

WYROK
z dnia 12 maja 2011 r.
Sygn. akt P 38/08*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat – przewodniczący
Wojciech Hermeliński
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Stanisław Rymar – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 12 maja 2011 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Bytowie, czy:

- 1) art. 2 § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.) w zakresie, w jakim powierza sądom rejonowym wykonywanie czynności innych niż wymierzanie sprawiedliwości, tj. z zakresu ochrony prawnej, przewiduje kompetencje referendarza sądowego nieposiadającego statusu sędziego zawodowego do orzekania jako sąd rejonowy – sąd pierwszej instancji, a także z uwagi na podmiot orzekający kwalifikuje raz daną czynność jako wymierzanie sprawiedliwości, a drugi raz jako z zakresu ochrony prawnej, jest zgodny z art. 175 ust. 1 i 2 oraz art. 177, art. 178 ust. 1-3, art. 179, art. 180 ust. 1-5, art. 181 w związku z art. 173, art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz w związku z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.),
- 2) art. 147 § 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim powierza sądom rejonowym wykonywanie czynności innych niż wymierzanie sprawiedliwości, tj. z zakresu ochrony prawnej, przewiduje kompetencje referendarza sądowego nieposiadającego statusu sędziego zawodowego do orzekania jako sąd rejonowy – sąd pierwszej instancji, a także z uwagi na podmiot orzekający kwalifikuje raz daną czynność jako wymierzanie sprawiedliwości, a drugi raz jako z zakresu ochrony prawnej, jest zgodny z art. 175 ust. 1 i 2 oraz art. 177, art. 178 ust. 1-3, art. 179, art. 180 ust. 1-5, art. 181 w związku z art. 173, art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz w związku z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
- 3) art. 398²³ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w zakresie, w jakim przyznaje kompetencje referendarzowi sądowemu nieposiadającemu statusu sędziego zawodowego do wykonywania czynności procesowych z zakresu ochrony prawnej i orzekania jako sąd rejonowy – sąd pierwszej instancji oraz możliwość wniesienia skargi do sądu rejonowego jako sądu

* Sentencja została ogłoszona dnia 30 maja 2011 r. w Dz. U. Nr 109, poz. 640.

drugiej instancji bez zachowania w takim przypadku możliwości orzekania przez sąd wyższego rzędu w składzie 3-osobowym i z wykluczeniem składów sądu pierwszej instancji, złożonego wyłącznie z sędziego zawodowego z uwagi na podziały czynności w sądach rejonowych, jest zgodny z art. 175 ust. 1 i 2 oraz art. 177, art. 178 ust. 1-3, art. 179, art. 180 ust. 1-5, art. 181 w związku z art. 173, art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji oraz w związku z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,

- 4) art. 398²² § 1 ustawy powołanej w punkcie 3 w zakresie, w jakim przyznaje kompetencje referendarzowi sądowemu nieposiadającemu statusu sędziego zawodowego do wykonywania czynności procesowych z zakresu ochrony prawnej i orzekania jako sąd rejonowy – sąd pierwszej instancji między stronami a także możliwość wykluczenia składu sądu pierwszej instancji, złożonego wyłącznie z sędziego zawodowego z uwagi na podziały czynności w sądach rejonowych, jest zgodny z art. 175 ust. 1 i 2 oraz art. 177, art. 178 ust. 1-3, art. 179, art. 180 ust. 1-5, art. 181 w związku z art. 173, art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji oraz w związku z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
- 5) art. 13 § 2 w związku z art. 47¹ i art. 362¹ ustawy powołanej w punkcie 3 w zakresie, w jakim przewidują kompetencje referendarza sądowego nieposiadającego statusu sędziego zawodowego do orzekania jako sąd rejonowy – sąd pierwszej instancji (m.in. w przedmiocie kosztów sądowych, w tym w sprawach *stricte* spornych z zakresu wymiaru sprawiedliwości), są zgodne z art. 175 ust. 1 i 2 oraz art. 177, art. 178 ust. 1-3, art. 179, art. 180 ust. 1-5, art. 181 w związku z art. 173, art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz w związku z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
- 6) art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398, ze zm.) w zakresie, w jakim przewiduje kompetencje referendarza sądowego nieposiadającego statusu sędziego zawodowego do orzekania jako sąd rejonowy – sąd pierwszej instancji (m.in. w przedmiocie kosztów sądowych, w tym w sprawach *stricte* spornych z zakresu wymiaru sprawiedliwości), jest zgodny z art. 175 ust. 1 i 2 oraz art. 177, art. 178 ust. 1-3, art. 179, art. 180 ust. 1-5, art. 181 w związku z art. 173, art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz w związku z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
- 7) art. 118 ustawy powołanej w punkcie 6 w zakresie, w jakim przewiduje kompetencje referendarza sądowego nieposiadającego statusu sędziego zawodowego do orzekania jako sąd rejonowy – sąd pierwszej instancji (m.in. w przedmiocie kosztów sądowych, w tym w sprawach *stricte* spornych z zakresu wymiaru sprawiedliwości), jest zgodny z art. 175 ust. 1 i 2 oraz art. 177, art. 178 ust. 1-3, art. 179, art. 180 ust. 1-5, art. 181 w związku z art. 173, art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz w związku z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
- 8) art. 398²³ § 1 w związku z art. 398²³ § 2 ustawy powołanej w punkcie 3 w zakresie, w jakim uznają kompetencje referendarza sądowego nieposiadającego statusu sędziego zawodowego do orzekania jako sąd

rejonowy – sąd pierwszej instancji oraz możliwość wniesienia skargi do sądu rejonowego jako sądu drugiej instancji bez możliwości zachowania w takim przypadku możliwości orzekania przez sąd wyższego rzędu w składzie 3-osobowym, tj. z wykluczeniem składów sądu pierwszej instancji złożonego wyłącznie z sędziów zawodowych, są zgodne z art. 175 ust. 1 i 2 oraz art. 177, art. 178 ust. 1-3, art. 179, art. 180 ust. 1-5, art. 181 w związku z art. 173, art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji oraz w związku z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,

o r z e k a:

1. Art. 2 § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 i Nr 154, poz. 1787, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, Nr 213, poz. 1802 i Nr 240, poz. 2052, z 2003 r. Nr 188, poz. 1838 i Nr 228, poz. 2256, z 2004 r. Nr 34, poz. 304, Nr 130, poz. 1376, Nr 185, poz. 1907 i Nr 273, poz. 2702 i 2703, z 2005 r. Nr 13, poz. 98, Nr 131, poz. 1102, Nr 167, poz. 1398, Nr 169, poz. 1410, 1413 i 1417, Nr 178, poz. 1479 i Nr 249, poz. 2104, z 2006 r. Nr 144, poz. 1044 i Nr 218, poz. 1592, z 2007 r. Nr 25, poz. 162, Nr 64, poz. 433, Nr 73, poz. 484, Nr 99, poz. 664, Nr 112, poz. 766, Nr 136, poz. 959, Nr 138, poz. 976, Nr 204, poz. 1482 i Nr 230, poz. 1698, z 2008 r. Nr 223, poz. 1457, Nr 228, poz. 1507 i Nr 234, poz. 1571, z 2009 r. Nr 1, poz. 4, Nr 9, poz. 57, Nr 26, poz. 156 i 157, Nr 56, poz. 459, Nr 157, poz. 1241, Nr 178, poz. 1375, Nr 219, poz. 1706 i Nr 223, poz. 1777 oraz z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 205, poz. 1364) **jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 10, art. 173 i art. 175 ust. 2 Konstytucji.**

2. Art. 47¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w zakresie, w jakim przewiduje, że referendarz sądowy ma kompetencje sądu przy wykonywaniu powierzonych mu czynności, **jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 10, art. 173 i art. 175 ust. 2 Konstytucji.**

3. Art. 118 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, Nr 152, poz. 1016 i Nr 197, poz. 1307) **jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 10, art. 173 i art. 175 ust. 2 Konstytucji.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375 oraz z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307) **umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności:**

1) art. 147 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.) **z art. 175, art. 177, art. 178, art. 179, art. 180 oraz art. 181 w związku z art. 173, art. 10, art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2** (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.),

2) art. 13 § 2 w związku z art. 362¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) z art. 175, art. 177, art. 178, art. 179, art. 180 oraz art. 181 w związku z art. 173, art. 10, art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji powołanej w punkcie 1,

3) art. 398²² § 1 ustawy powołanej w punkcie 2 w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 235, poz. 1699) oraz art. 398²³ ustawy powołanej w punkcie 2 w brzmieniu nadanym przez art. 126 pkt 21 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398), z art. 175, art. 177, art. 178, art. 179, art. 180 oraz art. 181 w związku z art. 173, art. 10, art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji powołanej w punkcie 1,

4) art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.) z art. 175, art. 177, art. 178, art. 179, art. 180 oraz art. 181 w związku z art. 173, art. 10, art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji powołanej w punkcie 1,

5) art. 2 § 2 ustawy powołanej w punkcie 1, art. 47¹ ustawy powołanej w punkcie 2 oraz art. 118 ustawy powołanej w punkcie 4 z art. 2, art. 177, art. 178, art. 179, art. 180 i art. 181 Konstytucji,

6) art. 47¹ ustawy powołanej w punkcie 2 oraz art. 118 ustawy powołanej w punkcie 4 z art. 175 ust. 1 Konstytucji

– ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku;

7) art. 2 § 2 ustawy powołanej w punkcie 1, art. 47¹ ustawy powołanej w punkcie 2 oraz art. 118 ustawy powołanej w punkcie 4 z art. 6 ust. 1 Konwencji powołanej w punkcie 1

– ze względu na zbędność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 5 stycznia 2008 r., uzupełnionym postanowieniem z 12 kwietnia 2008 r. (sygn. akt I Co 56/07) Sąd Rejonowy w Bytowie I Wydział Cywilny (dalej: pytający sąd albo Sąd Rejonowy) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy:

a) art. 2 § 2, art. 147 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm., dalej: prawo o ustroju sądów powszechnych), w zakresie, w jakim: powierza sądom rejonowym wykonywanie czynności innych niż wymierzanie sprawiedliwości, tj. z zakresu ochrony prawnej, przewiduje kompetencje referendarza sądowego nieposiadającego statusu sędziego zawodowego do orzekania jako sąd rejonowy – sąd pierwszej instancji, a także z uwagi na podmiot orzekający kwalifikuje raz daną czynność jako wymierzanie sprawiedliwości, a drugi raz jako z zakresu ochrony prawnej, jest zgodny z art. 175 ust. 1 i 2 oraz art. 177, art. 178 ust. 1-3, art. 179, art. 180 ust. 1-5, art. 181 w związku z art. 173, art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz w związku z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie prawa

człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz.284 ze zm.; dalej Konwencja),

b) art. 398²² § 1 ustawy z 17 listopada 1964 r. kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm., dalej: k.p.c.), w zakresie, w jakim przyznaje: kompetencje referendarzowi sądowemu nieposiadającemu statusu sędziego zawodowego do wykonywania czynności procesowych z zakresu ochrony prawnej i orzekania jako sąd rejonowy – sąd pierwszej instancji między stronami a także możliwość wykluczenia składu sądu pierwszej instancji, złożonego wyłącznie z sędziego zawodowego z uwagi na podziały czynności w sądach rejonowych, jest zgodny z art. 175 ust. 1 i 2 oraz art. 177, art. 178 ust. 1-3, art. 179, art. 180 ust. 1-5, art. 181 w związku z art. 173, art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji oraz w związku z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,

c) art. 398²³ § 1 k.p.c., w zakresie, w jakim przyznaje: kompetencje referendarzowi sądowemu nieposiadającemu statusu sędziego zawodowego do wykonywania czynności procesowych z zakresu ochrony prawnej i orzekania jako sąd rejonowy – sąd pierwszej instancji oraz możliwość wniesienia skargi do sądu rejonowego jako sądu drugiej instancji bez zachowania w takim przypadku możliwości orzekania przez sąd wyższego rzędu w składzie 3- osobowym i z wykluczeniem składów sądu pierwszej instancji, złożonego wyłącznie z sędziego zawodowego z uwagi na podziały czynności w sądach rejonowych, jest zgodny z art. 175 ust. 1 i 2 oraz art. 177, art. 178 ust. 1-3, art. 179, art. 180 ust. 1-5, art. 181 w związku z art. 173, art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji oraz w związku z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,

d) art. 13 § 2 w związku z art. 47¹ i art. 362¹ k.p.c., art. 8 ust. 2 i art. 118 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398, ze zm., dalej: ustawa o kosztach sądowych), w zakresie, w jakim przewiduje kompetencje referendarza sądowego nieposiadającego statusu sędziego zawodowego do orzekania jako sąd rejonowy – sąd pierwszej instancji (m.in. w przedmiocie kosztów sądowych, w tym w sprawach *stricto* spornych z zakresu wymiaru sprawiedliwości), są zgodne z art. 175 ust. 1 i 2 oraz art. 177, art. 178 ust. 1-3, art. 179, art. 180 ust. 1-5, art. 181 w związku z art. 173, art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz w zw. z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

1.1. Uzupełnienie pytania prawnego.

Postanowieniem z 26 kwietnia 2009 r. uzupełnionym postanowieniem z 15 maja 2009 r. pytający sąd zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z dodatkowym pytaniem prawnym, czy art. 398²³ § 1 w związku z art. 398²³ § 2 k.p.c., w zakresie, w jakim uznaje kompetencje referendarza sądowego nieposiadającego statusu sędziego zawodowego do orzekania jako sąd rejonowy – sąd pierwszej instancji oraz przyznaje możliwość wniesienia skargi do sądu rejonowego jako sądu drugiej instancji bez możliwości zachowania w takim wypadku możliwości orzekania przez sąd wyższego rzędu w składzie 3-osobowym, tj. z wykluczeniem składów sądu pierwszej instancji, złożonego wyłącznie z sędziów zawodowych, jest zgodny z art. 175, art. 177, art. 178, art. 179, art. 180, art. 181 w związku z art. 2, art. 10, art. 173, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji oraz w związku z art. 6 ust. 1 Konwencji

1.2. Pytanie prawne zostało sformułowane na tle następującego stanu faktycznego:

W postępowaniu egzekucyjnym, wszczętym na wniosek wierzyciela - Kompanii Węglowej SA Oddział Kompania WK „Polska-Wirek”, Sąd Rejonowy w Bytowie odrzucił

skargę małżonki dłużnika na czynności komornika. Od tego orzeczenia małżonka dłużnika wniosła zażalenie, a następnie złożyła wniosek o zwolnienie od obowiązku uiszczenia opłaty sądowej od zażalenia. Wniosek ten został oddalony na mocy postanowienia Sądu Rejonowego w Bytowie z 25 kwietnia 2007 r. (sygn. akt I CO 56/07), które wydał referendarz sądowy. Podstawę prawną tego orzeczenia stanowiły przepisy ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Wnioskodawczyni złożyła skargę na orzeczenie referendarza sądowego w przedmiocie oddalenia wniosku o zwolnienie od opłaty sądowej. Rozpoznający skargę Sąd Rejonowy w Bytowie powziął jednak wątpliwość odnośnie do konstytucyjności przepisów powierzających referendarzom wykonywanie niektórych czynności w postępowaniu cywilnym.

Przed zadaniem pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego Sąd Rejonowy w Bytowie wystąpił do Sądu Najwyższego o wyjaśnienie budzącego wątpliwości zagadnienia prawnego: 1) czy referendarz sądowy uprawniony jest do orzekania jako sąd rejonowy, a w wypadku odpowiedzi twierdzącej, 2) czy referendarz sądowy uprawniony jest do orzekania w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych w sprawie ze skargi na czynności komornika wniesionej w ramach postępowania egzekucyjnego wszczętego przed 2 marca 2006 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że „od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (...) referendarz sądowy jest uprawniony do orzekania w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych w sprawie ze skargi na czynności komornika wniesionej w postępowaniu egzekucyjnym wszczętym przed tym dniem”, oraz odmówił udzielenia odpowiedzi na pytanie w pozostałym zakresie (uchwała z 18 października 2007 r., sygn. akt III CZP 85/07).

1.3. Uzasadnienie pytania prawnego.

Punktem wyjścia rozważań pytającego sądu stała się uchwała o sygn. akt III CZP 85/07 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06 (OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). W ocenie pytającego sądu, problematyka konstytucyjności statusu i kompetencji referendarzy sądowych w postępowaniu cywilnym jest bowiem „przedmiotowo” powiązana z zagadnieniem niekonstytucyjności kompetencji orzeczniczych asesorów.

1.3.1. Analiza formalnoprawna (dopuszczalność kontroli).

Uzasadniając dopuszczalność pytania prawnego w niniejszej sprawie, w kolejnych pismach pytający sąd wskazał na trzy – uzależnione od zakresu stwierdzonej niekonstytucyjności – możliwe obszary skutków i znaczenie ewentualnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dla toczącego się postępowania o sygn. akt I CO 56/07.

Po pierwsze, wzięwszy pod uwagę, że rozpoznając skargę na postanowienie referendarza w sprawie kosztów sądowych lub kosztów procesu (art. 398²³ § 1 k.p.c. *in principio* k.p.c.), sąd orzeka jako sąd drugiej instancji, stosuje odpowiednio przepisy o zażaleniu (art. 398²³ § 2 k.p.c.) i jest to regulacja szczególna względem art. 398²² k.p.c., ewentualne stwierdzenie niezgodności art. 398²³ k.p.c. ze wskazanymi wzorcami, spowoduje, iż nie będzie możliwa zmiana zaskarżonego postanowienia. W ocenie pytającego sądu, powstanie wówczas konieczność ponownego rozstrzygnięcia w przedmiocie zwolnienia od kosztów – jednakże już przez sąd zgodnie z regulacją ogólną, tj. art. 398²² k.p.c.

Po drugie, zważywszy, że wyliczenie w art. 398²² § 1 k.p.c. zaskarżalnych orzeczeń referendarskich jest wyczerpujące, ewentualne stwierdzenie niezgodności tego przepisu przy jednoczesnym orzeczeniu o niekonstytucyjności regulacji szczególnych (tj. art. 398²³ k.p.c., art. 8 ust. 2 oraz art. 118 ustawy o kosztach sądowych) wyeliminuje z systemu prawa możliwość orzekania przez referendarza sądowego w kwestii kosztów sądowych. W

ocenie pytającego sądu powstanie wówczas sytuacja, w której referendarz sądowy nie będzie mógł zostać uznany za podmiot uprawniony do orzekania o kosztach, a sprawę będzie musiał rozstrzygnąć sąd w składzie sędziego zawodowego.

Po trzecie, z uwagi na „łączność wewnątrzpodeuralną” (załącznik do postanowienia z 15 maja 2009 r., s. 8) między przepisami o charakterze ogólnym (art. 13 § 2, art. 47¹, art. 362¹ k.p.c.) a przepisami szczególnymi (art. 398²² § 1, art. 398²³ k.p.c., art. 8 ust. 2 oraz art. 118 ustawy o kosztach sądowych) konieczna jest ich łączna analiza, gdyż ewentualne stwierdzenie ich niekonstytucyjności wyeliminuje z systemu prawa w ogóle możliwość orzekania przez referendarza sądowego w oznaczonych sprawach cywilnych. W ocenie pytającego sądu, powstanie wówczas sytuacja, w której referendarz sądowy nie będzie mógł zostać uznany za organ uprawniony do rozstrzygnięcia spraw w postępowaniu cywilnym pod sankcją nieważności postępowania ze względu na przesłankę sprzecznego z ustawą składu sądu orzekającego.

1.3.2. Analiza materialnoprawna (zarzut niekonstytucyjności).

W uzasadnieniu pytania prawnego wskazano, że przepisy oznaczone w *petitum* jako przedmiot niniejszego postępowania są ściśle powiązanymi i uzupełniającymi się elementami reżimu prawnego określającego udział referendarzy sądowych w postępowaniu cywilnym. W ocenie pytającego sądu, związek ten determinuje sposób sformułowania zarzutu niekonstytucyjności. Kontrola konstytucyjności powinna obejmować ocenę zarówno normatywnego mechanizmu w całości, jak i każdego z poszczególnych jego składników z osobna. Wzorcem kontroli dla każdego z przepisów są kolejno: art. 175 ust. 1 i 2 oraz art. 177, art. 178 ust. 1-3, art. 179, art. 180 ust. 1-5, art. 181 w związku z art. 173, art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 6 ust. 1 Konwencji.

Zdaniem pytającego sądu, zarzut niekonstytucyjności uzasadniają następujące argumenty:

Po pierwsze, art. 2 § 2 w związku z art. 147 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych oraz zakwestionowane normy procedury cywilnej wprowadzają podział działalności sądów rejonowych na zadania z zakresu ochrony prawnej oraz zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości, podczas gdy sądy powszechne są konstytucyjnie uprawnione tylko i wyłącznie do „wymierzania sprawiedliwości”. Nie mogą one tym samym podejmować innego rodzaju działalności. Prawodawca nie może, przez rozszerzanie lub modyfikowanie konstytucyjnego pojęcia „wymiar sprawiedliwości”, powierzyć sądom powszechnym innych zadań i kompetencji niż wskazane w Konstytucji. Zdaniem pytającego sądu, zakwestionowane normy naruszają przez to art. 175 ust. 1 i art. 177 Konstytucji.

Po drugie, wskazane powyżej rozróżnienie opiera się na nieuzasadnionym konstytucyjnie kryterium podmiotowym. W zależności bowiem od podmiotu orzekającego (sędziego zawodowego lub referendarza) prawodawca kwalifikuje raz daną czynność jako wymierzanie sprawiedliwości, a drugi raz jako zadanie z zakresu ochrony prawnej. Zdaniem pytającego sądu, tak ukształtowany stan prawny budzi zastrzeżenia w świetle art. 45 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji.

Po trzecie, zakwestionowane w *petitum* pytania prawnego normy ustrojowe i kompetencyjne, uprawniając referendarza do wydawania orzeczeń sądowych, które są zaskarżalne w szczególnym trybie (art. 398²² i art. 398²³ k.p.c.), tworzą normatywne podstawy funkcjonowania sądu innego niż powszechny. Zdaniem pytającego sądu, działalność orzecznicza referendarzy odpowiada pojęciu „sądu wyjątkowego”, który może zostać ustanowiony tylko na czas wojny. Tym samym ustawowy reżim prawny narusza art. 175 ust. 2 Konstytucji.

Po czwarte, referendarz sądowy nie ma statusu sędziego i związanej z nim niezawisłości. Jest on urzędnikiem administracyjnym podległym władzy administracyjnej – przewodniczącym wydziałów, prezesom sądów, Ministrowi Sprawiedliwości, a w efekcie – Prezesowi Rady Ministrów. Tymczasem prawodawca, określając kompetencje referendarza, powierzył mu orzekanie jako sąd rejonowy – sąd pierwszej instancji (w sprawach *stricte* spornych z zakresu wymiaru sprawiedliwości). Zdaniem pytającego sądu, naruszona została przez to zasada podziału władzy (art. 10 i art. 173 Konstytucji), a także zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Po piąte, wskutek stosowania zaskarżonych norm doszło do stopniowego wypierania sędziów przez referendarzy w wydziałach wieczystoksięgowych i ukształtowania się modelu sądownictwa rejonowego, w którym referendarze zajmują się tym samym rodzajem działalności co sędziowie zawodowi. W ocenie pytającego sądu, kwestią przypadku stało się, którą sprawę ma rozstrzygnąć sąd wskazany w Konstytucji (w osobie sędziego zawodowego), a którą „inny sąd” (w osobie referendarza). Tymczasem zarówno konstytucyjne, jak i konwencyjne prawo do sądu to prawo do sądu prawidłowo obsadzonego, tj. w składzie co najmniej jednego sędziego zawodowego sprawującego wymiar sprawiedliwości. W tym kontekście istotne jest również, że w wypadku rozstrzygnięcia sprawy przez referendarza, zaskarżone normy pozbawiają stronę wnoszącą skargę na orzeczenie referendarza możliwości orzekania przez sąd wyższego rzędu w składzie 3-osobowym. Tym samym ustawodawca naruszył art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji.

Na marginesie uzasadnienia zarzutów, pytający sąd stwierdził, że w praktyce funkcja referendarza stała się niejako „przechowalnią pozytywnie egzaminowanych aplikantów” sądowych do czasu przyznania im etatu. Rotacyjność tej instytucji jest znaczna, co powoduje, że zdobyta dotychczas wiedza jest w oczywisty sposób marnowana. W ocenie pytającego sądu, taka praktyka ma niewiele (lub nawet nie ma nic) wspólnego z konstytucyjnym wymogiem określonego poziomu wykształcenia gwarantującego wysoki poziom zawodowy. Nie gwarantuje stronom postępowań prawa do sądu o wysokim poziomie merytorycznym.

2. Pismem z 2 kwietnia 2009 r. stanowisko w imieniu Sejmu zajął Marszałek Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że:

a) art. 2 § 2, art. 147 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych, art. 13 § 2 w związku z art. 47¹ i art. 362¹, art. 398²² § 1 oraz art. 398²³ § 1 k.p.c. i art. 8 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych są zgodne z art. 175, art. 177, art. 178, art. 179, art. 180, art. 181 w związku z art. 2, art. 10, art. 173 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji,

b) art. 118 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych jest zgodny z art. 175 ust. 1, art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji oraz nie jest niezgodny z art. 175 ust. 2, art. 177, art. 178, art. 179, art. 180, art. 181 w związku z art. 2, art. 10, art. 173 Konstytucji.

2.1. Analiza formalnoprawna (dopuszczalności kontroli).

Odnosząc się do rozważań i zarzutów pytającego sądu, Marszałek Sejmu wskazał, że z jednej strony dotyczą one ogólnych kompetencji referendarzy sądowych oraz ich statusu w postępowaniu cywilnym, z drugiej zaś – uprawnień w zakresie orzekania o kosztach sądowych. Zdaniem Marszałka Sejmu, pierwsze z nich nie mogą być przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie. Część ze wskazanych w *petitum* pytania prawnego przepisów ma bowiem charakter ustrojowy i pozostaje bez związku ze sprawą toczącą się przed pytającym sądem. W piśmie Sejmu

podkreśla się zarazem jednak, że ustrojowy charakter zakwestionowanych przez pytający sąd przepisów nie ogranicza Trybunału Konstytucyjnego, który jest „uprawniony do badania wszystkich istotnych okoliczności, oceny, czy instytucja wykreowana przez zaskarżony akt działający w systemie prawnym nie prowadzi do niekonstytucyjnego skutku”.

W ocenie Marszałka Sejmu, dopuszczalne jest przyjęcie też odmiennej interpretacji. Można bowiem założyć, że „od odpowiedzi na wątpliwość, czy orzeczenie o zwolnieniu od kosztów wydane przez referendarza należy traktować jako działanie uprawnionego organu zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed [pytającym] sądem”. Wówczas jednak przedmiotem kontroli konstytucyjności należałoby uczynić normy zrekonstruowane na podstawie art. 118 ustawy o kosztach sądowych oraz art. 2 § 2 prawa o ustroju sądów powszechnych.

Zdaniem Marszałka Sejmu, tak wyznaczony zakres kontroli uzasadniają przede wszystkim dwa argumenty. Po pierwsze, badanie zgodności art. 398²³ § 1 k.p.c. z przywołanymi wzorcami należy uznać za bezprzedmiotowe. Wyznaczony w pytaniu prawnym zakres zaskarżenia art. 398²³ § 1 k.p.c. nie ma związku z treścią tego przepisu, ale wynika z art. 398²³ § 2 k.p.c., który stanowi, że „w sprawach, o których mowa w § 1, sąd orzeka jako sąd drugiej instancji stosując odpowiednio przepisy o zażaleniu”. Po drugie, kontrolę konstytucyjności art. 8 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych, należy uznać również za bezprzedmiotową. Wyznaczony w pytaniu prawnym zakres zaskarżenia tego przepisu nie ma związku z jego treścią, ale wynika z art. 8 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych, który odsyła z kolei do właściwych przepisów procedury cywilnej. Marszałek Sejmu – odmiennie od pytającego sądu – przyjął bowiem, że art. 8 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych nie zawiera normy stanowiącej o równorzędnych uprawnieniach sądu i referendarza sądowego do orzekania w przedmiocie kosztów sądowych. Jest przepisem ogólnym, który jedynie reguluje sposób orzekania i ma wyłącznie charakter formalny, a nie – kompetencyjny. Ustalenie zakresu uprawnień referendarza może nastąpić tylko na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych i właściwych przepisów k.p.c.

Niezależnie jednak do poczynionych w uzasadnieniu ustaleń, w *petitum* stanowiska Sejmu jako przedmiot kontroli przyjęto z jednej strony art. 2 § 2 i art. 147 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych, art. 13 § 2 k.p.c. wraz z oznaczonymi przepisami związkowymi, z drugiej zaś art. 118 ustawy o kosztach sądowych.

2.2. Analiza materialnoprawna (zarzut niekonstytucyjności).

2.2.1. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Marszałek Sejmu uznał, że postanowienia wydawane przez referendarzy w przedmiocie kosztów postępowania oraz w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych są czynnościami niebędącymi wymierzaniem sprawiedliwości *sensu stricto*, stanowią jedynie konieczny element rozstrzygnięcia sprawy, a nie element materialny wyroku rozstrzygającego spór prawny. Nie ma zatem przeszkód, by ustawodawca, w ramach przysługującej mu swobody legislacyjnej, powierzył orzekanie w tym zakresie organom, które nie sprawują wymiaru sprawiedliwości. W ocenie Marszałka Sejmu, dla zagwarantowania jednostce prawa do sądu konieczne, i jednocześnie wystarczające, jest zapewnienie możliwości zaskarżenia takiego rozstrzygnięcia organu niesądowego do sądu powszechnego lub administracyjnego, który w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych orzeknie ostatecznie.

Przyjmując, że postępowanie w przedmiocie zwolnienia od kosztów nie stanowi formy wymierzania sprawiedliwości oraz że referendarz sądowy nie jest sądem, lecz jest jedynie urzędnikiem sądowym, korzystającym z niezależności co do treści wydawanych orzeczeń, Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 118 ustawy o kosztach sądowych jest zgodny

z art. 175 ust. 1 Konstytucji. Z tych też powodów, w zakresie, w jakim przewiduje on kompetencje referendarza sądowego – nieposiadającego statusu sędziego zawodowego – do orzekania jako sąd rejonowy, nie jest niezgodny z art. 175 ust. 2, art. 177, art. 178, art. 179, art. 180, art. 181 w związku z art. 173, art. 10 i art. 2 Konstytucji. Powołane przez pytający sąd wzorce kontroli odnoszą się bowiem wyłącznie do sądów, podczas gdy postępowanie w sprawie zwolnienia od kosztów sądowych nie toczy się od początku do końca przed sądem, a postanowienie referendarza poddane jest jedynie kontroli sądowej.

2.2.2. W odniesieniu do naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji przez art. 118 ustawy o kosztach sądowych, Marszałek Sejmu uznał, że z uwagi na tożsamość treściową obu przepisów można przyjąć, że zarzuty sformułowane w pytaniu prawnym zostaną wspólnie rozpoznane.

Zdaniem Marszałka Sejmu, zarzut naruszenia prawa do sądu opiera się jednak na błędnym założeniu, że ubiegający się o zwolnienie od kosztów sądowych powinien mieć zagwarantowane prawo do dwukrotnego rozpatrzenia skargi przez niezależne i niezawisłe sądy. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zwolnienie od kosztów sądowych nie stanowi formy wymierzania sprawiedliwości należy dopuścić, aby sądy w tej sprawie w ogóle nie orzekały w pierwszej instancji. Wystarczy bowiem, aby decyzja wydana przez organ niesądowy została następnie zweryfikowana w dalszej instancji, która – z uwagi na treść art. 45 ust. 1 Konstytucji – musi być instancją sądową.

Jak wskazał Marszałek Sejmu, ustawodawca, odciążając w tym zakresie sądy, zmierza do zagwarantowania pełniejszej realizacji prawa stron do rozstrzygnięcia przez sąd ich sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Warunkiem koniecznym gwarantującym jednostce prawo do sądu jest zapewnienie możliwości zaskarżenia orzeczenia referendarza w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych do niezawisłego sądu, który rozstrzygnie sprawę ostatecznie. W tej sytuacji, zdaniem Marszałka Sejmu, nie sposób przychylić się do stanowiska pytającego sądu, że art. 118 ustawy o kosztach sądowych narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji.

3. Pismem z 30 września 2010 r., stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie, że:

a) art. 118 ustawy o kosztach sądowych jest zgodny z art. 45 ust. 1, art. 175 ust. 1, art. 177, art. 178, art. 179, art. 180, art. 181 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji i nie jest niezgodny z art. 175 ust. 2 Konstytucji;

b) art. 13 § 2 w związku z art. 362¹, art. 398²² § 1 oraz art. 398²³ § 1 k.p.c. są zgodne z art. art. 45 ust. 1, art. 175 ust. 1, art. 177, art. 178, art. 179, art. 180, art. 181 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji;

c) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Analiza formalnoprawna (dopuszczalność kontroli).

Odnosząc się do rozważań i zarzutów pytającego sądu, Prokurator Generalny wskazał, że część ze wskazanych przepisów nie może być przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie. Warunkiem koniecznym rozpoznania pytania prawnego jest bowiem spełnienie przez nie między innymi przesłanki funkcjonalnej, którą wyraża konstytucyjna formuła zależności między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed pytającym sądem (art. 193 Konstytucji). Tymczasem rozstrzygnięcie o konstytucyjności art. 2 § 2, art. 147 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych, art. 8 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych oraz art. 47¹

k.p.c. nie może mieć znaczenia dla sprawy toczącej się przed pytającym sądem. Zdaniem Prokuratora Generalnego, stanowisko to uzasadniają następujące argumenty:

Po pierwsze, art. 2 § 2 oraz art. 147 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych mają charakter ustrojowy i nie mogą być zastosowane, ani wprost, ani nawet pośrednio przez pytający sąd w toku rozpoznania skargi na postanowienie referendarza sądowego.

Po drugie, art. 8 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych zezwala na wydawanie postanowień w zakresie kosztów sądowych na posiedzeniu niejawnym. Problem prawny, przed którym został postawiony pytający sąd, nie dotyczy zaś możliwości wydania postanowienia przez referendarza na posiedzeniu niejawnym, ale w ogóle możliwości wydania przez niego postanowienia o kosztach sądowych. Zaskarżony przepis nie ma zaś charakteru normy kompetencyjnej.

Po trzecie, art. 47¹ k.p.c. ustanawiając ogólną zasadę wykonywania czynności przez referendarza sądowego, nie stanowi sam w sobie upoważnienia do orzekania i nie może być tym samym traktowany jako norma kompetencyjna. W istocie przepis ten przenosi na grunt proceduralny normę ustrojową z art. 2 § 2 prawa o ustroju sądów powszechnych i w żadnej części nie jest związany z materią orzekania w sprawie toczącej się przed pytającym sądem.

W konsekwencji, w ocenie Prokuratora Generalnego, we wskazanej powyżej części postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym powinno zostać umorzone, a ocenie konstytucyjnej należy poddać jedynie art. 118 ustawy o kosztach sądowych oraz art. 13 § 2 k.p.c. i odpowiednie przepisy procedury cywilnej – ujęte jako przepisy zwiążkowe.

3.2. Analiza materialnoprawna (zarzut niekonstytucyjności).

3.2.1. Zdaniem Prokuratora Generalnego, na rzecz zgodności art. 118 ustawy o kosztach sądowych z zasadą sądowego wymiaru sprawiedliwości przemawiają przede wszystkim dwa argumenty. Po pierwsze, przewidziana w zaskarżonym przepisie kompetencja do rozstrzygania w przedmiocie wniosków o zwolnienie od kosztów sądowych nie jest sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Okoliczność, że problem zwolnienia od kosztów sądowych w sprawie cywilnej może dotyczyć spraw o spornym charakterze, nie oznacza, iż tym samym jest to materia wymiaru sprawiedliwości. Zwolnienie od kosztów sądowych lub odmowa takiego zwolnienia nie stanowią rozstrzygnięcia konfliktu co do prawa. Po drugie, korzystanie z przyznanej w art. 118 ustawy o kosztach sądowych kompetencji podlega kontroli w drodze skargi na orzeczenie referendarza.

W ocenie Prokuratora Generalnego, przyjęcie, że orzekanie o zwolnieniu od kosztów sądowych nie stanowi formy wymiaru sprawiedliwości, prowadzi do stwierdzenia, że art. 118 ustawy o kosztach sądowych nie narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz tożsamego z nim treściowo art. 6 ust. 1 Konwencji.

3.2.2. Prokurator Generalny podzielił pogląd Marszałka Sejmu o nieadekwatności art. 175 ust. 2 do kontroli zaskarżonych przepisów. Działający na podstawie ustawy, w strukturach sądów powszechnych, referendarze sądowi nie mogą bowiem zostać uznani za sąd wyjątkowy, który może być ustanowiony tylko na czas wojny.

3.2.3. Zdaniem Prokuratora Generalnego, na rzecz zgodności z konstytucyjnymi wzorcami przepisów procedury cywilnej, które wskazał pytający sąd, przemawiają wnioski płynące z ustaleń poczynionych przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 1 grudnia 2008 r., sygn. P 54/07 (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 171). W orzeczeniu tym stwierdzono między innymi nieadekwatność art. 176 ust. 1 Konstytucji do kontroli art. 398²³ k.p.c. Zważywszy, że art. 13 § 2 k.p.c. tworzy wspólnie z art. 362¹, art. 398²² § 1 oraz art. 398²³ § 1 k.p.c. „związany przedmiotowo kompleks norm” (ramy prawne zaskarżania orzeczeń referendarza sądowego), Prokurator Generalny uznał, że wspomniany pogląd Trybunału

Konstytucyjnego można odnieść również do wszystkich tych norm. Innymi słowy, skoro art. 176 ust. 1 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem do kontroli art. 398²³ k.p.c., to w ramach niniejszej sprawy jest on również nieadekwatny do oceny art. 13 § 2 k.p.c., art. 362¹ oraz art. 398²² § 1 k.p.c.

II

Na rozprawę 12 maja 2011 r. nie stawił się przedstawiciel pytającego sądu. Sędzia sprawozdawca przedstawił zatem wątpliwości zawarte w pytaniu Sądu Rejonowego. Przedstawiciel Sejmu podtrzymał stanowisko wyrażone na piśmie. Prokurator Generalny, w swoim końcowym wystąpieniu stwierdził, że art. 118 ustawy o kosztach sądowych jest zgodny z zasadą sprawiedliwości proceduralnej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji i nie jest niezgodny z pozostałymi wzorcami kontroli wskazanymi w pytaniu prawnym. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania.

Odpowiadając na pytanie, przedstawiciel Prokuratora Generalnego zmodyfikował swoje pierwotne stanowisko odnośnie do rozumienia art. 193 Konstytucji i wyraził pogląd, że przedmiotem pytania prawnego mogą być normy ustrojowe, jeżeli tylko pozostają w związku ze sprawą toczącą się przed pytającym sądem.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Specyfika kontroli inicjowanej pytaniem prawnym.

1.1. Trybunał Konstytucyjny, stojąc na straży zasady konstytucjonalizmu (art. 8 ust. 1 Konstytucji), orzeka o hierarchicznej zgodności norm, niemniej jednak kontrola konstytucyjności nie ma jednolitego charakteru we wszystkich wypadkach. Konstytucja wprowadza bowiem przesłanki przeprowadzenia tej kontroli o charakterze zarówno podmiotowym, jak i przedmiotowym. Uchybienie im jest przeszkodą formalną w wydaniu merytorycznego orzeczenia i musi skutkować umorzeniem postępowania.

Pytanie prawne jest – oprócz skargi konstytucyjnej – jednym z dwóch instrumentów konkretnej kontroli konstytucyjności aktów normatywnych, której cechą charakterystyczną jest uzależnienie jej dopuszczalności od istnienia związku między kwestionowaną normą prawną a indywidualnym zastosowaniem prawa. W odniesieniu do pytań prawnych związek ten wyraża się w sformułowaniu: „jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem” (art. 193 Konstytucji).

1.2. Początkowo Trybunał Konstytucyjny, akcentując podobieństwo między skargą konstytucyjną i pytaniem prawnym jako instrumentami konkretnej kontroli konstytucyjności prawa, przyjmował, że „przedstawienie przez sąd pytania prawnego w kwestii zgodności aktu normatywnego (przepisu prawnego) z konstytucją, z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami jest dopuszczalne i konieczne zarazem, wyłącznie w sytuacji gdy sąd powziął przekonanie, iż niezgodność ta dotyczy właśnie tego aktu normatywnego (przepisu prawnego), który ma być podstawą rozstrzygnięcia w sprawie rozpoznawanej przez ten sąd” (postanowienie z 12 kwietnia 2000 r., sygn. P 14/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 90, s. 454; zob. też wyroki z: 7 czerwca 2004 r., sygn. P 4/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 55, s. 720; 30 maja 2005 r., sygn. P 7/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 53, s. 735-736 oraz postanowienia z: 14 września 2005 r.,

sygn. P 7/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 94, s. 1129; 19 kwietnia 2006 r., sygn. P 12/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 49, s. 501). W postanowieniu o sygn. P 8/01, Trybunał podkreślił, że pytanie prawne nie może dotyczyć jakiegokolwiek zagadnienia; może jedynie dotyczyć problemu hierarchicznej zgodności norm, na podstawie których pytający sąd rozstrzyga sprawę (zob. postanowienie z 29 listopada 2001 r., OTK ZU nr 8/2001, poz. 268, s. 1431). W konsekwencji, choć art. 193 Konstytucji nie posługuje się pojęciem „podstawa rozstrzygnięcia” (zob. art. 79 Konstytucji), przyjmowano, że z istoty funkcjonalnej przesłanki wynika, iż przedmiotem pytania prawnego może być jedynie taka norma, która wchodzi w skład podstawy rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed pytającym sądem.

1.3. W kolejnych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny stopniowo akcentował jednak swoistość kontroli konstytucyjności prawa w trybie pytania prawnego i jej odrębność od kontroli inicjowanej skargą konstytucyjną (zob. np. wyrok z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14, s. 198). W orzecznictwie przyjęto pogląd o konieczności rozróżnienia pojęcia „podstawa orzeczenia o prawach i wolnościach” (art. 79 Konstytucji) i pojęcia „zależności”, o której mowa w art. 193 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 1 lipca 2003 r., sygn. P 31/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 58, s. 742; 16 listopada 2004 r., sygn. P 19/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 106, s. 1270; 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 119, s. 1388-1389 oraz sygn. P 7/05, s. 1130).

W 2006 r. Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie stwierdził, że „zależność, o której mowa w art. 193 Konstytucji, ma charakter szerszy i mniej skonkretyzowany, niż wymagania dotyczące skargi konstytucyjnej sformułowane w art. 79 Konstytucji. W tym ostatnim wypadku nakazane jest bowiem wskazanie aktu normatywnego, «na podstawie którego» orzeczono ostatecznie o wolnościach, prawach lub obowiązkach konstytucyjnych. Sąd zadający Trybunałowi pytanie prawne może natomiast jako przedmiot wątpliwości wskazać każdy przepis, którego wykorzystanie rozważa lub zamierza rozważyć w procesie interpretacji i stosowania prawa, a więc przy poszukiwaniu normy jednostkowego rozstrzygnięcia sprawy” (wyrok z 30 października 2006 r., sygn. P 36/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 129, s. 1434; zob. też wyrok z 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128, s. 1379). Pojęcie „wpływu” jest „szersze i mniej skonkretyzowane” niż pojęcie podstawy orzeczenia, do kutego odnosi się art. 79 Konstytucji. Trybunał akcentował to później kilkakrotnie (zob. w najnowszym orzecznictwie: wyrok z 28 kwietnia 2009 r., sygn. P 22/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 55, s. 539 oraz postanowienie z 13 kwietnia 2010 r., sygn. P 35/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 39, s. 601; zob. też aprobowując E. Łętowska, *Funkcjonalna swoistość kontroli konstytucyjności inicjowanej pytaniem sądu i jej skutki*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. M. Laskowska, J. Wawrzyniak, Warszawa 2009, s. 560-572).

1.4. Zdaniem obecnego składu Trybunału Konstytucyjnego, zacieranie różnic między kontrolą inicjowaną skargą konstytucyjną a pytaniem prawnym nie jest konstytucyjnie uzasadnione. Zważywszy, że pytanie prawne służy kontroli konstytucyjności, która ma na celu rozproszenie wątpliwości konstytucyjnych nasuwających się przy sądowym stosowaniu prawa oraz usuwaniu norm niekonstytucyjnych – należy uznać, że niepożądane jest nazbyt rygorystyczne ujmowanie przesłanki związku funkcjonalnego jako warunkującego dokonanie kontroli merytorycznej pytania. Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, art. 193 i art. 79 Konstytucji posługują się różnymi pojęciami: „jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie” – z jednej strony oraz „na

podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej” – z drugiej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zasadniczo każda norma stanowiąca podstawę orzeczenia sądu może zostać uznana za normę, od której zależy rozstrzygnięcie sprawy sądowej, ale nie każda norma, od której zależy to rozstrzygnięcie, może zostać uznana za jego podstawę. „Wpływ”, o którym mowa w art. 193 Konstytucji, nie w każdej sytuacji kształtuje się identycznie. Zależność ta jest oparta na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w której zostało zadane pytanie prawne.

Po drugie, art. 193 Konstytucji stanowi samodzielną podstawę kognicji Trybunału Konstytucyjnego – uzupełniającą w szczególności treść art. 188 Konstytucji oraz art. 79 Konstytucji. W konsekwencji postępowanie inicjowane pytaniem prawnym wykazuje cechy swoiste (szerzej zob. E. Łętowska, *Funkcjonalna swoistość...*, s. 560-572). Związek funkcjonalny między odpowiedzią na pytanie prawne, a rozstrzygnięciem sprawy może być ściślejszy lub luźniejszy, w zależności od tego, czy przez sąd stosujący przepis rozumie się tylko sąd wyrokujący *in merito*, czy także sąd kontrolujący prawidłowość innych postanowień kończących postępowanie „w sprawie”. Sąd może mieć wątpliwość konstytucyjną na różnych etapach rozpatrywania sprawy, w kwestiach wпадkowych, w postępowaniu rozpoznawczym albo odwoławczym. Wątpliwości może przedstawiać zarówno sąd orzekający merytorycznie (wyrokujący), jak i sąd (inny skład) rozpatrujący kwestię wпадkową. Jeżeli wątpliwość konstytucyjna dotyczy norm regulujących kwestie wпадkowe, z którymi będzie konfrontowany pytający sąd, wyeliminowanie niekonstytucyjnej normy może być kwalifikowane jako wywierające wpływ na treść rozstrzygnięcia jednostkowej sprawy (zob. zamiast wielu: postanowienie TK z 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40, pkt 1.4). Przykładem z dotychczasowego orzecznictwa konstytucyjnego może być wyrok dotyczący przesłanek wyłączania sędziów w procedurze cywilnej, w którym stwierdzono, że art. 49 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w zakresie, w jakim ogranicza przesłankę wyłączenia sędziego jedynie do stosunku osobistego między nim a jedną ze stron lub jej przedstawicielem ustawowym, pomijając inne okoliczności, które mogłyby wywołać wątpliwości co do bezstronności sędziego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (wyrok z 24 czerwca 2008 r., sygn. P 8/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 84).

Po trzecie, w przeciwieństwie do skargi konstytucyjnej pytanie prawne pełni funkcję prewencyjną. Na gruncie art. 193 Konstytucji nie chodzi bowiem o kontrolę zastosowanej już normy, ale o zapobieżenie rozstrzygnięciu sprawy na podstawie norm, co do których pojawiają się uzasadnione wątpliwości natury konstytucyjnej (zob. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138; szerzej o funkcji prewencyjnej zob. też J. Trzcíński, M. Wiącek, uwaga 22 do art. 193, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2008, s. 12). W tym kontekście istotne jest, że w momencie wystąpienia z pytaniem prawnym nie jest jeszcze ukształtowana normatywna podstawa rozstrzygnięcia. W tym sensie Trybunał jest „związany” perspektywą pytającego sądu.

Po czwarte, na rzecz szerokiego ujęcia związku funkcjonalnego przemawia systemowa rola pytań prawnych, które niezależnie od treści – wydanego w ich następstwie – orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są zarazem instrumentem umacniania prokonstytucyjnej wykładni prawa w procesie jego stosowania i narzędziem służącym ochronie konstytucyjnego statusu jednostki w toku sprawy rozpoznawanej przez sąd (por. postanowienie TK z 10 czerwca 2009 r., sygn. P 4/09, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 93). Przedmiotem kontroli konstytucyjności na podstawie art. 193 Konstytucji może być każda norma, „wykorzystanie której sąd rozważa lub zamierza rozważyć (w zależności od tego,

czy przemawiają za tym względy konstytucyjności w trakcie przebiegu interpretacji i stosowania prawa przez sąd, a więc w poszukiwaniu przez sąd normy jednostkowego rozstrzygnięcia” (E. Łętowska, *Funkcjonalna swoistość...*, s. 567; zob. też wyrok TK z 29 czerwca 2010 r., sygn. P 28/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 52). Trybunał Konstytucyjny może wówczas badać określone przepisy w pełnym zakresie ich zastosowania, chyba że szczególne względy przemawiają za ograniczeniem tego zakresu (zob. wyrok TK z 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12).

1.5. Mając powyższe na uwadze oraz przyjmując za pełnym składem Trybunału Konstytucyjnego, że podstawa rozstrzygnięcia „obejmuje całokształt przepisów prawa (norm) stosowanych przez organ władzy publicznej w celu wydania aktu stosowania prawa”, na który składają się „nie tylko przepisy prawa materialnego, ale również regulacje dotyczące procedury, a jednocześnie także podstawowe przepisy ustrojowe, które tworzą dany organ władzy publicznej i wyposażają go w odpowiednie kompetencje, w ramach których wydane zostaje ostateczne rozstrzygnięcie dotyczące skarżącego” (wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108, s. 1345), należy stwierdzić, że kontrola konstytucyjności w trybie pytania prawnego może dotyczyć również innych norm niż składające się na wskazaną powyżej „podstawę rozstrzygnięcia”, o ile zostanie wykazana ich relewantność dla sprawy toczącej się przed pytającym sądem. Nie sposób zatem *a priori* wykluczyć norm ustrojowych lub procesowych (włączając w to normy regulujące zagadnienia wypadkowe) z grupy norm, które mogą być przedmiotem pytania prawnego. Istotne jest aby normy te pozostawały w związku z merytorycznym żądaniem strony i mogły zostać wykorzystane w procesie subsumcji. Należy jednak zauważyć, że związek zachodzący między normami o charakterze ustrojowym a rozstrzygnięciem ma – ze swej natury – inny charakter niż związek między normami proceduralnymi lub materialnymi a rozstrzygnięciem. Pierwszy pozbawiony jest bowiem cechy bezpośredniości. Związek ten jest znacznie luźniejszy niż w pozostałych sytuacjach, a ponadto charakteryzuje się niekoniecznością wystąpienia wadliwości samego rozstrzygnięcia, czy postępowania (por. odpowiednio powołany wyrok o sygn. SK 7/06, s. 1350).

W tym kontekście istotne jest również, że w orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że „oceniając kwestię dopuszczalności pytania prawnego z punktu widzenia przesłanki funkcjonalnej, należy dokonać dyferencjacji sytuacji, w której orzeczenie o niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu prowadziłoby do powstania luki. Sytuacja taka nie oznacza, że przesłanka funkcjonalna nie została spełniona. Wyrok Trybunału wpływa także w tym wypadku na rozstrzygnięcie sądu, ale w sposób bardziej „pośredni” – otwartą kwestią pozostaje bowiem wtedy to, w jaki sposób sąd rozstrzygnie zawisłą przed nim sprawę po takim wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Może bowiem np. próbować wypełnić tę lukę przy zastosowaniu odpowiednich metod wykładni, sięgając do jej bardziej złożonych technik, a może wstrzymać się z orzekaniem i czekać na inicjatywę ustawodawcy itd.” (postanowienie z 20 listopada 2008 r., sygn. P 18/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 168, s. 1774).

1.6. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że w świetle stanowiska zajętego w postanowieniu o sygn. P 4/09, które orzekający w niniejszej sprawie skład podtrzymuje, normy ustrojowe odnoszące się do pozaorzecniczej sfery działalności sądów (np. przydziału spraw sędziom w sądach powszechnych), jako pozostające poza merytorycznym zakresem żądania strony oraz niezwiązane z procesem subsumcji, w szczególności odnoszące się do administracyjnej struktury sądownictwa, co do zasady nie mogą być przedmiotem kontroli w trybie inicjowanym pytaniem prawnym. Nie wywierają

one bowiem wpływu na rozstrzygnięcie konkretnej sprawy (por. postanowienie z 10 czerwca 2009 r., sygn. P 4/09, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 93, s. 971 i 974).

Wyrażony w punkcie 1.5 tej części niniejszego uzasadnienia pogląd o możliwości kontrolowania norm ustrojowych oraz norm procesowych nie uchybia również tezom sformułowanym w orzecznictwie konstytucyjnym na gruncie pytań prawnych zmierzających do poddania kontroli konstytucyjności przepisów regulujących stawki podstawowe wynagrodzenia zasadniczego sędziów sądów powszechnych (zob. postanowienie TK z 10 grudnia 2010 r., sygn. P 27/09, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 133 i powołane tam postanowienia; zob. też cytowane postanowienie TK o sygn. P 18/08).

1.7. Konkludując, nie można podzielić poglądów, jakoby w trybie pytania prawnego nie mogły być w ogóle kwestionowane normy o charakterze ustrojowym, gdyż nie znajdują one zastosowania ani wprost, ani pośrednio w sprawie toczącej się przed pytającym sądem. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, istotność pytania prawnego dotyczącego norm ustrojowych lub proceduralnych może polegać na tym, że ocena konstytucyjności zakwestionowanej normy może doprowadzić do odmiennego ukształtowania podstawowych ram ustrojowych lub proceduralnych postępowania w ten sposób, że ostateczne rozstrzygnięcie sprawy będzie różniło się od rozstrzygnięcia, które zapadłoby w stanie prawnym obejmującym zakwestionowane normy – przedmiot pytania prawnego. Tym samym Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd sformułowany na rozprawie przez przedstawiciela Prokuratora Generalnego. Przykładem z najnowszego orzecznictwa konstytucyjnego może być tu wydany w pełnym składzie wyrok o sygn. P 37/09 (wyrok z 20 października 2010 r., OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79, s. 1173 i n.). Dotyczył on bowiem przepisu proceduralnego, z którego wywodzą treść materialnoprawne i na tej podstawie kształtowane prawa podmiotowe w postępowaniu przed organami Instytutu Pamięci Narodowej (art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424, ze zm.). Z wcześniejszego zaś dorobku Trybunału Konstytucyjnego przykładem może tu być wyrok z 30 czerwca 2003 r. (sygn. P 1/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 56), w którym dokonano oceny konstytucyjności § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 maja 2001 r. w sprawie utworzenia sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 64, poz. 654 ze zm.).

W tym kontekście w doktrynie trafnie wskazuje się, że „w praktyce normy, o których mowa, będą najczęściej kwestionowane jako niezgodne z konstytucyjnymi standardami rzetelnej i sprawiedliwej procedury, zaś rozstrzygnięcie TK ma w założeniu prowadzić do usunięcia nieprawidłowości w tym zakresie. Rozpoznanie zaś sprawy w procedurze o «podwyższonych» standardach konstytucyjnych (...) może być odmienne od rozstrzygnięcia wydanego w ułomnych uwarunkowaniach ustrojowych” (M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 190).

2. Przesłanki dopuszczalności pytania prawnego.

2.1. Warunki dopuszczalności pytania prawnego w pierwszej kolejności zostały sformułowane w art. 193 Konstytucji. Norma ta wymaga, aby pytanie prawne spełniało łącznie trzy przesłanki: a) podmiotową, b) przedmiotową, c) funkcjonalną (szerzej zob. J. Trzcíński, M. Wiącek, uwaga 4 do art. 193, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 4-10 oraz M. Wiącek, *op. cit.*, s. 138 i n.). Zgodnie zaś z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) pytanie prawne powinno czynić zadość wymaganiom pisma procesowego, a

ponadto zawierać: wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt, określenie kwestionowanego aktu lub jego części, sformułowanie zarzutu oraz uzasadnienie go z powołaniem dowodów na jego poparcie.

2.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w niniejszej sprawie wymienione powyżej przesłanki wynikające z ustawy o TK oraz dwie pierwsze przesłanki określone w art. 193 Konstytucji (tj. przesłanka podmiotowa i przedmiotowa) zostały spełnione. Powstaje jednak wątpliwość, czy przedstawione pytanie prawne w całości spełnia przesłankę funkcjonalną.

Jak zostało to zasygnalizowane powyżej, przedmiotem pytania prawnego może być tylko taka norma, której wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywrze wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą postawiono pytanie prawne (zob. np. postanowienie z 18 lutego 2009 r., sygn. P 119/08, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 22, s. 234 oraz wyroki z: 16 grudnia 2008 r., sygn. P 17/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 179, s. 1899; 19 lutego 2008 r., sygn. P 49/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 5, s. 51-52). Innymi słowy, w zależności od treści ewentualnego rozstrzygnięcia o zgodności lub niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą normy wskazanej w pytaniu prawnym, inne powinno być rozstrzygnięcie pytającego sądu (zob. np. wyrok z 15 grudnia 2008 r., sygn. P 57/07).

2.3. Obowiązek wykazania relewancji pytania prawnego został nałożony na pytający sąd (art. 32 ust. 1 i 3 ustawy o TK; zob. też np. postanowienie z 6 listopada 2008 r., sygn. P 60/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 164, s. 1754-1755 i powołane tam orzecznictwo). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że argumentowanie, „w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, nie jest elementem uzasadnienia, ale osobnym elementem formalnym pytania prawnego. W rzeczywistości nie chodzi tu jednak o uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją (lub powołanie dowodów na jego poparcie), ale o *sui generis* uzasadnienie dopuszczalności pytania prawnego. Niezależnie od tego stwierdzić jednak należy, że na sądzie składającym pytanie prawne ciąży powinność stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób rozstrzygnięcie sądu uległoby zmianie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją” (wyrok z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111, s. 1291). W pierwszej kolejności argumentacja pytającego sądu powinna uzasadniać brak możliwości dokonania wykładni zgodnej z Konstytucją kwestionowanego przepisu. Jedynie bowiem w wypadku braku możliwości usunięcia wątpliwości przy zastosowaniu reguł interpretacyjnych i kolizyjnych będzie można uznać dopuszczalność pytania prawnego.

2.4. Zważywszy, że Trybunał Konstytucyjny jest organem działającym na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji) uprawnionym do badania własnej właściwości w sprawie, należy uznać, iż jest on uprawniony do badania, na ile treść przepisu, którego zgodność z Konstytucją podnoszona jest w pytaniu prawnym, może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem. Ocena dopuszczalności tej kontroli stanowi przedmiot analizy Trybunału Konstytucyjnego, niezależnie od uprawnienia sądu pytającego do wskazania przepisu, który ma być przedmiotem kontroli konkretnej, w zgodzie z art. 193 Konstytucji. Jednakże „umorzenie postępowania z uwagi na niespełnienie przesłanki funkcjonalnej powinno następować jedynie w sytuacjach oczywistych” (wyrok z 15 grudnia 2008 r., sygn. P 57/07, OTK ZU

Nr 10/A/2008, poz. 178, s. 1887; zob. też. J. Trzciński, M. Wiącek, uwaga 24 do art. 193, *op. cit.*, s. 13).

3. Przedmiot pytania prawnego.

3.1. Objęte zakresem pytania prawnego przepisy procedury cywilnej stanowią kolejno o: a) odpowiednim stosowaniu przepisów o procesie cywilnym do innych rodzajów postępowań (art. 13 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.); b) powierzeniu referendarzom czynności w postępowaniu cywilnym (art. 47¹ zdanie pierwsze k.p.c.); c) zrównaniu kompetencji referendarzy – w zakresie czynności powierzonych – z kompetencjami sądu (art. 47¹ zdanie drugie k.p.c.); d) odesłaniu do przepisów o postanowieniach sądu w przypadku postanowień referendarza (art. 362¹ k.p.c.); d) dopuszczalności zaskarżenia orzeczeń referendarza sądowego (art. 398²² § 1 zdanie pierwsze k.p.c.); e) sądzie właściwym do rozpoznania skargi na orzeczenie referendarza (art. 398²² § 1 zdanie drugie k.p.c.); f) kompetencji sądu do utrzymania w mocy lub zmiany zaskarżonego postanowienia referendarza w przedmiocie kosztów sądowych lub kosztów procesu (art. 398²³ § 1 k.p.c.); g) drugoinstancyjnym charakterze kontroli sprawowanej przez sąd nad zaskarżonym postanowieniem referendarza między innymi w przedmiocie kosztów sądowych oraz odpowiednim stosowaniu przepisów o zażaleniu (art. 398²³ § 2 k.p.c.).

Ponadto w pytaniu prawnym sąd zakwestionował art. 8 ust. 2 i art. 118 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90 poz. 594, Nr 152, poz. 1016 i Nr 197, poz. 1307; dalej: ustawa o kosztach sądowych) oraz art. 2 § 2 i art. 147 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 i Nr 154, poz. 1787; dalej: prawo o ustroju sądów powszechnych).

3.2. Analiza wymienionych powyżej regulacji prowadzi do wniosku, że odnoszą się one do różnych sytuacji prawnych i pozwalają na zrekonstruowanie różnych norm. Niemniej jednak pytający sąd konsekwentnie podkreśla, że zakwestionowane przepisy albo mają „identyczny zakres jurydyczny” albo są komplementarne. Z uwagi na powyższe oraz zastrzeżenia zgłoszone zarówno przez Marszałka Sejmu (w piśmie z 2 kwietnia 2009 r.), jak i Prokuratora Generalnego (w piśmie z 30 kwietnia 2010 r.), Trybunał Konstytucyjny uznał za celowe poddanie szczegółowej analizie wyznaczonego w pytaniu prawnym przedmiotu kontroli.

Punktem wyjścia do identyfikacji problemu konstytucyjnego jest bowiem zawsze przepis (określona jednostka redakcyjna aktu normatywnego). Chociaż Trybunał Konstytucyjny orzeka o normach prawnych, musi – przede wszystkim ze względu na cel i skutki tej kontroli – dążyć do precyzyjnego wskazania przepisów, z których dana norma wynika (por. wyrok TK z 20 grudnia 2007 r., sygn. P 39/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 161, s. 1930). Końcowym efektem kontroli konstytucyjności, która dotyczy norm prawnych (treści prawa), a nie przepisów prawnych, jest zawsze wskazanie oznaczonej jednostki redakcyjnej aktu normatywnego, umożliwiającej rekonstrukcję – zgodnej lub niezgodnej z Konstytucją – normy.

3.2.1. Art. 8 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych stanowi o możliwości wydania postanowienia w przedmiocie kosztów sądowych na posiedzeniu niejawnym. Przepis ten, pozwala na odstępstwo od zasady jawności posiedzeń zrekonstruowanej na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych (zasada stosowania przepisów k.p.c. wprost) oraz art. 148 § 1 k.p.c. i ma na celu przyspieszenie postępowania oraz zaoszczędzenie wydatków

związanych z przeprowadzeniem posiedzenia jawnego (zob. K. Gonera, *Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, Warszawa 2008, s. 108). Jest to zatem jeden z „przepisów szczególnych”, o których mowa w art. 148 § 1 k.p.c.

Wbrew zapatrywaniom pytającego sądu art. 8 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych nie jest tożsamy treściowo z art. 2 § 2 prawa o ustroju sądów powszechnych oraz nie pozwala na rekonstrukcję normy kompetencyjnej, która decydowałaby o uprawnieniach referendarza w procedurze cywilnej. Jeżeli nawet przyjąć, że Sąd Rejonowy kwestionuje możliwość skierowania przez referendarza sprawy na rozprawę, to wówczas tego rodzaju normę kompetencyjną należałoby rekonstruować na podstawie art. 148 § 2 w związku z art. 47¹ k.p.c. oraz art. 118 ustawy o kosztach sądowych.

Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd Prokuratora Generalnego, że ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności art. 8 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych nie wpływa na przyszłe orzeczenie Sądu Rejonowego, gdyż problemem w toczącej się sprawie nie jest ocena dopuszczalności wydania postanowienia o kosztach sądowych na posiedzeniu niejawnym lub wyznaczenia rozprawy w celu rozstrzygnięcia o kosztach, ale chodzi tu o zagadnienie konstytucyjności normy kompetencyjnej uprawniającej referendarza do zwalniania od kosztów sądowych. Art. 8 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych nie może być przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie, gdyż pytanie prawne w tym zakresie nie spełnia przesłanki funkcjonalnej.

3.2.2. Kolejny z zakwestionowanych w pytaniu prawnym przepisów – art. 147 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych – stanowi, że w sądach rejonowych i okręgowych do wykonywania określonych czynności z zakresu ochrony prawnej zatrudniani są referendarze sądowi.

Wbrew twierdzeniom pytającego sądu, przepis ten, uzupełniając ogólną regułę zawartą w art. 2 § 2 prawa o ustroju sądów powszechnych, nie ma z nią tożsamej treści. Przemawia przeciwko temu zarówno założenie o racjonalności ustawodawcy, jak i zastosowanie językowych oraz systematycznych reguł wykładni obu przepisów. Art. 147 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych zamieszczony został w rozdziale I („Przepisy ogólne”) działu IV („Referendarze sądowi, pracownicy sądów, kuratorzy sądowi, ławnicy oraz organy pomocnicze sądów”) i stanowi podstawę normatywną zatrudnienia referendarza sądowego w ramach administracyjnej struktury organizacyjnej sądownictwa powszechnego. Treść tego przepisu została rozwinięta w art. 149 i art. 150 prawa o ustroju sądów powszechnych, które stanowią kolejno o przesłankach mianowania i samym akcie mianowania na stanowisko referendarza. Art. 147 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych odnosi się zatem jedynie ogólnie do statusu pracowniczego referendarza sądowego, wskazując cel jego zatrudnienia. Przepis ten nie określa zakresu lub treści rozstrzygnięć referendarza, jego kompetencji procesowych. Nie reguluje też postępowania sądowego. Ma on zatem charakter normy ustrojowej odnoszącej się do pozaorzeczniczej sfery działalności sądownictwa powszechnego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wskazana przez pytający sąd norma pozostaje poza merytorycznym zakresem żądania strony w konkretnej sprawie (por. postanowienie o sygn. P 4/09). Ewentualne orzeczenie o niekonstytucyjności art. 147 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych nie wpłynęłoby merytorycznie na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem. Nie może być on przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie, gdyż pytanie prawne w tym zakresie nie spełnia przesłanki funkcjonalnej.

Analogia do wyroku o sygn. SK 7/06 w odniesieniu do art. 147 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych jest niedopuszczalna. Należy zauważyć, że w przeciwieństwie do przedmiotu zaskarżenia w sprawie dotyczącej konstytucyjności powierzenia asesorum czynności sędziowskich, art. 147 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych nie dotyczy

kompetencji Ministra Sprawiedliwości. W odniesieniu do referendarzy zostały one określone w wspomnianym art. 150 i n. prawa o ustroju sądów powszechnych, które nie są przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie.

3.2.3. Art. 13 § 2 k.p.c. ma następujące brzmienie: „Przepisy o procesie stosuje się odpowiednio do innych rodzajów postępowań unormowanych w niniejszym kodeksie, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej”. Uzupełniając generalną zasadę domniemania drogi procesowej (art. 13 § 1 k.p.c. w związku z art. 2 k.p.c.), stanowi on o uniwersalnym zastosowaniu unormowań postępowania procesowego do postępowania nieprocesowego, zabezpieczającego, egzekucyjnego i międzynarodowego postępowania cywilnego oraz niektórych postępowań. Przepisy tych postępowań mają pierwszeństwo i dopiero w ich braku zastosowanie znajdzie regulacja odnosząca się do procesu. W kontekście rozpoznawanej sprawy istotne jest, że z mocy art. 13 § 2 k.p.c. przepisy o skardze na orzeczenie referendarza sądowego (tj. art. 398²² lub art. 398²³ k.p.c.) znajdują zastosowanie w postępowaniu innym niż procesowe, chyba że przepisy tego postępowania stanowią inaczej (np. odnośnie do skutków wniesienia skargi).

Wbrew twierdzeniom pytającego sądu, art. 13 § 2 k.p.c. nie tworzy podstawy kompetencji referendarza sądowego do orzekania jako sąd rejonowy. Przepis ten pozwala na rekonstrukcję normy odsyłającej, a nie kompetencyjnej. Nie dotyczy on też statusu referendarza sądowego, nie określa zakresu, treści lub zaskarżalności jego rozstrzygnięć. Sprawy te są bowiem regulowane przez art. 47¹ k.p.c. i przepisy szczególne. Zarzut niekonstytucyjności należy uznać za oczywiście bezzasadny i nieudowodniony. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że pytanie prawne nie spełnia w tym zakresie przesłanek wynikających z art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK.

Zważywszy ponadto, że procedura cywilna nie reguluje wyczerpująco postępowań innych niż proces, ewentualne usunięcie z systemu prawa omawianej normy odsyłającej prowadziłoby w pierwszej kolejności do powstania luki prawnej, którą należałoby wypełniać przy pomocy reguł wykładni oraz reguł kolizyjnych. W kontekście skargi na orzeczenie referendarza zabrakłoby wyraźnej podstawy prawnej do stosowania art. 398²² lub art. 398²³ k.p.c. w postępowaniach innych niż procesowe. Ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności art. 13 § 2 k.p.c. nie pociągałoby za sobą niekonstytucyjności norm określających status, kompetencje i zaskarżalność orzeczeń referendarza sądowego, nie wpływałoby też na przyszłe orzeczenie Sądu Rejonowego. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że pytanie prawne nie spełnia w tym zakresie wymogu relewancji.

3.2.4. Art. 362¹ k.p.c. ma następujące brzmienie: „Do postanowień referendarza stosuje się odpowiednio przepisy o postanowieniach sądu”. W piśmiennictwie podkreśla się, że stanowi on naturalną konsekwencję upoważnienia zawartego w art. 47¹ k.p.c. i – w braku szczegółowych przepisów dotyczących postanowień wydawanych przez referendarza – zapewnia spójność rozwiązań proceduralnych (zob. T. Ereciński, uwaga do art. 362¹ [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze. Tom 2*, red. Tenże, Warszawa 2010, s. 93-94). Zarazem jednak wskazuje się, że choć art. 362¹ k.p.c. jest konsekwencją zrównania kompetencji referendarzy sądowych z kompetencjami sądu, to upoważnienie do wykonywania czynności przez referendarzy sądowych mieści się w art. 2 § 2 prawa o ustroju sądów powszechnych oraz art. 47¹ k.p.c. (zob. K. Kołakowski, uwaga 1 in fine do art. 362¹, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do art. 1-366. Tom I*, red. K. Piasecki, Warszawa 2010, s. 1632).

Wbrew twierdzeniu pytającego sądu art. 362¹ k.p.c. nie upoważnia referendarza sądowego do wykonywania oznaczonych czynności w postępowaniu cywilnym oraz nie odnosi się do jego statusu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, skoro omawiany przepis ma charakter odsyłający, to ze swej natury jest niekompletny i sam przez się nie tworzy normy prawnej. Przepis ten wymaga „uzupełnienia” przez przepis odniesienia, który

dopiero wzięty łącznie z przepisem odsyłającym daje poszukiwaną regułę zachowania się (zob. też uchwała TK z 1 czerwca 1994 r., sygn. W. 4/94, OTK w 1994 r., cz. 1, poz. 24).

Art. 362¹ k.p.c. odsyła w pierwszej kolejności do art. 354 i n. k.p.c. (dotyczących postanowień sądu), których Sąd Rejonowy nie rozważa jako przepisów odniesienia. W uzasadnieniu pytania prawnego pojawia się postulat poddania ocenie konstytucyjnej art. 362¹ k.p.c. w związku z art. 13 § 2 k.p.c. Innymi słowy, pytający sąd wnosi o kontrolę konstytucyjności przepisu odsyłającego w związku z przepisem odsyłającym.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że argumentacja przedstawiona w uzasadnieniu pytania prawnego jest oczywiście bezzasadna, a zarzut niekonstytucyjności nie został udowodniony. Sąd Rejonowy nie uwzględnił bowiem „niesamodzielnego” (tj. wymagającego uzupełnienia) charakteru art. 362¹ k.p.c. i błędnie utożsamia go z art. 2 § 2 prawa o ustroju sądów powszechnych. W omawianym zakresie pytanie prawne nie odpowiada wymaganiom art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK.

3.2.5. W dniu wniesienia pytania prawnego oraz w momencie, w którym rozszerzono jego zakres przedmiotowy (postanowienie Sądu Rejonowego z 26 kwietnia 2009 r. – zob. punkt 1.1 części I niniejszego uzasadnienia) art. 398²³ k.p.c. miał następujące brzmienie: „§ 1. Wniesienie skargi na postanowienie referendarza w przedmiocie kosztów sądowych lub kosztów procesu wstrzymuje jego wykonalność. Rozpoznając skargę sąd wydaje postanowienie, w którym zaskarżone postanowienie referendarza sądowego utrzymuje w mocy albo je zmienia. § 2. W sprawach, o których mowa w § 1, sąd orzeka jako sąd drugiej instancji, stosując odpowiednio przepisy o zażaleniu”.

Przepis ten został zmieniony przez art. 1 pkt 29 ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r. Nr 7, poz. 45; dalej: ustawa zmieniająca k.p.c. z 2009 r.). Art. 398²³ k.p.c. otrzymał wówczas następujące brzmienie „§ 1. Rozpoznając skargę na postanowienie referendarza w przedmiocie kosztów sądowych lub kosztów procesu oraz na postanowienie o odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego, sąd wydaje postanowienie, w którym zaskarżone postanowienie referendarza sądowego utrzymuje w mocy albo je zmienia. § 2. W sprawach, o których mowa w § 1, wniesienie skargi na postanowienie referendarza wstrzymuje jego wykonalność. Sąd orzeka jako sąd drugiej instancji, stosując odpowiednio przepisy o zażaleniu”.

Nadanie nowej treści nastąpiło po upływie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy (art. 6 ustawy zmieniającej k.p.c. z 2009 r.) i polegało na modyfikacji językowo-redakcyjnej oraz wprowadzeniu reguły, że wniesienie skargi na postanowienie referendarza o odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego wstrzymuje jego wykonalność.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej k.p.c. z 2009 r., w sprawach wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy, do czasu zakończenia postępowania w danej instancji, stosuje się przepisy dotychczasowe. Regulując kwestię intertemporalną, ustawodawca opowiedział się zatem za zastosowaniem zasady ciągłości postępowania z uwzględnieniem jego kolejnych stadiów. To oznacza, że nowe przepisy procesowe znajdują zastosowanie dopiero z chwilą przejścia sprawy do następnego stadium postępowania. Do tego czasu należy stosować przepisy dawne.

Jednakże, z mocy art. 4 ust. 2 ustawy zmieniającej k.p.c. z 2009 r., art. 398²³ k.p.c. w nowym brzmieniu stosuje się od wejścia w życie tejże ustawy. Przepis ten został wyłączony z zakresu intertemporalnej normy, która realizowała tzw. zasadę stadiów postępowania. W konsekwencji, znajdzie tu zastosowanie ogólna reguła prawa cywilnego procesowego, którą jest zasada aktualności przepisów procesowych. Na jej podstawie, nowe przepisy procesowe wchodzi w życie bezzwłocznie i znajdują zastosowanie we wszystkich sprawach bez względu na chwilę wszczęcia postępowania, przy czym

czynności procesowe dokonane wcześniej pozostają w mocy (por. uchwała składu siedmiu sędziów SN z 17 stycznia 2001 r., sygn. akt III CZP 49/00, OSNC nr 4/2001, poz. 53).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 398²³ k.p.c. w zakwestionowanym przez pytający sąd brzmieniu (tj. ustalonym przez art. 126 pkt 21 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Dz. U. Nr 167, poz. 1398), nie znajdzie zastosowania w toczącej się przed pytającym sądem sprawie. Podstawą ewentualnego rozstrzygnięcia pytającego sądu będzie art. 398²³ k.p.c. w brzmieniu ustalonym ustawą zmieniającą k.p.c. z 2009 r. Konieczność zastosowania nowego prawa – zgodnie z ogólną normą międzyczasową prawa cywilnego procesowego – prowadzi do sytuacji, w której nie może zostać spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego. Ewentualne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o konstytucyjności przedmiotowo istotnego przepisu sprzed nowelizacji nie doprowadziłoby do zmiany stanu prawnego istotnej dla Sądu Rejonowego. Nowa treść art. 398²³ k.p.c. pozostaje zaś poza zakresem zaskarżenia zrekonstruowanym zarówno na podstawie *petitum*, jak i uzasadnienia pytania prawnego oraz uzupełniających je postanowień.

3.2.6. W dniu wniesienia pytania prawnego art. 398²² § 1 k.p.c. miał następujące brzmienie: „§ 1. Na orzeczenie referendarza sądowego, co do istoty sprawy, orzeczenie kończące postępowanie, orzeczenia, o których mowa w art. 394 § 1 pkt 1, 2, 4², 5, 6, 7, 8 i 9, a także orzeczenie co do nadania klauzuli wykonalności, przysługuje skarga, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Skargę rozpoznaje sąd, w którym wydano zaskarżone orzeczenie”. Przepis ten został zmieniony przez art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 234, poz. 1571; dalej: ustawa zmieniająca k.p.c. z 2008 r.). Art. 398²² § 1 k.p.c. otrzymał wówczas następujące brzmienie: „Na orzeczenie referendarza sądowego co do istoty sprawy, orzeczenie kończące postępowanie, orzeczenia, o których mowa w art. 394 § 1 pkt 1, 2, 4², 5-9, orzeczenie co do nadania klauzuli wykonalności, a także orzeczenia co do stwierdzenia wykonalności europejskiego nakazu zapłaty i co do wydania zaświadczenia, o którym mowa w art. 795⁸, przysługuje skarga, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Skargę rozpoznaje sąd, w którym wydano zaskarżone orzeczenie”. Zmiana polegała na modyfikacji językowo-redakcyjnej oraz rozszerzeniu katalogu orzeczeń na które przysługuje skarga. Chodzi o orzeczenie co do stwierdzenia wykonalności europejskiego nakazu zapłaty oraz orzeczenie co do wydania zaświadczenia, o którym mowa w art. 795⁸ k.p.c.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy zmieniającej k.p.c. z 2008 r., przepisy ustawy stosuje się do postępowań wszczętych po dniu jej wejścia w życie, z zastrzeżeniem postanowień, które nie mają normatywnego znaczenia w kontekście niniejszej sprawy. Zmiany w brzmieniu oznaczonych przepisów co do zasady zostały wprowadzone na przyszłość. Ustawodawca stanął tym samym na stanowisku, że w postępowaniach wszczętych pod rządami dawnego prawa stosuje się to prawo.

W konsekwencji art. 398²² § 1 k.p.c. – w brzmieniu obowiązującym w momencie wniesienia pytania prawnego – należy uznać za pozostający w mocy obowiązującej i znajdujący zastosowanie do konkretnej kategorii spraw z uwagi na przepisy intertemporalne (por. szerzej o obowiązywaniu normy i prawie intertemporalnym – zob. wyrok pełnego składu TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5, s. 57-58 i n.). Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem konstytucyjnym, zakwestionowany akt normatywny obowiązuje w systemie prawa, dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, a utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy akt ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (zob.

postanowienie pełnego składu TK z 15 grudnia 2009 r., sygn. K 30/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 175, s. 1392).

Niemniej jednak przepis ten nie może być przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie z uwagi na brak przesłanki funkcjonalnej. Art. 398²² § 1 k.p.c. ustanawia ogólną regułę zaskarżalności postanowień referendarza sądowego, od której wspomniany wcześniej art. 398²³ k.p.c. przewiduje pewne odstępstwa. Zważywszy, że tocząca się przed pytającym sądem sprawa dotyczy kontroli postanowienia w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych, na zasadzie *lex specialis derogat legi generali* pytający sąd powinien zastosować art. 398²³ k.p.c. w brzmieniu ustalonym ustawą zmieniającą k.p.c. z 2009 r. (zob. uwagi w punkcie 3.2.5. tej części niniejszego uzasadnienia).

Na marginesie Trybunał Konstytucyjny pragnie wskazać, że zarzut sformułowany w *petitum* pytania prawnego względem art. 398²² § 1 k.p.c., jakoby przepis ten uprawniał referendarza sądowego do orzekania w charakterze sądu pierwszej instancji, opiera się na błędnym odczytaniu art. 398²² k.p.c., w którego § 3 wprost stwierdza się, że sąd, rozpoznając skargę na orzeczenie referendarza, czyni to jako sąd pierwszej instancji.

3.3. Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w odniesieniu do: a) art. 8 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych; b) art. 147 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych; c) art. 13 § 2 k.p.c.; d) art. 362¹ k.p.c.; e) art. 398²³ w brzmieniu nadanym przez art. 126 pkt 21 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398); f) art. 398²² § 1 k.p.c. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 235, poz. 1699) wydanie wyroku jest niedopuszczalne, a postępowanie podlega umorzeniu (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

W pozostałym zakresie pytanie prawne spełnia wszystkie przesłanki dopuszczalności kontroli. Przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie są: a) art. 2 § 2 prawa o ustroju sądów powszechnych; b) art. 47¹ k.p.c. oraz c) art. 118 ustawy o kosztach sądowych. Od odpowiedzi na pytanie o konstytucyjność norm wywiedzionych z tych przepisów zależy rozstrzygnięcie, czy oznaczone działania referendarza można uznać jako działanie organu uprawnionego w świetle konstytucyjnych standardów.

4. Problem konstytucyjny przedstawiony w pytaniu prawnym.

Pytanie prawne zostało postawione w związku ze skargą małżonka dłużnika na postanowienie Sądu Rejonowego w Bytowie wydane przez referendarza sądowego w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych. Istota pytania prawnego sprowadza się do wątpliwości, czy referendarz sądowy może posiadać kompetencje sądu w zakresie czynności ochrony prawnej i czy jest uprawniony – w świetle konstytucyjnej gwarancji prawa do sądu oraz zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości – do orzekania w wybranych sprawach spornych.

5. Zakres kontroli.

5.1. W *petitum* pytania prawnego jako wzorce kontroli wszystkich kwestionowanych norm wskazano kolejno: a) zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji); b) zakaz ustanawiania sądów wyjątkowych w innej sytuacji niż „na czas wojny” (art. 175 ust. 2 Konstytucji); c) domniemanie właściwości sądów powszechnych w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości (art. 177 Konstytucji); d) zasadę niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji); e) zasadę ochrony warunków pracy i wynagrodzenia sędziów (art. 178 ust. 2 Konstytucji); f) zakaz przynależności

sędziów do oznaczonych struktur (art. 178 ust. 3 Konstytucji); g) regułę powoływania sędziów na czas nieoznaczony (art. 179 Konstytucji); h) zakaz pozbawienia sędziego urzędu (art. 180 ust. 1 Konstytucji); i) konstytucyjne gwarancje i przesłanki złożenia sędziego z urzędu (art. 180 ust. 2 Konstytucji); j) konstytucyjne przesłanki przenoszenia sędziów w stan spoczynku (art. 180 ust. 3 Konstytucji); k) delegację do ustawowego dookreślenia wieku, po osiągnięciu którego sędziowie przechodzą w stan spoczynku (art. 180 ust. 4 Konstytucji); l) gwarancję zachowania pełnego uposażenia w oznaczonej konstytucyjnie sytuacji (art. 180 ust. 5 Konstytucji); ł) konstytucyjną regulację immunitetu sędziowskiego (art. 181 Konstytucji).

Ponadto pytający sąd wskazał na konieczność oceny zakwestionowanych przepisów w świetle a) zasady odrębności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji); b) zasady podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji); c) zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji); d) konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji); e) zasady zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji) oraz f) podmiotowego prawa do rzetelnego procesu sądowego, które zostało zagwarantowane w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja).

5.2. Trybunał stwierdza, że pytający sąd nie dostrzega złożonego charakteru niektórych z wymienionych jako wzorce kontroli przepisów, które składają się z kilku jednostek redakcyjnych i pozwalają na rekonstrukcję różnych norm konstytucyjnych. Uwagi te odnoszą się do: art. 177, art. 178, art. 179, art. 180, art. 181 Konstytucji. Sąd Rejonowy wskazuje kompleks norm regulujących konstytucyjny status sądów powszechnych i sędziów (większość przepisów z podrozdziału „Sądy” w rozdziale VIII Konstytucji), nie bacząc nawet, że niektóre z nich zawierają delegację do ustawowej operacjonalizacji konstytucyjnego standardu.

W ocenie Trybunału, przepisy te zostały powołane ornamentacyjnie i bez uzasadnienia. W tym zakresie pytanie prawne nie spełnia wymagań określonych w art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK, a postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5.3. Powyższe nie oznacza, że pozostałe ze wskazanych przez pytający sąd norm konstytucyjnych mogą stanowić wzorce kontroli w niniejszej sprawie. Problem wiąże się z zakazem ustanawiania sądów wyjątkowych w innej sytuacji niż „na czas wojny” oraz z zasadą podziału i równowagi władz w związku z zasadą odrębności władzy sądowniczej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, normy te są nieadekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie, przez co należy rozumieć ich niewłaściwy dobór w kontekście oznaczonego przedmiotu kontroli. Innymi słowy, chodzi tu o sytuację, w której nie zachodzi merytoryczny związek między normą konstytucyjną a normą wskazaną jako przedmiot postępowania przed Trybunałem (o nieadekwatności wzorców zob. np. wyrok z 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1, s. 8 i n.).

5.3.1. W odniesieniu do art. 175 ust. 2 Konstytucji rozumowanie Sądu Rejonowego wykazuje niespójność logiczną i jest oczywiście bezzasadne. Trybunał Konstytucyjny podziela tym samym stanowisko Prokuratora Generalnego i Marszałka Sejmu. Pytający sąd argumentuje bowiem, że kwestionowane przepisy regulujące status i kompetencje referendarzy sądowych w postępowaniu cywilnym są niezgodne z zasadą sądowego wymiaru sprawiedliwości, gdyż referendarz nie może zostać uznany za „sąd” w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji. Zarazem jednak pytający sąd twierdzi, że kwestionowane przepisy są niezgodne z konstytucyjnym zakazem tworzenia sądów

wyjątkowych, gdyż referendarz sądowy może zostać uznany za „sąd” w rozumieniu konstytucyjnym.

Chociaż Konstytucja nie precyzuje pojęcia „sądu wyjątkowego”, pozostawiając ustawodawcy w tym zakresie margines swobody, nie oznacza to, że chodzi tu o organ inny niż „sąd” w generalnym konstytucyjnym ujęciu. Organ, o którym mowa w art. 175 ust. 2 Konstytucji nie może być pozbawiony cech: „właściwości”, „niezależności”, „bezstronności” oraz „niezawisłości”, a jego ustroj i właściwość musi określać ustawa (odpowiednio: art. 45 ust. 1 oraz art. 176 ust. 2 Konstytucji). Przemawia za tym przede wszystkim konstytucyjne i autonomiczne znaczenie pojęcia „sąd” oraz jego jednolita wykładnia w ramach całego aktu normatywnego. W doktrynie prawnej wskazuje się, że „sąd wyjątkowy” to „sąd szczególny” względem sądów wskazanych w katalogu z art. 175 ust. 1 Konstytucji (por. L. Garlicki, uwaga 12 do art. 175, [w:] *Konstytucja...*, s. 11).

Z zakwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów jednoznacznie wynika, że referendarz sądowy nie jest „sądem” (zob. też uwagi w punkcie 1 i n. IV części niniejszego uzasadnienia). Wymieniony w *petitum* pytania prawnego art. 147 w związku z art. 2 § 2 prawa o ustroju sądów powszechnych jednoznacznie wskazuje, że referendarze działają w strukturze sądownictwa powszechnego i nie tworzą „sądu szczególnego”.

5.3.2. W odniesieniu do art. 10 i art. 173 Konstytucji argumentacja Sądu Rejonowego opiera się na nieprzekonywającej i uproszczonej interpretacji zasady podziału i równowagi władz oraz zasady odrębności władzy sądowniczej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie istnieje merytoryczny związek między tymi zasadami a art. 47¹ k.p.c., art. 2 § 2 prawa o ustroju sądów powszechnych, art. 118 ustawy o kosztach sądowych. Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, zakwestionowane przepisy nie dotyczą ani rozdzielenia funkcji państwa (prawodawczej, wykonawczej, sądowniczej), ani przyporządkowania jej oznaczonemu i odpowiedniemu organowi. Nie dotyczą one tym samym problematyki jądra kompetencyjnego każdej z władz, którego nie powinien naruszać ustawowy podział funkcji oraz sprzężonych z nimi kompetencji (szerzej zob. P. Sarnecki, uwaga 15 do art. 10, [w:] *Konstytucja...*, s. 14-15 i powołane tam orzecznictwo).

Po drugie, przepisy te nie odnoszą się do zagadnień „równoważenia się władz”, „współdziałania władz” lub „przecięcia kompetencyjnego” pomiędzy poszczególnymi władzami (szerzej o interpretacji tych pojęć zob. wyrok z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3, s. 39-42).

Po trzecie, normy tworzące przedmiot kontroli w niniejszej sprawie nie regulują problematyki odrębności (tj. „separacji” lub „izolacji”) władzy sądowniczej od innych władz. Referendarze sądowi orzekający m.in. w sprawach zwolnienia od kosztów sądowych są powiązani organizacyjnie (służbowo) i funkcjonalnie z władzą sądowniczą. Przedstawiony w pytaniu prawnym problem konstytucyjny dotyczy konstytucyjności powierzenia im oznaczonych czynności w postępowaniu cywilnym oraz zakresu tego powierzenia.

5.4. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wzorcem konstytucyjnym w niniejszej sprawie nie może być też art. 2 Konstytucji. Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, pytający sąd nie sformułował precyzyjnie zarzutu naruszenia zgodnie z wymaganiami art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Uzasadnienie pytania prawnego ogranicza się bowiem jedynie do powołania art. 2 Konstytucji oraz nieadekwatnego orzecznictwa konstytucyjnego. Tak sformułowany zarzut jest zbyt ogólnikowy i nieprecyzyjny. Niejasne jest, który z normatywnych komponentów zasady ma stanowić wzorzec kontroli. Z bogatego orzecznictwa konstytucyjnego oraz ustaleń doktryny prawa wynika zaś, że art. 2 Konstytucji pozwala na rekonstrukcję zasady państwa demokratycznego, prawnego i

sprawiedliwego społecznie, w którą wpisany jest konflikt wartości (zob. W. Sokolewicz, uwagi 7-8 do art. 2, [w:] *Konstytucja...*, s. 10-12) oraz szeregu zasad pochodnych (szerzej zob. W. Sokolewicz, uwagi 14-17 do art. 2, [w:] *Konstytucja...*, s. 17-20). Trybunał Konstytucyjny przypomina, że „zasada demokratycznego państwa prawnego ma na tyle bogatą treść i rozdziela się na tyle zasad o bardziej szczegółowym charakterze, że nie można powoływać jej bez konkretnego wskazania, które elementy owej zasady zostały naruszone przez ustawodawcę i na czym owo naruszenie polega. Trybunał Konstytucyjny może bowiem orzekać tylko na podstawie konkretnie sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności” (wyrok z 24 lutego 1997 r., sygn. K 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6, s. 44, s. 44).

Po drugie, Sąd Rejonowy nie przedstawił żadnej argumentacji na poparcie zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji. Pytanie prawne nie spełnia w omawianym zakresie zatem przesłanki wynikającej z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Trybunał Konstytucyjny przypomina bowiem, że „ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne” (postanowienie z 15 października 2009 r., sygn. P 120/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 143, s. 2535 i powołane tam orzecznictwo).

Po trzecie, nawet jeżeli na podstawie uzasadnienia pytania prawnego uznać, że naruszenie konstytucyjnej gwarancji prawa do sądu pociąga za sobą zarazem naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, należałoby wówczas stwierdzić, że orzekanie w odniesieniu do art. 2 Konstytucji jest zbędne. Aktualny pozostaje pogląd Trybunału, że „w przypadkach, gdy generalną zasadę demokratycznego państwa prawa konkretyzują dalsze przepisy konstytucji, określające reguły funkcjonowania poszczególnych instytucji tegoż demokratycznego prawa, należy przeprowadzić ocenę trafności zarzutu naruszenia tej zasady, z uwzględnieniem odpowiednich szczególnych regulacji konstytucji” (wyrok z 13 stycznia 1998 r., sygn. K 5/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 3, s. 21 i por. wyrok z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40, s. 240; zob. też wyrok z 7 października 2008 r., sygn. P 30/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 135, s. 1375).

5.5. Aby merytorycznie rozpoznać sprawę konieczne, jest nie tylko oznaczenie wzorców konstytucyjnych, ale również ich poprawna i zgodna z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego interpretacja oraz odpowiednie przyporządkowanie do przedmiotu kontroli.

Zgodnie z art. 66 ustawy o TK Trybunał jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Interpretując ten przepis, wielokrotnie wskazywano, że w orzecznictwie konstytucyjnym utrwaliła się zasada *falsa demonstratio non nocet*, zgodnie z którą podstawowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (zob. np. wyroki o sygn. P 36/05, s. 1434 i z 14 lutego 2006 r., sygn. P 22/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 16, s. 183-184). Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie stawał na stanowisku, że na wniosek składa się cała wyrażająca go treść, a w *petitum* następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli (zob. wyrok z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15, s. 227; zob. też wyrok z 8 czerwca 2010 r., sygn. P 62/08, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 47, s. 685). Wadliwy porządek przywołanych wzorców kontroli nie uzasadnia automatycznie umorzenia postępowania, jeżeli z argumentacji pytającego sądu wynika jednoznacznie, że zmierza on w istocie do – zgodnego z zasadami rządzącymi postępowaniem inicjowanym pytanie prawnym – zakwestionowania normy. Zasada ta musi znaleźć zastosowanie również w niniejszej sprawie.

5.6. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, pierwszą kwestią wymagającą wyjaśnienia jest zagadnienie kontroli zakwestionowanych w pytaniu prawnym norm z art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji. Zarówno w *petitum*, jak i w uzasadnieniu pytania prawnego, przepis ten został wskazany jako pozostający w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Marszałek Sejmu uznał za celowe wspólne rozpoznanie zarzutów odnoszących się do naruszenia gwarancji prawa do sądu, gdyż art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji są tożsame treściowo. Zdaniem Prokuratora Generalnego, oba przepisy są materialnie zbieżne, przez co stwierdzenie zgodności z normą konstytucyjną determinuje konieczność uznania zgodności z normą prawa międzynarodowego.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że interpretacja konstytucyjnego prawa do sądu, inspirowana jest zarówno poglądami doktryny, międzynarodowymi standardami praw człowieka zawartymi w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz w Konwencji, jak i orzecznictwem konstytucyjnym (wyrok z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36, s. 209). Gwarancje prawa do sądu zawarte w normach międzynarodowych znajdują bezpośrednie umocowanie w przepisach Konstytucji, w ten sposób, że art. 45 ust. 1 Konstytucji uwzględnia treść art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji (zob. wyroki z: 7 grudnia 2010 r., sygn. P 11/09, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 128; 13 grudnia 2005 r., sygn. SK 53/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 134, s. 1548; 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52, s. 321).

Mając powyższe na uwadze oraz uwzględniając – ugruntowane w orzecznictwie konstytucyjnym – generalne założenie o wieloskładnikowości i policentryczności systemu prawa, Trybunał stwierdza, że dynamiczna interpretacja art. 6 ust. 1 Konwencji ma istotne znaczenia dla rozumienia konstytucyjnej gwarancji prawa do sądu. Interpretując normy konstytucyjne, Trybunał Konstytucyjny uwzględnia stanowisko wypracowane w ramach orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (por. wyroki z: 20 listopada 2007 r., sygn. SK 57/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 125, s. 1532 i n.; 17 grudnia 2003 r., sygn. SK 15/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 103, s. 1200; 20 lipca 2004 r., sygn. SK 19/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 67, s. 868).

Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że zgłaszając jako wzorzec art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji, pytający sąd nie wyszedł poza treść zawartą w zakresie wzorca konstytucyjnego obejmującego prawo do sądu wynikające z art. 45 Konstytucji. Sformułowane na podstawie obu norm zarzuty są tożsame. Dokonanie oceny zgodności kwestionowanego przepisu z wzorcem konstytucyjnym sformułowanym w art. 45 ust. 1 Konstytucji czyni zbędną wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego w zakresie oceny zgodności wskazanego przepisu z wzorcem z art. 6 Konwencji (zob. np. wyroki z: 4 listopada 2010 r., sygn. K 19/06, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 96 oraz 27 maja 2008 r., sygn. P 59/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 64, s. 652; zob. też wyrok z 18 października 2004 r., sygn. P 8/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 92, s. 1100 oraz wyrok z 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81, s. 1010-1011).

Z tych przyczyn Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w części dotyczącej zarzutu naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji.

5.7. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania konieczne jest poczynienie kilku uwag odnośnie do przyporządkowania 175 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji jako wzorców kontroli. Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że konstytucyjna zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości została powołana jako wzorzec dla oceny równoległego powierzenia sędziom i referendarzom analogicznych zadań oraz obciążenia sądów powszechnych obowiązkiem wykonywania zadań z zakresu ochrony prawnej. W ocenie Sądu

Rejonowego, ustrojowa regulacja sądownictwa powszechnego z jednej strony nie pozwala na wykonywanie czynności sędziowskich przez podmioty inne niż sędziowie, z drugiej zaś uniemożliwia powierzenie sędziom obowiązków, które nie polegają na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

Trybunał stwierdza, że choć w *petitum* pytania prawnego art. 175 ust. 1 Konstytucji został powołany jako wzorzec dla wszystkich przepisów ustaw, to argumentacja na rzecz niekonstytucyjności wskazuje, iż w niniejszej sprawie z zasadą sądowego wymiaru sprawiedliwości skonfrontowany powinien być art. 2 § 2 prawa o ustroju sądów powszechnych. Art. 45 ust. 1 Konstytucji został powołany poprawnie jako wzorzec kontroli dla wszystkich zakwestionowanych przepisów ustaw.

IV

1. Kontrola art. 2 § 2 prawa o ustroju sądów powszechnych z art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Zdaniem pytającego sądu, niekonstytucyjność art. 2 § 2 prawa o ustroju sądów powszechnych w pierwszej kolejności polega na jednoczesnym powierzeniu sędziom i referendarzom sądowym analogicznych kompetencji oraz obciążeniu sądów powszechnych obowiązkiem wykonywania zadań z zakresu ochrony prawnej. W ocenie Sądu Rejonowego rozwiązanie takie narusza zasadę monopolu sądów w zakresie wymiaru sprawiedliwości.

1.2. Art. 2 § 2 prawa o ustroju sądów powszechnych, umożliwiając wykonywanie oznaczonych czynności przez referendarzy sądowych, stanowi rozwinięcie i uzupełnienie podziału działalności sądów powszechnych na: sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (art. 1 § 2 prawa o ustroju sądów powszechnych) oraz zadania z zakresu ochrony prawnej (art. 1 § 3 prawa o ustroju sądów powszechnych). Analizując zależności między tymi przepisami, w piśmiennictwie wskazuje się, że ustawodawca przyjmuje szeroką przedmiotowo koncepcję ochrony prawnej, którą można rozumieć jako rozstrzyganie sporów o prawo, działalność pojednawczą oraz opiniodawczą. Ochrona prawna *sensu largo* może polegać na rozstrzyganiu, kontroli oraz obsłudze prawnej. Obejmuje ona sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (ochrona prawna *sensu stricto*) oraz inne czynności niż sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, które w prawie o ustroju sądów powszechnych określa się mianem „zadań z zakresu ochrony prawnej” (T. Ereciński, J. Gudowski (red.), J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 35). Pojęcia te nie mają definicji legalnej. Przyjmując jednak założenie, że podział ten ma charakter wyczerpujący i rozłączny, w literaturze wskazuje się, że „zadaniami z zakresu ochrony prawnej” są te „zadania sądów, które nie polegają na rozstrzyganiu sporów o prawo i konfliktów prawnych, ani na rozstrzyganiu o zasadności zarzutów karnych” (T. Ereciński, J. Gudowski (red.), J. Iwulski, *Prawo o ustroju sądów...*, s. 595).

1.3. Oceniając zrekonstruowaną normę z art. 2 § 2 prawa o ustroju sądów powszechnych, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że powierzenie sądom powszechnym czynności innych niż sprawowanie wymiaru sprawiedliwości nie narusza standardu konstytucyjnego. Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, zastosowanie językowych reguł wykładni w połączeniu z rozumowaniem *a contrario* jest nieuprawnione w odniesieniu do art. 175 ust. 1 Konstytucji w świetle zasad interpretacji aktu normatywnego, jakim jest Konstytucja. Wnioskowanie *a*

contrario jest dopuszczalne wówczas, gdy oznaczona regulacja ma „charakter zamknięty” – stanowi samodzielny fragment całego aktu normatywnego. Z uwagi na treść i funkcję norm konstytucyjnych stosowanie tego rozumowania jest ograniczone i każdorazowo wymaga uzasadnienia. Ponadto z konieczności logicznej oraz funkcji norm konstytucyjnych w procesie wykładni należy uwzględniać jej systemowe i funkcjonalne reguły.

Po drugie, o możliwości powierzenia sądom zadań innych niż sprawowanie wymiaru sprawiedliwości decydują: art. 101 ust. 1, art. 125 ust. 4 oraz art. 129 ust. 1 Konstytucji (L. Garlicki, uwaga 8 do art. 175, [w:] *Konstytucja...*, s. 8).

Po trzecie, w art. 165 ust. 2 Konstytucji powierzono sądom zadanie „ochrony” samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, które nie jest rozpatrywaniem sporów w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. W orzecnictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że ochrona ta „nie jest tożsama z prawem do sądu, o którym mowa w art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sądowa ochrona gminy ma zagwarantować prawidłowe wykonywanie przez nią zadań publicznych (...) Pojęcie sądowej ochrony samodzielności akcentuje bardziej aspekt przedmiotowy mechanizmów ochrony, ukierunkowanych w założeniu na zapewnienie prawidłowego wykonywania zadań publicznych, i zakłada pozostawienie szerszej swobody ustawodawcy co do wyboru sposobów jej urzeczywistnienia” (wyrok z 29 października 2009 r., sygn. K 32/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 139, s. 1513).

Po czwarte, w art. 166 ust. 3 Konstytucji powierzono sądom administracyjnym rozstrzyganie o istnieniu lub nieistnieniu kompetencji na tle konkretnych sytuacji jednostkowych, w których organy samorządu terytorialnego i administracji rządowej uznały się za właściwe do podjęcia albo niewłaściwe do podjęcia aktu.

Po piąte, w art. 58 ust. 2 Konstytucji prawodawca konstytucyjny powierzył sądom funkcję organu rejestrowego, który orzeka o odmowie rejestracji lub zakazie działania zrzeszenia.

Po szóste, w art. 184 zdaniu drugim Konstytucji powierzono sądom administracyjnym zadanie kontroli legalności aktów organów samorządu terytorialnego oraz organów administracji rządowej, która ma charakter abstrakcyjnej kontroli sprawowanej w oderwaniu od konkretnej sprawy administracyjnej. W piśmiennictwie wskazuje się, że chodzi tu o wykraczające ponad sprawowanie wymiaru sprawiedliwości zadanie sądów, jakim jest zakresowa kontrola legalności prawa (zob. L. Garlicki, uwaga 10 do art. 184, [w:] *Konstytucja...*, s. 9).

W świetle powyższego należy stwierdzić, że Konstytucja powierza sądom dwojakiego rodzaju zadania. Z jednej strony sprawują one wymiar sprawiedliwości, z drugiej zaś wykonują inne zadania, które nie polegają na rozstrzyganiu spraw w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji (zob. też punkt 3.5 tej części niniejszego uzasadnienia). Sądy mają ponadto kompetencje nieokreślone w Konstytucji, gdyż akt ten nie wyklucza ustawowego powierzenia im dodatkowych zadań. Z nakazu zrekonstruowanego na podstawie art. 175 ust. 1 Konstytucji wynika jednak, że monopol sądów w zakresie wymiaru sprawiedliwości ogranicza możliwość stanowienia norm wystarczających do jego niezrealizowania. Przydzielenie sądom nowych zadań musi odpowiadać funkcji władzy sądowniczej. Granicą swobody ustawodawcy jest nakaz zachowania i zapewnienia efektywności konstytucyjnych zadań sądów wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz określonych w szczególności w: art. 42 ust. 1 i 2, art. 46, art. 48 ust. 2, art. 55 ust. 5, art. 62 ust. 2 Konstytucji.

1.4. Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 2 § 2 prawa o ustroju sądów powszechnych jest zgodny z art. 175 ust. 1 Konstytucji.

1.5. Zdaniem pytającego sądu, niekonstytucyjność art. 2 § 2 prawa o ustroju sądów powszechnych wynika także z tego, że pozwala on na powierzanie referendarzom sądowym zadań, które zastrzeżono dla sędziów. Przepis ten zawiera bowiem wyrażenie: „zadania z zakresu ochrony prawnej w sądach wykonują także referendarze”. W uzasadnieniu pytania prawnego argumentuje się, że w ten oto sposób z uwagi na podmiot orzekający, ustawodawca kwalifikuje daną czynność raz jako wymierzanie sprawiedliwości, a innym razem jako ochronę prawną. Taki stan prawny narusza zaś konstytucyjne prawo do sądu oraz monopol sądów w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

1.6. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że referendarze są urzędnikami sądowymi, którzy zostali upoważnieni do wykonywania oznaczonych czynności w postępowaniu sądowym – innych niż sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (zob. pkt 3 tej części niniejszego uzasadnienia). Choć ustawodawca ani nie określił kompetencji referendarzy sądowych w sposób generalny, ani też nie wskazał, na czym polega realizacja zadań z zakresu ochrony prawnej, to z zastosowania językowych i systematycznych reguł wykładni norm konstytucyjnych oraz prawa o ustroju sądów powszechnych wynika, że ich działalność nie jest sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Jednocześnie zaś uprawnienie sędziów i referendarzy sądowych do wykonywania tego samego rodzaju zadań z zakresu ochrony prawnej nie narusza *per se* prawa do sądu.

1.7. Konstytucja nie zabrania ustawodawcy podjąć decyzji o zaangażowaniu urzędnika sądowego w rozstrzygnięcie sporu o prawo. Na poziomie konstytucyjnym nie uregulowano bowiem bezpośrednio zagadnienia liczby organów prowadzących postępowanie mające na celu rozstrzygnięcie sprawy i nie zakazuje się w sposób generalny ani rozdzielania czynności podejmowanych w celu rozpatrzenia sprawy między różne organy władzy publicznej, ani różnicowania zasad postępowania dla poszczególnych organów. Z perspektywy konstytucyjnej istotne jest, aby ostateczne i wiążące rozstrzygnięcie sprawy należało do sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości. Beneficjent konstytucyjnego prawa do sądu musi mieć zagwarantowaną proceduralną możliwość przekazania sprawy do właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu. Postępowanie sądowe w tym ujęciu może stanowić „kontynuację” postępowania toczącego się przed urzędnikiem sądowym, w tym sensie, że sąd rozpozna merytorycznie „sprawę” i rozstrzygnie o prawach, które wcześniej stały się przedmiotem rozstrzygnięcia konkretnego urzędnika.

1.8. Z zastosowania językowych, systematycznych i funkcjonalnych reguł wykładni art. 45 ust. 1 Konstytucji, w nawiązaniu do pojęcia „drogi sądowej” z art. 77 ust. 2 Konstytucji, wynika że każdorazowo gdy mamy do czynienia ze sprawą w rozumieniu pierwszego z tych przepisów, aktualizuje się prawo do jej rozpoznania przez sąd (por. np. A. Wróbel, *Glosa do trzech wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 1998 r. (sygn. akt K 36/97) – konstytucyjna wyłączność sądu, z dnia 16 marca 1999 r. (sygn. akt SK 19/98) – prawo do sądu, z dnia 8 grudnia 1998 r. (sygn. akt K 41/97) – dwuinstancyjność postępowania sądowego*, „Przegląd Sejmowy” nr 1/2000, s. 209). Ustawodawca nie może zamknąć drogi sądowej. Jednakże łączna interpretacja art. 45 ust. 1 (w zakresie, w jakim w zakresie w jakim występują w nim pojęcia „sprawa” i „sąd”), art. 175 ust. 1 (w zakresie, w jakim w zakresie w jakim występuje w nim pojęcie „wymiar sprawiedliwości”) i art. 176 ust. 1 (w zakresie, w jakim występuje w nim pojęcie „postępowanie sądowe”), nie wyklucza możliwości zaangażowania innych niż sądy organów w rozstrzyganie sporów o prawo (por. na przykładzie postępowania

mediacyjnego lub arbitrażowego w ramach procedury cywilnej; L. Garlicki, uwaga 7 do art. 175, [w:] *Konstytucja...*, s. 7). W konsekwencji o ile sprawowanie wymiaru sprawiedliwości zawsze polega na rozstrzygnięciu sporu o prawo, o tyle nie każde rozstrzygnięcie sporu o prawo jest sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości.

Determinowana przedmiotowo przez art. 45 ust. 1 Konstytucji podmiotowa konstrukcja art. 175 ust. 1 Konstytucji oznacza, że rozstrzygnięcie sporu o prawo, którego dokonał organ inny niż sąd nie jest sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Konstytucyjna koncepcja wymiaru sprawiedliwości uwzględnia zarówno przedmiotowy aspekt „sprawy”, jak i podmiotowy wymóg, by była ona rozpoznana przez organ władzy publicznej charakteryzujący się szczególnymi cechami (por. art. 178 i art. 180 Konstytucji), jakim jest sąd (zob. L. Garlicki, uwaga 5 do art. 175, [w:] *Konstytucja...*, s. 4 i por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 342; Z. Czeszejko-Sochacki, *O wymiarze sprawiedliwości w świetle Konstytucji, międzynarodowych standardów i praktyki*, „Państwo i Prawo” z. 9/1999, s. 3).

1.9. Z powyższych względów, powierzenie referendarzom sądowym możliwości realizacji zadań z zakresu ochrony prawnej w ramach struktury sądów powszechnych, nie może zostać zakwalifikowane jako sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Monopol sądów w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości nie oznacza również, że wszystkie spory dotyczące sytuacji prawnej jednostki muszą być rozstrzygane wyłącznie przez sądy (por. wyrok TK z 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, OTK ZU nr 7/1998 r., poz. 117, s. 655). Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem konstytucyjnym, wystarczy, by w kompetencji sądów była ostateczna weryfikacja rozstrzygnięcia organu niesądowego (zob. też pkt 3.5 i 3.6 tej części niniejszego uzasadnienia). Nie budzi więc wątpliwości, że prawo do sądu jest zachowane na gruncie takich regulacji, które – dopuszczając możliwość uruchomienia postępowania przed sądem powszechnym lub sądem administracyjnym – zapewniają kontrolę sądową rozstrzygnięcia, decyzji czy innego aktu indywidualnego kształtującego sytuację prawną jednostki lub innego podmiotu podobnego (zob. wyroki TK: z 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94, s. 482; z 14 lipca 2003 r., sygn. SK 42/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 63, s. 819).

1.10. Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 2 § 2 prawa o ustroju sądów powszechnych, w zakresie, w jakim powierza wykonywanie zadań z zakresu ochrony prawnej także referendarzom, jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji.

2. Kontrola art. 47¹ zdania drugiego k.p.c. z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Zdaniem Sądu Rejonowego, niekonstytucyjność art. 47¹ zdania drugiego k.p.c. polega na tym, że przepis ten, uprawniając referendarzy sądowych, którzy – co podkreśla się w pytaniu prawnym – nie cieszą się gwarancjami bezstronności, niezawisłości i niezależności, do wykonywania czynności z zakresu ochrony prawnej, przyznaje im kompetencje sądu. W konsekwencji ustawodawca naruszył konstytucyjną gwarancję prawa do sądu.

2.2. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że „gwarancje niezależności i niezawisłości nie muszą obejmować pozakonstytucyjnych kompetencji sądów, które nie polegają na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Przepisy rozdziału VIII dotyczą wyłącznie funkcji wymierzania sprawiedliwości oraz innych konstytucyjnych kompetencji sądów. Tym samym gwarancje formalne wynikające z przepisów rozdziału VIII nie muszą

być w pełni przestrzegane w wypadku pozakonstytucyjnych kompetencji sądów” (wyrok o sygn. SK 7/06, s. 1354).

Swoboda ustawodawcy w zakresie powierzania możliwości rozstrzygania sporów o prawo innym niż sądy organom władzy publicznej jest jednak ograniczona. Powierzenie urzędnikowi rozstrzygania sporu o prawo musi odpowiadać standardom, jakie wyznacza konstytucyjna zasada sprawiedliwości proceduralnej (szerzej o samej zasadzie zob. np. wyroki TK z: 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101, s. 1027-1028; 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2, s. 37-38; 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118, s. 1255). Aktualny pozostaje pogląd pełnego składu, że z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika „ogólny wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej. W szczególności regulacje prawne tych postępowań muszą zapewnić wszechstronne i staranne zbadanie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, gwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do wysłuchania, tj. prawo przedstawiania i obrony swoich racji, a jednocześnie umożliwiać sprawne rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie. Istotnym elementem sprawiedliwości proceduralnej jest także m.in. obowiązek uzasadniania swoich rozstrzygnięć przez organy władzy publicznej oraz prawo do zaskarżania przez strony i uczestników postępowania rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji, zagwarantowane w art. 78 Konstytucji. Jednocześnie prawodawca musi zagwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do sądu. Rozdzielenie postępowania między różne organy może stanowić czynnik utrudniający skuteczną kontrolę sądową rozstrzygnięć wydawanych w takich postępowaniach, dlatego niezbędne jest ustanowienie regulacji, które zagwarantują prawo do sądowej kontroli rozstrzygnięć wydawanych przez organy administracji publicznej” (wyrok z 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66, s. 678). Zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem konstytucyjnym, zasada sprawiedliwości proceduralnej znajduje zastosowanie zarówno w odniesieniu do rozstrzygania sporów o prawo na etapie poprzedzającym „postępowanie sądowe” (zob. np. wyrok z 15 grudnia 2008 r., sygn. akt P 57/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 178, s. 1882 i n.), jak na etapie postępowań nadzwyczajnych – takich jak postępowanie kasacyjne oraz postępowanie w sprawie wznowienia prawomocnie zakończonego postępowania (zob. np. wyrok z 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53).

2.3. Jak zostało to wykazane w punkcie 1 tej części niniejszego uzasadnienia, z Konstytucji nie wynika, że wszystkie z powierzonych sądom przez ustawodawcę zadań muszą wykonywać tylko i wyłącznie sędziowie zawodowi.

2.3.1. Podobnego wniosku nie można również sformułować na gruncie wiążących Rzeczpospolitą standardów ochrony praw człowieka. W świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, autonomicznie rozumiany „sąd” może być całkowicie lub częściowo złożony z osób niebędących zawodowymi sędziami (zob. np. wyrok z 30 listopada 2010 r., Henryk i Ryszard Urban przeciwko Polsce, skarga nr 23614/08, § 45 *in fine* oraz powołana tam sprawa: McCay przeciwko Wielkiej Brytanii). Członkami składu sądów mogą być urzędnicy uprawnieni przez ustawę do wykonywania władzy sądowej (*officer authorized by law to exercise judicial power*). Uprawnienie to nie może jednak naruszać standardów wyznaczonych przez art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji (szerzej zob. P. Hofmański, A. Wróbel, uwaga 124 do art. 6, [w:] *Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, T.1, Komentarz do artykułów 1-18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010). Standardy te muszą spełniać wszystkie podmioty, które zostały upoważnione przez ustawodawcę do wykonywania zadań sądów (zob. na przykładzie

ławników – wyrok z 22 czerwca 1989 r., Langborger przeciwko Szwecji, skarga nr 11179/84, § 30 i n.; zob. też wyrok z 23 kwietnia 1987 r., Ettl i inni przeciwko Austrii, skarga nr 9273/81). Odwołując się do standardów Rady Europy, należy też odnotować, że w kolejnych zaleceniach Komitetu Ministrów akcentuje się potrzebę zapobiegania nadmiernemu obciążeniu sędziów „pozasądowymi zadaniami” (zob. np. zalecenie nr 12(86) z 16 września 1986 r. dotyczące środków zapobiegania nadmiernemu obciążeniu sądów i jego zmniejszania oraz zalecenie nr 16(86) w sprawie środków zapobiegających i organicznym nadmierne obciążenie sędziów).

2.3.2. Analizując wybrane akty konstytucyjne państw członkowskich Rady Europy i Unii Europejskiej, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nie sprzeciwiają się one możliwości ustawowego powierzenia oznaczonych zadań sądów specjalnie wykształconym urzędnikom niebędącym sędziami zawodowymi.

2.3.2.1. Z jednej strony można wskazać porządki, w których na poziomie konstytucyjnym *expresis verbis* uregulowano dopuszczalność takiej konstrukcji legislacyjnej. Przykładem jest art. 87A Konstytucji Austrii, który stanowi, że ustawa federalna może przekazać rozstrzyganie w pierwszej instancji w poszczególnych, ściśle określonych, sprawach cywilnych, specjalnie wykształconym urzędnikom, niebędącym sędziami. Właściwy według podziału zadań sędzia może w każdym czasie zastrzec dla siebie załatwienie takiej sprawy lub ją przejąć. Załatwiając sprawy określone w ust. 1, urzędnicy federalni niebędący sędziami są związani tylko wskazówkami sędziego właściwego według podziału zadań. Od 1962 r. przepis ten stanowi konstytucyjną podstawę istnienia w austriackim porządku prawnym odpowiednika polskiego referendarza sądowego, tzn. urzędnika wymiaru sprawiedliwości bez uprawnień sędziowskich (zob. też ustawa z dnia 12 grudnia 1985 r. o urzędnikach wymiaru sprawiedliwości bez uprawnień sędziowskich, BGBl. Nr. 560/1985, ze zm. – *Rechtspflegergesetz*).

2.3.2.2. Z drugiej zaś możliwe jest wyodrębnienie porządków prawnych, w których choć sama konstytucja nie reguluje wprost przedmiotowo istotnego zagadnienia, jej interpretacja i operacjonalizacja dopuszcza możliwość powierzenia w drodze ustawy oznaczonych zadań sądów specjalnie wykształconym urzędnikom, niebędącym sędziami zawodowymi. Tego rodzaju rozwiązanie obowiązuje m.in. w Hiszpanii oraz w Niemczech.

Art. 117 ust. 1 Konstytucji Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r. stanowi, że wymiar sprawiedliwości pochodzi od ludu i jest wykonywany w imieniu Króla przez sędziów. Wykonywanie wymiaru sprawiedliwości należy wyłącznie do sądów określonych przez ustawy, zgodnie z ustawowo ustaloną ich właściwością i procedurą. Sądy zaś wykonują jedynie funkcje wskazane w poprzednim ustępie oraz wyraźnie im powierzone przez ustawę, w charakterze gwarancji prawa. Zagadnienie ustroju sądownictwa hiszpańskiego zostało uregulowane między innymi w ustawie organicznej z dnia 1 lipca 1985 o władzy sądowniczej (Nr 6/1985, ze zm., *Ley Orgánica del Poder Judicial*, dalej: LOPJ; tekst dostępny na: http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/act.php?id=BOE-A-1985-12666), której księga piąta poświęcona jest również statusowi i kompetencjom sekretarzy sądowych (*secretarios judiciales*). Są to urzędnicy w służbie wymiaru sprawiedliwości wykonujący – na zasadach bezstronności i niezależności – zadania w ramach postępowania dowodowego oraz czynności związane z prowadzeniem sprawy, które nie zostały zastrzeżone dla sędziów (art. 452 i n. LOPJ).

Art. 92 Ustawy Zasadniczej RFN stanowi, że władzę sądowniczą powierza się sędziom. Problematyka ustroju sądownictwa uregulowana jest między innymi w ustawie z dnia 12 września 1950 r. o ustroju sądownictwa (pierwotne brzmienie z dnia 27 stycznia 1877 r., w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 9 maja 1975 r., BGBl. I, s. 1077, ostatnio zmieniona art. 7 ustawy z dnia 22 grudnia 2010 r., BGBl. I, s. 2248, *Gerichtsverfassungsgesetz*, dalej: GVG). Początkowo akt ten w charakterze organów

opieki prawnej (*Rechtspflegeorganen*) przewidywał jedynie sędziego oraz prokuratora. Jednakże w 1969 r. do grupy tej dołączył urzędnik wymiaru sprawiedliwości bez uprawnień sędziowskich – *Rechtspfleger* (zob. ustawa z dnia 5 listopada 1969 r. o urzędnikach wymiaru sprawiedliwości bez uprawnień sądowych, BGBl. I, s. 2065, ze zm. – *Rechtspflegergesetz*; dalej: RPflG). Wykonuje on swoje funkcje samodzielnie, chyba że co innego wynika z ustawy. Jest on organem niezależnym i podlega wyłącznie ustawie oraz prawu (por. § 9 RPflG), ponadto znajdują wobec niego zastosowanie regulacje dotyczące wyłączenia sędziego (§ 10 zdanie pierwsze RPflG). Równocześnie jednak w orzecznictwie Federalnego Sądu Konstytucyjnego nie jest on uważany za sędziego, ani na gruncie Ustawy Zasadniczej, ani na gruncie GVG (zob. np. orzeczenie pierwszego senatu FSK z dnia 18 stycznia 2000 r., BVerfGE 101, 397, 1 BvR 321/96).

2.3.3. W piśmiennictwie akcentuje się podobieństwo zarówno statusu, jak i kompetencji niemieckiego i austriackiego *Rechtspflegera* oraz hiszpańskiego *secretarios judiciales* do polskiego referendarza sądowego (zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *op. cit.*, s. 36 i 595). Nie wdając się w szczegółową analizę i nie rozstrzygając sporów doktrynalnych, można uznać, że ustawowe powierzanie oznaczonych zadań sądów, które nie zostały dla nich konstytucyjnie lub ustawowo zastrzeżone, urzędnikom nieposiadającym statusu sędziego nie jest rozwiązaniem, ani nowatorskim, ani wyjątkowym na tle porządków prawnych wybranych państw europejskich. Nie jest też bezwzględnie niedopuszczalne na gruncie Konwencji.

2.3.4. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, powierzenie wykonywania określonych funkcji z zakresu ochrony prawnej wykonywanej przez sądy referendarzom sądowym, pozbawionym cechy niezawisłości, nie zwalnia ustawodawcy od zagwarantowania odpowiednio standardów wymaganych m.in. przez art. 45 Konstytucji. Aktualny pozostaje pogląd, że „poddanie kognicji sądowej przez ustawodawstwo wewnętrzne spraw skądinąd «niekoniecznie» sądowych, powoduje podwyższenie standardu oceny. Postępowaniu sądowemu w sprawach, w danym systemie prawnym, powierzonym sądom (choć ta jurysdykcja mogłaby być oddana innym organom, bez szkody dla obowiązku konstytucyjnego czy też wynikającego z praw człowieka), stawia się wymagania takie same jak postępowaniu sądowemu, które z natury rzeczy «koniecznie» musi być ukształtowane jako sądowe (...) Każda bowiem sprawa poddana jurysdykcji sądowej (także przez ustawodawstwo zwykłe), z punktu kwestii dostępności jurysdykcji (także więc bariera kosztowa), jak i rzetelności ukształtowania procedury, podlega standardom właściwym dla art. 45 Konstytucji” (wyrok o sygn. P 4/04, s. 1007). Należy bowiem zauważyć, że art. 45 ust. 1 Konstytucji pozwala na rekonstrukcję wzorca zarówno dla postępowania sądowego, jak i innych postępowań, w których ochrona konstytucyjna jednostki musi być równoważna.

Odnosząc powyższe do niniejszej sprawy oraz rozwijając dotychczasowe orzecznictwo, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że jeżeli ustawodawca decyduje się na powierzenie referendarzom sądowym – w ramach organizacyjnej struktury władzy sądowniczej – kompetencji sądu w zakresie czynności ochrony prawnej, istotne jest, aby powierzenie służyło efektywnej ochronie prawnej podmiotów konstytucyjnych praw i wolności, jak również odpowiadało konstytucyjnej zasadzie sprawiedliwości proceduralnej oraz zasadzie sprawności i rzetelności działań organów władzy publicznej. Podmiot, któremu powierzono w ramach struktury sądów oznaczone zadania z zakresu ochrony prawnej, musi mieć zagwarantowane warunki: stabilności zatrudnienia, bezstronności i niezależności od innych organów władzy publicznej.

2.4. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, status referendarza sądowego w obowiązującym kształcie odpowiada tym kryteriom (por. uwagi o ewolucji urzędu

referendarskiego w wyroku z 1 grudnia 2008 r., sygn. P 54/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 171, s. 1810-1812). Przemawiają za tym następujące argumenty:

2.4.1. Po pierwsze, zgodnie z art. 151 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych, referendarz sądowy w ramach wykonywanych obowiązków jest niezależny „co do treści wydawanych orzeczeń i zarządzeń”. Z uwagi na treść art. 178 ust. 1 Konstytucji pojęciu „niezależności”, którym posłużył się ustawodawca, należy nadawać odmienne rozumienie niż pojęciu „niezawisłości”, która przysługuje jedynie sędziom. Zważywszy jednak, że Konstytucja wielokrotnie posługuje się pojęciem „niezależności”, odnosząc je zarówno do sądów oraz Trybunałów (np. art. 45 ust. 1 i art. 173 Konstytucji), jak i organów ochrony prawa (art. 210 Konstytucji) oraz uwzględniając fakt, iż referendarz jest wysokim urzędnikiem sądowym, Trybunał Konstytucyjny nie widzi przeszkód, aby wypracowane w orzecznictwie konstytucyjnym rozumienie pojęcia „niezależność” odnosić odpowiednio (tj. z uwzględnieniem różnicy w statusie i kompetencjach) do rozumienia „niezależności”, o której mowa w art. 151 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych (szerzej o pojęciu zob. np. wyrok z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41, s. 254-256). Zdaniem Trybunału, referendarz sądowy, choć pozostaje w stosunku pracy powstałym na skutek aktu mianowania, przy wydawaniu orzeczeń i zarządzeń nie może podlegać poleceniom, pragmatykom oraz wytycznym służbowym. Niezależność referendarza zakłada organizacyjne i funkcjonalne oddzielenie jego orzeczniczej działalności od innych organów, tak aby zapewnić mu samodzielność w wykonywaniu czynności określonych w ustawach. W pierwszej kolejności „niezależność” ma na celu zagwarantowanie referendarzom sądowym, którzy są zatrudnieni w ramach struktury organizacyjnej władzy sądowniczej, że wydawane przez nich orzeczenia i zarządzenia nie będą podlegały kontroli i nadzorowi w ramach stosunku pracy. Ponadto chodzi tu o zagwarantowanie wolności od ingerencji innych organów władzy publicznej. Pojęcie niezależności nie wyklucza podporządkowania referendarza prawu materialnemu, proceduralnemu oraz ustrojowemu, które powinien stosować zgodnie z ogólnie przyjętymi regułami wykładni i zasadami wnioskowań prawniczych (por. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *op. cit.*, s. 604).

2.4.2. Po drugie, w świetle art. 151a § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych stanowisko referendarza sądowego charakteryzuje stabilność, która jest wartością podlegającą ochronie prawnej. Referendarz sądowy może zostać przeniesiony na inne miejsce służbowe jedynie na swój wniosek lub za swoją zgodą. Wypadki, w których zgoda referendarza nie jest wymagana, zostały szczegółowo i enumeratywnie wskazane w art. 151a § 2 prawa o ustroju sądów powszechnych i wykluczają dyskrecjonalność władzy Ministra Sprawiedliwości.

2.4.3. Po trzecie, referendarzom sądowym zagwarantowano trwałość i stabilność stosunku pracy przez szczegółowe uregulowanie rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem (art. 151a § 7-11 prawa o ustroju sądów powszechnych). Odrębności dotyczą przede wszystkim enumeratywnie wskazanych przyczyn wypowiedzenia oraz wyłączenia stosowania norm prawa pracy w zakresie, w jakim odnoszą się do przyczyn uzasadniających „natychmiastowe” rozwiązanie stosunku pracy za wypowiedzeniem. W tym zakresie istotną rolę pełnią bowiem komisje dyscyplinarne. Powoływane są do rozpoznawania spraw o naruszenie obowiązków przez referendarzy, które mogą polegać na oczywistej i rażącej obrazie przepisów prawa oraz uchybieniu godności (art. 152 § 1, 2 i 3 prawa o ustroju sądów powszechnych). W art. 150 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych wprowadzono zaś czytelne i obiektywne ustawowe kryterium awansu na stanowisko starszego referendarza.

2.4.4. Po czwarte, wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. Nr 26, poz. 157; dalej: ustawa o Krajowej Szkole Sądownictwa) instytucja referendarza sądowego stała się jedną z dróg

dojścia do stanowiska sędziego – i wspólnie z asystenturą sędziowską – zastąpiła asesurę. Uzasadniając tę zmianę, wskazano, że „projekt [ustawy] wychodzi także z założenia, że obecna tendencja przekazywania referendarzom sądowym niektórych czynności w postępowaniu sądowym, niezastrzeżonych w Konstytucji RP do wyłącznej kompetencji niezawisłych sędziów, będzie umacniać się i rozszerzać na nowe kategorie spraw. Tendencja ta będzie wywierać pozytywny skutek także w zakresie kształtowania umiejętności praktycznych i podnoszenia kwalifikacji referendarzy sądowych, co jest pożądane w kontekście przyjętych w projekcie zasad naboru kandydatów na stanowiska sędziowskie” (druk sejmowy nr 946/VI kadencja, uzasadnienie rządowego projektu ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa, s. 20-21). Osoba, która przepracowała 3 lata na stanowisku referendarza sądowego, może złożyć wniosek o dopuszczenie do egzaminu sędziowskiego (art. 151c prawa o ustroju sądów powszechnych).

2.4.5. Po piąte, kandydaci na referendarzy sądowych muszą spełnić wymagania, które są stawiane kandydatom na sędziów (zob. art. 149 § 1 pkt 1-3 prawa o ustroju sądów powszechnych), oraz ukończyć 24 lata i odpowiednią aplikację. W obowiązującym stanie prawnym, w związku z reformą systemu kształcenia sędziów i prokuratorów, zrezygnowano z aplikacji referendarskiej i wprowadzono wymóg ukończenia aplikacji ogólnej prowadzonej przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury (art. 149 § 1 pkt 5 prawa o ustroju sądów w brzmieniu nadanym przez art. 60 pkt 13 ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa). Kandydat na referendarza sądowego musi odbyć 12 miesięczny cykl zajęć i praktyk, którego celem jest uzyskanie przez aplikantów niezbędnej wiedzy i praktycznego przygotowania do zajmowania stanowiska sędziego, prokuratora, asesora prokuratury, asystenta sędziego, asystenta prokuratora i referendarza sądowego (art. 2 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 25 ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa). Aplikacja ogólna jest wspólna dla kandydatów na stanowisko referendarza oraz sędziego.

2.5. Konkludując, należy stwierdzić, że wymagania stawiane kandydatom na referendarza sądowego, warunki nawiązania stosunku pracy z referendarzami służą wzmocnionej ochronie stabilności zatrudnienia oraz zapewnieniu bezstronności i niezależności od innych organów władzy publicznej. W doktrynie prawnej formułuje się pogląd o „wysokim” statusie referendarza (zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *op. cit.*, s. 604 i 608). Powierzenie im oznaczonych spraw z zakresu ochrony prawnej służyć ma zaś zagwarantowaniu sprawności postępowania indywidualnego oraz organizacji wymiaru sprawiedliwości. Korzystający z stabilności zatrudnienia oraz czytelnych i ustawowo uregulowanych podstawowych kryteriów awansu zawodowego referendarze cieszą się niezależnością od organów władzy publicznej w zakresie wydawanych aktów. Trafnie wskazuje się w doktrynie, że „referendarz – wydaje orzeczenia lub zarządzenia w sądzie (jako jednostce organizacyjnej), jednak nie jako sąd (organ procesowy)” (K. Kołakowski, uwaga 2 do art. 362¹, [w:] *Kodeks...*, s. 1633 i powołany tam pogląd B. Glapińskiego). Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 47¹ k.p.c. jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2.6. Dokonawszy powyższych ustaleń, obecny skład Trybunału Konstytucyjnego nie rozstrzyga o tym, czy obowiązujący status i zakres kompetencji referendarza sądowego są jedynymi możliwymi, czy najbardziej efektywnymi, na gruncie obowiązującej Konstytucji. W szczególności poza oceną konstytucyjności pozostaje – niezakwestionowana w niniejszym postępowaniu – możliwość delegacji referendarzy sądowych na czas nieokreślony do pełnienia oznaczonych czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości.

3. Kontrola art. 118 ustawy o kosztach sądowych z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Zdaniem pytającego, sądu niekonstytucyjność art. 118 ustawy o kosztach sądowych polega na tym, że przepis ten uprawnia referendarzy do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w zakresie zwalniania od kosztów sądowych.

3.2. Z perspektywy konstytucyjnej, w warunkach niniejszej sprawy, zasadnicze znaczenie ma odpowiedź na pytanie, czy orzekanie przez referendarza sądowego w przedmiocie zwalniania od kosztów sądowych jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że „treść normatywna pojęcia prawnego «rozpatrzenie sprawy», zamieszczonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, obejmuje rozstrzyganie o prawach lub obowiązkach jakiegoś podmiotu, na podstawie norm prawnych «wynikających» z przepisów prawnych. Istotą «rozpatrzenia sprawy» jest prawna kwalifikacja konkretnego stanu faktycznego, zawarta w wydanej normie konkretnej i indywidualnej, skierowanej do określonego podmiotu, z której wynikają określone skutki prawne, tzn. uprawnienia lub obowiązki. (...) «sprawa» w rozumieniu powoływanego przepisu konstytucyjnego to określone zadanie sądu polegające na prawnej kwalifikacji konkretnego stanu faktycznego, celem wydania indywidualnej normy rozstrzygającej o prawach lub obowiązkach określonego podmiotu (adresata). Bez znaczenia dla konstytucyjnego rozumienia pojęcia «sprawy» i jej «rozpatrzenia» jest to, jaki charakter ma «sprawa» podlegająca kwalifikacji prawnej sądu, co wiąże się z naturą stanu faktycznego; jego elementami mogą być działania ludzkie, zdarzenia przyrodnicze, ale także np. rozstrzygnięcia indywidualne i konkretne uprawnionego (kompetentnego) organu. Istotne jest, że wszystkie elementy stanu faktycznego dotyczą sprawy konkretnej i tworzą pewną całość związaną z podmiotem, którego uprawnienia lub obowiązki będą określone w wyniku kwalifikacji prawnej stanu faktycznego” (wyrok z 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63, s. 637; por. jednak na przykładzie postępowania wieczystoksięgowego: wyrok o sygn. P 4/04, s. 1005-1010 oraz na przykładzie postępowania w sprawie stwierdzenia niedopuszczalności wpisu hipoteki lub zastawu w księdze wieczystej lub właściwym rejestrze: wyrok z 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 98, s. 1223-1224). Istotne dla kwalifikacji danego stanu jako „sprawy” w konstytucyjnym znaczeniu jest przede wszystkim, aby zachodziła konieczność władczego rozstrzygnięcia w warunkach niezawisłości, o prawach i wolnościach oznaczonego podmiotu, w sytuacji, która wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia oraz możliwość rozstrzygnięcia przez drugą stronę (por. wyrok z 26 kwietnia 2005 r., sygn. SK 36/03, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 40, s. 542).

3.3. Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że rozstrzyganie w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych nie ma charakteru „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przemawiają za tym następujące argumenty:

3.3.1. Po pierwsze, zdaniem obecnego składu Trybunału Konstytucyjnego, orzekanie w sprawie zwolnienia od kosztów sądowych prowadzi do przyznania szeroko rozumianej pomocy prawnej, która ma rangę konstytucyjną oraz rangę wynikającą z wiążących Polskę międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka (por. wyrok TK z 29 sierpnia 2006 r., sygn. SK 23/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 94, s. 958). 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” (wyrok z 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103, s. 1068). Zwolnienie od kosztów sądowych powinno gwarantować uzyskanie ochrony sądowej podmiotom gorzej sytuowanym, dla których poniesienie kosztów w całości, a nawet w części, nie jest możliwe bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania. Pomoc państwa dla strony, która nie jest w stanie ponieść związanych postępowaniem sądowym jest istotna z uwagi na zapewnienie realizacji prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd (por. wyrok z 16 czerwca 2008 r., sygn. P 37/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 80, s. 799-800). Dostęp do sądu musi być jednak zagwarantowany z uwzględnieniem konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, która zakazuje dyskryminowania z jakiegokolwiek przyczyny, w tym z przyczyny majątkowej.

Tak rozumiana pomoc prawna może być traktowana jako element realizacji gwarancji zabezpieczenia społecznego wynikającej z art. 67 Konstytucji, który swym zakresem dotyczy całokształtu świadczeń przyznawanych ze środków publicznych obywatelowi znajdującemu się w potrzebie (szerzej o wykładni pojęcia „zabezpieczenie społeczne” – zob. np. wyrok z 20 listopada 2001 r., sygn. SK 15/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 252, s. 1280-1281). Trybunał przypomina zarazem, że szczegółowe unormowanie form i zakresu zabezpieczenia społecznego należy do ustawodawcy. Nałożony na niego obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Urzeczywistnienie to musi się dokonać w taki sposób, „aby z jednej strony uwzględniało istniejące potrzeby, z drugiej możliwości ich zaspokojenia” (wyrok z 27 stycznia 2010 r., sygn. SK 41/07, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 5, s. 83 i powołane tam orzecznictwo). W piśmiennictwie wskazuje się, że pomoc prawna obejmująca swym zakresem zwolnienie strony od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych jest rodzajem pomocy społecznej świadczonej przez państwo osobom ubogim, które takiej pomocy wymagają (zob. K. Gonera, *Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, Warszawa 2007, s. 27 i 566; G. Rząsa, *Konstytucyjne aspekty pomocy prawnej udzielanej osobom ubogim*, „Przegląd Legislacyjny”, z. 3-4/2005, s. 33; zob. też S. Trociuk, *Pomoc prawna dla osób ubogich jako forma zapewnienia skutecznego dostępu do krajowego i europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, [w:] *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2005). Na zbliżonym stanowisku stanął również Sąd Najwyższy, który w uchwale o sygn. akt III CZP 14/00, stwierdził, że „w naszym systemie prawnym (w odróżnieniu od wielu innych państw), zarówno o potrzebie udzielenia osobie niezamożnej pomocy społecznej w postaci zwolnienia od należnych Państwu kosztów sądowych, jak i o ustanowieniu adwokata, nie decydują organy, których zadaniem jest świadczenie tej pomocy, ale sądy (...) skoro więc do zadań sądów, jako organów odrębnej od władzy wykonawczej – władzy sądowniczej (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP), należy sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, to nałożony na sądy obowiązek świadczenia pomocy społecznej osobom zwracającym się o udzielenie ochrony prawnej niewątpliwie wykracza poza zakres tych zadań” (uchwała SN z 21 września 2000 r., OSNC nr 2/2001, poz. 21).

3.3.2. Po drugie, orzekanie w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych może być postrzegane jako administrowanie środkami budżetowymi. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem konstytucyjnym, koszty sądowe są tradycyjnie uznanym instrumentem polityki państwa służącym do regulowania relacji stron stosunków procesowych oraz – w szerszym ujęciu – stymulowania decyzji jednostek co do sposobu prowadzenia swoich

interesów i doboru środków ich ochrony. Koszty służą osiągnięciu należytej sprawności organizacyjnej i orzeczniczej sądów oraz oddzieleniu roszczeń szykanujących i oczywiście niezasadnych od roszczeń uzasadnionych, służących ochronie praw i wolności jednostki. Spełniają one liczne funkcje: społeczne, fiskalne, a także służebne wobec wymiaru sprawiedliwości (zob. wyrok z 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81, s. 1005 i n.). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, dopiero w razie sporu co do oceny faktycznej i prawnej, jaka legła u podstaw decyzji o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych, można mówić o powstaniu sporu o prawo do oznaczonego świadczenia z zakresu szeroko rozumianego zabezpieczenia społecznego.

3.3.3. Po trzecie, orzekanie w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych, choć wpływa na sytuację prawną oznaczonego podmiotu, ma charakter akcesoryjny względem „sprawy”, którą poddano wcześniej pod rozstrzygnięcie sądu. Należy zaznaczyć, że kwestia rozstrzygnięcia w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych – choć niekiedy może utrudniać dostęp do sądu – nie mogłaby się pojawić, gdyby określony podmiot pozbawiony był prawa do sądu. Wynika to z faktu, że konieczność wydania takiego orzeczenia może zachodzić tylko w razie uprzedniego skorzystania z prawa do przedłożenia „sprawy” w rozumieniu konstytucyjnym (por. wyrok z 3 lipca 2002 r., sygn. SK 31/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 49, s. 714). Incydentalne postępowanie zmierzające do rozstrzygnięcia, czy oznaczony podmiot może być zwolniony od kosztów sądowych, jest konsekwencją jego działań w ramach wszczętego już wcześniej postępowania w „sprawie”.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że w praktyce bariera kosztów dla strony lub uczestnika postępowania może pojawić się dopiero po pewnym czasie (w toku rozpoznania „sprawy”). Może to wiązać się m.in. ze zmianą sytuacji finansowej danego podmiotu. Z tego względu ustawodawca nie wyklucza złożenia wniosku o zwolnienie z kosztów w toku postępowania, np. przy wnoszeniu środków odwoławczych.

3.3.4. Po czwarte, zwolnienie od kosztów sądowych polega na zniesieniu w konkretnym wypadku ekonomicznej bariery, która wynika z ogólnej zasady odpłatności postępowania sądowego. W orzecznictwie konstytucyjnym przyjęto, że „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” (zob. wyrok z 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29, s. 312). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, choć pogląd ten został sformułowany w związku z rozstrzygnięciem innego problemu konstytucyjnego, może on jednak znaleźć zastosowanie w niniejszej sprawie.

3.4. Na marginesie powyższych uwag należy przypomnieć, że w orzecznictwie konstytucyjnym samemu orzekaniu o kosztach sądowych odmawia się cech aktu sądowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, uznając je za czynność konsekwentną, stanowiącą konsekwencję rozstrzygnięcia merytorycznego w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Przyjmuje się, że orzekanie o kosztach jest czynnością akcydentalną

wobec rozstrzygnięcia o istocie sprawy, a koszty postępowania nie stanowią samoistnej sprawy (wyrok o sygn. SK 54/04, s. 657). Postępowanie w zakresie kosztów procesu jest postępowaniem akcesoryjnym w stosunku do postępowania głównego (zob. też wyrok z 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32, s. 316-317).

3.5. Mając powyższe na uwadze, Trybunał podtrzymuje wyrażony w orzecznictwie konstytucyjnym pogląd, 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” (wyrok z 1 grudnia 2008 r., sygn. P 54/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 171, s. 1813; zob. też postanowienie 11 sierpnia 2010 r., sygn. Ts 309/09, niepubl.).

Upoważnienie referendarzy do orzekania o zwolnieniu od kosztów sądowych może zostać uznane za odpowiadające konstytucyjnemu standardowi wtedy i tylko wtedy, gdy nie narusza konstytucyjnej funkcji kontrolnej sądu jako organu ochrony prawnej. W kontekście rozpoznawanego zarzutu istotne jest, że art. 45 ust. 1 Konstytucji pozwala na rekonstrukcję dwóch postaci konstytucyjnego prawa podmiotowego (zob. wyroki TK: z 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52, s. 322-323; z 12 maja 2003 r., sygn. SK 38/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 38, s. 499; o sygn. SK 54/04, s. 656). Pierwsze to prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości, a więc merytorycznego, wiążącego i ostatecznego rozstrzygnięcia w sporze o prawo (rozstrzygnięcie „sprawy”). Drugie to prawo do rozstrzygnięcia w przedmiocie aktu kształtującego sytuację prawną podmiotu konstytucyjnych praw i wolności. Z tak rozumianym prawem do sądu skorelowane są jednocześnie dwie funkcje sądów: funkcja wymiaru sprawiedliwości oraz funkcja ochrony prawnej. Zgodnie ze stanowiskiem przyjętym w wyroku o sygn. SK 38/02, kryterium rozdzielenia obu wskazanych powyżej funkcji sądów jest okoliczność, czy w danej kategorii spraw sądy decydują merytorycznie o prawach i wolnościach oznaczonego podmiotu, czy też kontrolują działania organów władzy publicznej z punktu widzenia ochrony jednostki przed arbitralnością.

3.6. W tym kontekście aktualny pozostaje zatem pogląd, że „dla zagwarantowania jednostce prawa do sądu [w zakresie orzekania o zwolnieniu od kosztów sądowych przez referendarza sądowego] 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” (wyrok o sygn. P 54/07, s. 1813). W wypadku różnicy w ocenie stanu faktycznego i prawnego, jakie legły u podstaw rozstrzygnięcia o zwolnieniu od kosztów sądowych podmiot, któremu odmówiono takiego zwolnienia, może wejść w spór z organem władzy publicznej w przedmiocie zasadności roszczenia o zniesienie oznaczonej ekonomicznej bariery. Służy temu skarga na orzeczenie referendarza (art. 398²² oraz art. 398²³ k.p.c.). Nie oceniając konstytucyjności przyjętych rozwiązań oraz nie rozstrzygając doktrynalnych sporów w odnośnie do natury skargi, trzeba zauważyć, że należy ona do środków zaskarżenia, które nie wymagają spełnienia szczególnych wymogów formalnych i może być wniesiona w szczególności przez strony i uczestników postępowania, jak również przez zainteresowanego, który nie był uczestnikiem postępowania (w postępowaniu nieprocesowym). Powinna ona odpowiadać wymogom pisma procesowego (art. 126 k.p.c.), a ponadto zawierać wniosek o uchylenie orzeczenia w całości lub w części oraz przytoczenie zarzutów i ich uzasadnienie. Wniesienie skargi w zakresie określonym w art. 398²² § 2 k.p.c. powoduje utratę mocy prawnej przez

postanowienie referendarza. W sprawach wymienionych w art. 398²³ § 1 wniesienie skargi wstrzymuje zaś wykonalność zaskarżonego orzeczenia. Rozpoznając skargę, sąd nie jest związany jej zarzutami i z urzędu uwzględnia wszelkie uchybienia zaskarżonego orzeczenia, zarówno merytoryczne, jak i procesowe (zob. A. Zieliński, uwaga 10 do art. 398²², [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, A. Zieliński, K. Flaga-Gieruszyńska, Warszawa 2009).

3.7. Wychodząc z przyjętego w wyroku o sygn. SK 38/02 poglądu, w najnowszym orzecznictwie konstytucyjnym podkreśla się, że gwarancje wynikające m.in. z prawa do sądu mogą również znaleźć odpowiednie zastosowanie w toku postępowania przed organem pozasądowym. Orzekając konstytucyjność rozwiązań postępowania dyscyplinarnego służb mundurowych z art. 45 ust. 1 Konstytucji, Trybunał stwierdził, że „z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wynika konieczność respektowania w postępowaniu dyscyplinarnym do pewnego stopnia gwarancji wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji, w szczególności prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy przez bezstronny organ, z naciskiem na jawność wewnętrzną (...) pełne zastosowanie gwarancji art. 45 Konstytucji następuje w momencie koniecznej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych przez sądy (...) Na etapie orzekania przez organy pozasądowe gwarancje te mogą być stosowane jedynie odpowiednio i w niepełnym zakresie” (wyrok z 2 września 2009 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120, s. 1226 i 1228). Teza ta znalazła następnie potwierdzenie w wyroku dotyczącym przepisów regulujących lekarskie postępowanie dyscyplinarne. Trybunał wówczas stwierdził, że „gwarancją ochrony konstytucyjnej osób podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej jest przyznanie im możliwości wniesienia odwołania do sądu, który kontroluje prawidłowość postępowania dyscyplinarnego i ma możliwość uchylenia orzeczenia wydanego przez organy dyscyplinarne” (wyrok z 29 czerwca 2010 r., sygn. P 28/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 52, s. 761).

Uwzględniając oba orzeczenia oraz nawiązując do poglądów wyrażonych w punktach 2.2 oraz 2.3.4 tej części niniejszego uzasadnienia, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ustawodawca nie tylko nie może wyłączyć kontroli sądowej nad postępowaniem toczącym się przed pozasądowym organem, który wydaje akt kształtujący sytuację prawną podmiotu konstytucyjnych praw i wolności, ale jest zobowiązany do ukształtowania tego postępowania, aby zagwarantować: a) możliwość bycia wysłuchanym; b) jawność jako zasadę; c) udział podmiotu, którego to postępowanie dotyczy; d) ujawnienie w sposób czytelny motywów uzasadniających rozstrzygnięcie, które umożliwia ewentualną jego weryfikację przez sąd.

3.8. Konkludując, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 118 ustawy o kosztach sądowych nie narusza konstytucyjnej gwarancji prawa do sądu.

4. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.