



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 7 grudnia 2020 r.

Pozycja 62

## WYROK

z dnia 18 listopada 2020 r.

Sygn. akt SK 5/20\*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski – przewodniczący  
Mariusz Muszyński  
Stanisław Piotrowicz  
Julia Przyłębska  
Piotr Pszczółkowski – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 18 listopada 2020 r., skargi konstytucyjnej J.W. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 246 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, ze zm.) w zakresie, w jakim nakłada na stronę obowiązek wykazania, że nie jest w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania, bez ustanowienia obiektywnych, jednoznacznych i wiążących sąd kryteriów oceny sytuacji materialnej strony, z art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji i wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą rzetelności działania instytucji publicznych,
- 2) art. 276 w związku z art. 175 § 1 w związku z art. 246 § 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 245 § 1-3 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nakłada na stronę wymóg wniesienia skargi o wznowienie postępowania sporządzonej i podpisanej przez adwokata lub radcę prawnego, jednocześnie nie gwarantując stronie prawa do uzyskania w tym zakresie zwolnienia od kosztów w zakresie całkowitym lub częściowym, a w konsekwencji uzyskania pomocy prawnej, według obiektywnych, jednoznacznych i wiążących sąd kryteriów oceny jej sytuacji materialnej, z art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji w związku z wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą rzetelności działania instytucji publicznych,

\* Sentencja została ogłoszona dnia 24 listopada 2020 r. w Dz. U. poz. 2070.

o r z e k a:

**Art. 246 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325) w zakresie, w jakim jest stosowany podczas rozpoznawania wniosku o przyznanie prawa pomocy złożonego w związku ze wznowieniem postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z zasadą określoności przepisów prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.**

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

**umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

### I

1. W skardze konstytucyjnej z 10 kwietnia 2018 r. J.W. (dalej: skarżący) wniósł do Trybunału Konstytucyjnego o orzeczenie, że:

- 1) art. 246 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 2325; dalej: p.p.s.a.) w zakresie, w jakim nakłada na stronę obowiązek wykazania, że nie jest w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania, bez ustanowienia obiektywnych, jednoznacznych i wiążących sąd kryteriów oceny sytuacji materialnej strony, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji i wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą rzetelności działania instytucji publicznych,
- 2) art. 276 w związku z art. 175 § 1 w związku z art. 246 § 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 245 § 1-3 p.p.s.a. w zakresie, w jakim nakłada na stronę wymóg wniesienia skargi o wznowienie postępowania sporządzonej i podpisanej przez adwokata lub radcę prawnego, jednocześnie nie gwarantując stronie prawa do uzyskania w tym zakresie zwolnienia od kosztów w zakresie całkowitym lub częściowym, a w konsekwencji uzyskania pomocy prawnej, według obiektywnych, jednoznacznych i wiążących sąd kryteriów oceny jej sytuacji materialnej, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji w związku z wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą rzetelności działania instytucji publicznych.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z odmową przyznania skarżącemu pomocy prawnej w zakresie ustanowienia pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego, co – zdaniem skarżącego – *de facto* pozbawiło go możliwości skorzystania z tego środka prawnego.

14 lipca 2017 r. (data prezentaty) skarżący wniósł do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: NSA) skargę o wznowienie postępowania w sprawie zakończonej wyrokiem NSA z 8 listopada 2016 r., utrzymującym w mocy decyzje właściwych organów administracyjnych odmawiające skarżącemu stwierdzenia choroby zawodowej. Tego samego dnia (data prezentaty) skarżący wniósł do NSA również wniosek o przyznanie adwo-

kata z urzędu w celu sporządzenia skargi o wznowienie postępowania. Na mocy zarządzenia z 18 lipca 2017 r. wniosek ten – zgodnie z właściwością – został przekazany do rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie (dalej: WSA w Warszawie).

Na mocy postanowienia z 7 września 2017 r., NSA odrzucił skargę o wznowienie postępowania ze względów formalnych. NSA stwierdził, że skarga została sporządzona nie przez profesjonalnego pełnomocnika, lecz osobiście przez skarżącego, wobec czego nie spełniła wymogu określonego w art. 175 p.p.s.a.

Na mocy postanowienia z 22 września 2017 r., wydanego przez starszego referendarza sądowego, WSA w Warszawie odmówił skarżącemu przyznania prawa pomocy w zakresie ustanowienia adwokata w celu sporządzenia skargi o wznowienie postępowania. WSA w Warszawie uznał, że skarżący nie wykazał w sposób niebudzący wątpliwości, iż znajdował się w wyjątkowo trudnej sytuacji finansowej, która uniemożliwiałaby mu poniesienie kosztów wynagrodzenia profesjonalnego pełnomocnika. Postanowienie starszego referendarza sądowego z 22 września 2017 r. zostało utrzymane w mocy postanowieniem WSA w Warszawie z 26 października 2017 r.

Skarżący, działając na podstawie art. 165 p.p.s.a., wniósł o zmianę postanowienia WSA w Warszawie z 22 września 2017 r. utrzymanego w mocy postanowieniem WSA w Warszawie z 26 października 2017 r. Jednakże w postanowieniu z 4 stycznia 2018 r., wydanym przez starszego referendarza sądowego, WSA w Warszawie odmówił uwzględnienia wniosku. W postanowieniu z 26 marca 2018 r. WSA w Warszawie utrzymał w mocy postanowienie starszego referendarza sądowego z 4 stycznia 2018 r.

1.2. Zdaniem skarżącego, postanowienie WSA w Warszawie z 26 października 2017 r. i postanowienie NSA z 7 września 2017 r. w sposób ostateczny ukształtowały stan naruszenia przysługującego skarżącemu prawa do ochrony sądowej, wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Pośrednio zostały naruszone również: zasada poprawnej legislacji (w tym zasada dostatecznej określoności i zrozumiałości przepisów prawnych), wywodzona z art. 2 Konstytucji, oraz zasada rzetelności działania instytucji publicznych, wywodzona z art. 2 oraz preambuły Konstytucji.

1.3. Skarżący, uzasadniając zarzuty ujęte w skardze konstytucyjnej, przywołał wypowiedzi trybunalskie na temat prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej (tzw. sprawiedliwości proceduralnej), wymagającej w szczególności odrzucenia dowolności i arbitralności działań sądu. W kontekście tych wypowiedzi skarżący stwierdził, że ustanowienie przymusu adwokacko-radcowskiego w zakresie wniesienia nadzwyczajnego środka zaskarżenia w postaci skargi o wznowienie postępowania nie może ograniczać korzystania przez stronę z przysługującego jej prawa, lecz musi być skorelowane z rzetelną oceną ewentualnego braku możliwości finansowych opłacenia pomocy profesjonalisty z wyboru. Brak spójnych, logicznych i rzetelnych zasad tej oceny prowadzi do ograniczenia prawa do sądu.

Zdaniem skarżącego, nie tylko prawo do sądu, ale także zasada poprawnej legislacji (nakazująca stanowienie przepisów jasnych i precyzyjnych) wymagają od ustawodawcy stworzenia rozwiązań legislacyjnych, które zapewniłyby obiektywność i rzetelność oraz wykluczały dowolność oceny, czy stronie przysługuje prawo do adwokata z urzędu, a w konsekwencji czy – wobec braku niezbędnych środków finansowych – będzie ona mogła skorzystać z przysługującego jej prawa do złożenia nadzwyczajnego środka zaskarżenia, jakim jest skarga o wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego.

Skarżący zwrócił ponadto uwagę na to, że zasada rzetelności działania instytucji publicznych również przemawia za koniecznością skonkretyzowania zasad ubiegania się przez stronę postępowania sądownoadministracyjnego o pomoc państwa polegającą na wyznaczeniu pełnomocnika z urzędu w celu złożenia nadzwyczajnego środka zaskarżenia, które gwaranto-

wałyby obiektywizm, rzetelność i możliwość uzyskania tej pomocy zawsze wówczas, gdy brak pomocy państwa prowadziłby *de facto* do pozbawienia obywatela możliwości skorzystania z przysługujących mu praw.

Tymczasem, jak wskazał skarżący, art. 246 § 1 pkt 1 i 2 p.p.s.a. nie precyzuje obiektywnych, jednoznacznych i wiążących sąd kryteriów oceny sytuacji materialnej strony postępowania. Budzi to w niej niepewność co do treści jej praw i obowiązków. Zakwestionowane przepisy nie zapewniają stronie – wymaganej z punktu widzenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji – przewidywalności działania sądu, którą mogą gwarantować jedynie odpowiednia spójność i wewnętrzna logika mechanizmów procedury sądowej. Ustawodawca nakłada na stronę postępowania sądownoadministracyjnego wymóg bycia reprezentowaną przez zawodowego pełnomocnika, lecz jednocześnie nie gwarantuje przyznania pomocy takiego pełnomocnika ani nie określa jasnych kryteriów ubiegania się o wyznaczenie pełnomocnika z urzędu. Tworzy swoistą „pułapkę” prawną, naruszając w ten sposób w szczególności zasadę poprawnej legislacji oraz zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzone z art. 2 Konstytucji.

2. W piśmie z 17 lutego 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Trybunał Konstytucyjny, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

3. W piśmie z 23 lipca 2020 r. stanowisko w sprawie, w imieniu Sejmu, zajął Marszałek Sejmu, który wniósł o umorzenie niniejszego postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny.

W uzasadnieniu stanowiska Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że skarżący upatruje niekonstytucyjność zaskarżonej regulacji prawnej w braku obiektywnych, jednoznacznych i wiążących sąd kryteriów oceny sytuacji materialnej strony domagającej się przyznania prawa pomocy. Skarżący nie kwestionuje jednak ani samego przymusu adwokackiego w zakresie wniesienia skargi o wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego, ani też obowiązku strony wykazania braku zdolności finansowej poniesienia kosztów postępowania wznowieniowego. Podnoszona niekonstytucyjność miałaby wiązać się z pominięciem przez ustawodawcę określenia kryteriów oceny przez sąd rzeczywistego stanu majątkowego, możliwości płatniczych oraz stanu rodzinnego w sprawach przyznania pomocy prawnej w postępowaniach sądownoadministracyjnych. Tymczasem z akt sprawy, na kanwie której wniesiona została skarga konstytucyjna, wynika – zdaniem Marszałka Sejmu – że w postępowaniu przed WSA w Warszawie dotyczącym wniosku skarżącego o przyznanie mu pomocy prawnej w postaci ustanowienia pełnomocnika z urzędu sytuacja materialna skarżącego w ogóle nie podlegała ocenie. WSA w Warszawie nie stwierdził, że skarżący nie jest w stanie ponieść kosztów sporządzenia przez pełnomocnika z wyboru skargi o wznowienie postępowania przed NSA, a więc WSA w Warszawie nie mógł przyjąć pozaustawowych i dowolnych kryteriów ewaluacji sytuacji materialnej skarżącego. Oświadczenie skarżącego zawarte w formularzu wniosku o przyznanie prawa pomocy okazało się niewystarczające do oceny jego rzeczywistego stanu majątkowego i możliwości płatniczych oraz stanu rodzinnego. Skarżący, pomimo wezwania referendarza sądowego wydanego na mocy art. 255 p.p.s.a., nie przedłożył dodatkowych informacji i dokumentów. W konsekwencji sąd nie zastosował żadnych kryteriów ocennych w sprawie skarżącego i nie dokonał ewaluacji jego sytuacji materialnej, a postępowanie dotyczące przyznania prawa pomocy zakończyło się fiaskiem na etapie gromadzenia materiału dowodowego z powodu rażącego niedbalstwa strony. Sytuacja faktyczna, w jakiej znalazł się skarżący, nie jest skutkiem braku precyzji lub braku określoności zaskarżonej regulacji, lecz wynika z zaniedbań skarżącego, za które ten przerzuca odpowiedzialność na prawodawcę.

Marszałek Sejmu stwierdził również, że – biorąc pod uwagę charakter argumentacji przedstawionej przez skarżącego – skarga konstytucyjna jawi się jako skierowana nie przeciwko kwestionowanej regulacji prawnej, lecz przeciwko rozstrzygnięciom sądowym, które zapadły w związku ze skargą skarżącego o wznowienie postępowania przed NSA i jego wnioskiem o ustanowienie pełnomocnika z urzędu. Skarga została bowiem oparta na tezie, że skarżący otrzymał prawo pomocy w innych sprawach zawisłych przed sądami powszechnymi i administracyjnymi. Nie jest to jednak argument mogący przemawiać za niekonstytucyjnością regulacji; świadczy, co najwyżej, o niejednolitości praktyki sądowej. Marszałek Sejmu podkreślił przy tym, że ewentualne rozbieżności stosowania prawa normującego udzielanie prawa pomocy powinny być eliminowane przez właściwe organy wymiaru sprawiedliwości w ramach nadzoru instancyjnego i judykacyjnego. Nie jest to jednak rolą Trybunału Konstytucyjnego.

4. W piśmie z 5 października 2020 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny, że:

- 1) art. 246 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w zakresie, w jakim nakłada na stronę obowiązek wykania, że nie jest w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji,
- 2) art. 276 w związku z art. 175 § 1 w związku z art. 246 § 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 245 § 1-3 p.p.s.a. w zakresie, w jakim nakłada na stronę wymóg wniesienia skargi o wznowienie postępowania sporządzonej i podpisanej przez adwokata lub radcę prawnego, jednocześnie nie gwarantując stronie prawa pomocy w zakresie całkowitym lub częściowym, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Ponadto, zdaniem Prokuratora Generalnego, niniejsze postępowanie w pozostałym zakresie powinno być umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny.

4.1. Prokurator Generalny zwrócił uwagę na to, że skarżący zakwestionował w istocie nie tyle samą treść przepisów stanowiących przedmiot zaskarżenia, ile brak w nich pewnej treści (*in casu* brak jasnych kryteriów oceny sytuacji materialnej strony ubiegającej się o pomoc prawną), bez której przepisy te nie spełniają wymagań konstytucyjnych. Jednakże, w ocenie Prokuratora Generalnego, wskazana przez skarżącego luka w regulacji ustawowej ma charakter pominięcia prawodawczego, wobec czego może być przedmiotem rozpoznania przez Trybunał.

Prokurator Generalny przypomniał też o ograniczeniach, które dotyczą możliwości powołania niektórych przepisów konstytucyjnych jako wzorców kontroli w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej. Mogą być to tylko przepisy statuujące określone prawa lub wolności konstytucyjne. W niniejszej sprawie taki wzorzec stanowi niewątpliwie art. 45 ust. 1 Konstytucji, wysłowiający prawo do sądu. Nie mogą być nim jednak wartości wskazane w preambule Konstytucji. Jednocześnie nie ma przeszkód ku temu, aby wzorcem pomocniczym (związkowym w stosunku do art. 45 ust. 1 Konstytucji) uczynić zasadę poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

4.2. Prokurator Generalny, przypomniawszy ustalenia Trybunału odnośnie do treści – stanowiącego element prawa do sądu – prawa do odpowiednio ukształtowanej i rzetelnej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności, wskazał również na to, że – w świetle orzecznictwa konstytucyjnego – art. 45 ust. 1 Konstytucji nie gwarantuje prawa do wznowienia postępowania przed sądem ani do skorzystania z jakiegoś innego nadzwyczajnego

czajnego środka zaskarżenia prawomocnego orzeczenia sądowego. Określone w ustawach ograniczenia możliwości wznowienia postępowania sądowego nie naruszają *per se* prawa do sądu, a ustawodawca może suwerennie kształtować przesłanki uruchomienia procedury wznowieniowej. Niemniej jednak, jeśli już ustawodawca przewidział możliwość wnoszenia skarg o wznowienie postępowania sądowego, to sposób ukształtowania przez niego podstaw wznowienia oraz postępowania wznowieniowego może podlegać ocenie w świetle zasady sprawiedliwości proceduralnej. Z tych względów art. 45 ust. 1 Konstytucji stanowi adekwatny wzorzec kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie.

4.3. Zdaniem Prokuratora Generalnego, zarzut skarżącego dotyczący tego, że art. 246 § 1 pkt 1 p.p.s.a. nie ustanawia obiektywnych, jednoznacznych i wiążących sąd kryteriów oceny sytuacji materialnej strony występującej z wnioskiem o przyznanie prawa pomocy, nie zasługuje na uwzględnienie. Co prawda ustawodawca pozostawił organom stosującym ten przepis (sądom i referendarzom sądowym) pewną swobodę decyzyjną w sprawie przyznania prawa pomocy, niemniej – jeśli uwzględni się otoczenie normatywne art. 246 § 1 pkt 1 p.p.s.a. (m.in. art. 252 i art. 255 p.p.s.a.) i wypracowane na jego gruncie orzecznictwo sądów administracyjnych – zakres tej swobody nie prowadzi do dowolności (arbitralności) orzekania. Niezależnie od powyższego, nie istnieje właściwie możliwość skonstruowania przepisów w taki sposób, ażeby wykluczyć jakikolwiek margines swobody ich odczytania (na co zwracał uwagę Trybunał w orzecznictwie). Art. 246 § 1 pkt 1 p.p.s.a. nie pozostawia sądowi możliwości swobodnego decydowania o przyznaniu prawa pomocy, lecz przewiduje konieczność wykazania przez stronę – zgodnie z kryteriami określonymi w art. 252 i art. 255 p.p.s.a. – że nie jest ona w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania. Tymczasem art. 252 i art. 255 p.p.s.a. wskazują precyzyjne kryteria oceny sytuacji materialnej strony ubiegającej się o prawo pomocy. Dokumenty źródłowe, na podstawie których może być dokonywana ocena, określa natomiast § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 sierpnia 2015 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępnienia urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy (Dz. U. poz. 1257).

4.4. Prokurator Generalny, odnosząc się do zarzutu dotyczącego nałożenia na stronę zamierzającą ubiegać się o wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego przymusu adwokacko-radcowskiego w sytuacji, w której nie jest zagwarantowany dostęp do prawa pomocy oparty na kryteriach obiektywnych, jednoznacznych i wiążących sąd, przypomniał, że przymus adwokacko-radcowski, choć niewątpliwie stanowi ograniczenie możliwości wnoszenia niektórych środków zaskarżenia, jednocześnie realizuje przede wszystkim funkcję gwarancyjną. Rozwiązanie takie ma zapewniać, że środki zaskarżenia nie będą wnoszone w sprawach, w których nie występują przesłanki ich wniesienia, oraz że będą sporządzone przez osoby posiadające stosowną wiedzę i doświadczenie zawodowe w tym zakresie. Podstawową przesłanką przyznania profesjonalnego pełnomocnika we wszystkich tych postępowaniach, w których ustawodawca zastrzegł przymus adwokacko-radcowski, jest okoliczność związana z sytuacją majątkową strony postępowania. Nie ma przy tym konstytucyjnego wymogu, aby przyznać profesjonalnego pełnomocnika stronie składającej jakikolwiek nadzwyczajny środek zaskarżenia. W świetle konstytucyjnego prawa do sądu takie uprawnienie powinno być zapewnione wyłącznie tym podmiotom, które wykażą, że za względu na brak odpowiednich środków nie są oni w stanie ponieść kosztów wynagrodzenia takiego pełnomocnika. Kryteria przyznania prawa pomocy są zaś uregulowane w art. 246, art. 252 i art. 255 p.p.s.a.

## II

Na rozprawie 18 listopada 2020 r. uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska zajęte w pismach procesowych.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Treść skargi konstytucyjnej.

1.1. W niniejszym postępowaniu Trybunał Konstytucyjny rozpoznał skargę konstytucyjną J.W. (dalej: skarżący) z 10 kwietnia 2018 r., wniesioną na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”.

Przed przystąpieniem do zasadniczych rozważań Trybunał uznał za uzasadnione wyjaśnić, że w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej Trybunał nie jest uprawniony do kontroli prawidłowości rozstrzygnięć sądowych wydanych w sprawie, na kanwie której skarżący wniósł skargę. Trybunał nie jest bowiem instancją odwoławczą od orzeczeń sądów ani nie sprawuje nadzoru judykacyjnego nad sądami, a skarga konstytucyjna nie jest kolejnym środkiem zaskarżenia ostatecznych rozstrzygnięć sądowych. Innymi słowy, ocena sposobu wykładni i zastosowania prawa przez sądy, które orzekały w sprawie skarżącego, nie leży w kompetencji Trybunału i nie może stanowić przedmiotu postępowania sądowokonstytucyjnego. Trybunał wielokrotnie wyjaśniał już w odniesieniu do skargi konstytucyjnej, że przedmiotem kontroli Trybunału nie mogą być akty stosowania prawa, a więc ostateczne orzeczenia sądów lub decyzje innych organów władzy państwowej zapadłe w indywidualnej sprawie skarżącego (skarga nie może być „skargą na stosowanie prawa”), lecz mogą nim być tylko akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane (skarga musi być „skargą na przepis”) – (zob., spośród wielu, wyrok z 11 maja 2016 r., sygn. SK 16/14, OTK ZU A/2016, poz. 21). Przeprowadzenie kontroli konstytucyjności w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest możliwe tylko wtedy, gdy zarzucana niekonstytucyjność dotyczy treści normatywnej przepisu prawa, a nie sposobu jego zastosowania w indywidualnej sprawie skarżącego.

1.2. W skardze konstytucyjnej skarżący zwrócił się do Trybunału o orzeczenie, że:

- 1) art. 246 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 2325; dalej: p.p.s.a.) w zakresie, w jakim nakłada na stronę obowiązek wykazania, że nie jest w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania, bez ustanowienia obiektywnych, jednoznacznych i wiążących sąd kryteriów oceny sytuacji materialnej strony, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji i wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą rzetelności działania instytucji publicznych,
- 2) art. 276 w związku z art. 175 § 1 w związku z art. 246 § 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 245 § 1-3 p.p.s.a. w zakresie, w jakim nakłada na stronę wymóg wniesienia skargi o wznowienie postępowania sporządzonej i podpisanej przez adwokata lub radcę prawnego, jednocześnie nie gwarantując stronie prawa do uzyskania w tym

zakresie zwolnienia od kosztów w zakresie całkowitym lub częściowym, a w konsekwencji uzyskania pomocy prawnej, według obiektywnych, jednoznacznych i wiążących sąd kryteriów oceny jej sytuacji materialnej, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji w związku z wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą rzetelności działania instytucji publicznych.

1.2.1. Zakwestionowany w punkcie 1 *petitum* skargi konstytucyjnej art. 246 § 1 pkt 1 p.p.s.a. jest elementem regulacji prawnej dotyczącej przyznawania prawa pomocy osobie fizycznej będącej stroną postępowania przed sądami administracyjnymi. Prawo pomocy może być przyznane w zakresie całkowitym albo częściowym (zob. art. 245 § 1 p.p.s.a.). Jak wynika z art. 245 § 2 i 3 p.p.s.a., prawo pomocy w zakresie całkowitym obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego; prawo pomocy w zakresie częściowym obejmuje zaś zwolnienie tylko od opłat sądowych w całości lub w części albo tylko od wydatków albo od opłat sądowych i wydatków lub obejmuje tylko ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Art. 246 § 1 p.p.s.a. określa przesłanki przyznania prawa pomocy osobom fizycznym. Przyznanie go w zakresie całkowitym następuje, gdy strona wykaże, że nie jest w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania (zob. pkt 1 przywołanego przepisu). Przyznanie go w zakresie częściowym następuje z kolei, jeśli strona wykaże, że nie jest w stanie ponieść pełnych kosztów postępowania, bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny (zob. pkt 2 przywołanego przepisu). Prawo pomocy nie przyśluje natomiast w razie oczywistej bezzasadności skargi (zob. art. 247 p.p.s.a.).

Prawo pomocy przyznaje się na wniosek strony, który musi spełniać wymagania opisane w art. 252 § 1-2 p.p.s.a. To na stronie ciąży obowiązek wykazania, że zaistniały okoliczności uzasadniające przyznanie prawa pomocy. Jeżeli oświadczenie strony zawarte we wniosku okazuje się niewystarczające do oceny jej rzeczywistego stanu majątkowego i możliwości płatniczych oraz stanu rodzinnego lub budzi wątpliwości, strona jest wzywana na mocy art. 255 p.p.s.a. do złożenia, we wskazanym terminie, dodatkowego oświadczenia lub przedłożenia dokumentów źródłowych dotyczących stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego.

Przedmiotem zaskarżenia w punkcie 1 *petitum* skargi konstytucyjnej skarżący uczynił formalnie art. 246 § 1 pkt 1 p.p.s.a. określający przesłanki przyznania prawa pomocy w zakresie całkowitym. W treści uzasadnienia skargi sformułował jednak swoje zastrzeżenia zarówno do punktu 1 w art. 246 § 1 p.p.s.a., jak i do punktu 2 tego przepisu, który opisuje przesłanki przyznania prawa pomocy w zakresie częściowym (zob. np. s. 12). Z kopii dokumentacji załączonej do skargi konstytucyjnej wynika, że w skierowanym do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: NSA) wniosku z 12 lipca 2017 r. (data prezentaty: 14 lipca 2017 r) skarżący domagał się wyłącznie przyznania adwokata z urzędu w celu złożenia skargi o wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego. Nie żądał zwolnienia od kosztów. Innymi słowy, domagał się przyznania prawa pomocy w zakresie częściowym (w zakresie przyznania profesjonalnego pełnomocnika z urzędu). W tym zakresie jego wniosek był rozpatrywany przez WSA w Warszawie. W konsekwencji Trybunał, kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet*, przyjął, że rzeczywistym przedmiotem skargi był art. 246 § 1 pkt 2 p.p.s.a., stanowiący, że przyznanie stronie prawa pomocy w zakresie częściowym następuje, gdy strona wykaże, iż nie jest w stanie ponieść pełnych kosztów postępowania, bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny. Zasada związania granicami skargi konstytucyjnej, wyznaczająca ramy kognicji Trybunału w niniejszej sprawie, przesądziła o tym, że poza kontrolą pozostał formalnie art. 246 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

Skarżący zarzucił art. 246 § 1 pkt 2 p.p.s.a., że – wobec braku określenia obiektywnych, jednoznacznych i wiążących sąd administracyjny kryteriów oceny sytuacji materialnej



strony – narusza konstytucyjne prawo do sądu (wysłowione w art. 45 ust. 1 Konstytucji), a także pośrednio zasady konstytucyjne, takie jak zasada poprawnej legislacji i zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (wywodzone z art. 2 Konstytucji) oraz zasada rzetelności działania instytucji publicznych (wspomniana w preambule Konstytucji). Zdaniem skarżącego, w sytuacji, w której skuteczne złożenie skargi o wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego zostało uzależnione m.in. od przymusu adwokacko-radcowskiego, brak jasnych kryteriów ubiegania się o pomoc w tym zakresie stanowi swoistą „pułapkę”, uniemożliwiającą stronie skuteczne skorzystanie z tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia. Samo zaś postępowanie w sprawie przyznania prawa pomocy cechują zaś dowolność i uznaniowość sądu co do oceny sytuacji finansowej strony.

1.2.2. W punkcie 2 *petitum* skargi konstytucyjnej skarżący wymienił z kolei kilka przepisów p.p.s.a., ujętych za pomocą formuły „w związku”. Zakwestionował art. 276 w związku z art. 175 § 1 w związku z art. 246 § 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 245 § 1-3 p.p.s.a.

Zgodnie z art. 276 p.p.s.a.: „Do skargi o wznowienie postępowania stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji, jeżeli przepisy niniejszego działu nie stanowią inaczej. Jednakże, gdy do wznowienia postępowania właściwy jest Naczelny Sąd Administracyjny, stosuje się odpowiednio przepisy art. 175 [p.p.s.a.]”.

Art. 175 p.p.s.a. stanowi, że skarga kasacyjna do NSA powinna być sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego, z zastrzeżeniem § 2-3 tego przepisu (§ 1). Skarga kasacyjna może być ponadto sporządzona przez: doradcę podatkowego – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami, lub rzecznika patentowego – w sprawach własności przemysłowej (§ 3). Wymogu adwokacko-radcowskiego nie stosuje się, jeśli skargę kasacyjną sporządza sędzia, prokurator, notariusz, radca Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej albo profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych, będący stroną, jej przedstawicielem lub pełnomocnikiem albo jeżeli skargę kasacyjną wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka (§ 2). Wymogu tego nie stosuje się też wtedy, gdy stroną postępowania jest Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, a także wówczas, gdy czynności w postępowaniu za organy administracji rządowej, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej lub Skarb Państwa podejmowane są przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej (§ 2a).

Przywołane już art. 245 § 1-3 i art. 246 § 1 p.p.s.a. określają, odpowiednio, zakres prawa pomocy oraz warunki jego przyznania w zakresie całkowitym albo częściowym.

Zarzuty sformułowane przez skarżącego w odniesieniu do przepisów wskazanych w punkcie 2 *petitum* skargi konstytucyjnej również dotyczyły braku obiektywnych, jednoznacznych i wiążących sąd administracyjny kryteriów oceny sytuacji materialnej strony ubiegającej się o przyznanie prawa pomocy.

## **2. Dopuszczalny zakres orzekania w niniejszej sprawie.**

2.1. Przed przystąpieniem do oceny trafności zarzutów podniesionych przez skarżącego, Trybunał miał obowiązek ustalić, czy pozostają spełnione wszystkie warunki merytorycznego rozpoznania jego skargi konstytucyjnej. Na każdym etapie postępowania Trybunał bada bowiem, czy nie wystąpiła negatywna przesłanka procesowa skutkująca obligatoryjnym jego umorzeniem. Nie ma żadnych przeszkód proceduralnych, żeby weryfikacja taka miała miejsce po zakończeniu wstępnego rozpoznania skargi oraz jej skierowaniu do merytorycznego rozpoznania. Może bowiem zdarzyć się tak, że negatywna przesłanka wystąpi już po nadaniu skardze biegu, lecz przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Na etapie merytorycznego rozpoznania Trybunał może też dostrzec uchybienia formalne, która istniały już w momencie wniesienia skargi konstytucyjnej. Nadanie skardze biegu nie konwaliduje skargi i nie usuwa

obarczających jej wad formalnych (zob. np. postanowienie z 14 listopada 2017 r., sygn. SK 4/16, OTK ZU A/2017, poz. 76, wraz z przywołanymi tam judykataми).

2.2. W pierwszej kolejności Trybunał rozważył stanowisko Marszałka Sejmu, który wniósł o umorzenie postępowania w całości z uwagi na niedopuszczalność wydania przez Trybunał wyroku. Za umorzeniem miałyby przemawiać, zdaniem Marszałka Sejmu, dwa zasadnicze argumenty. Po pierwsze, skarżący dopatruje się niekonstytucyjności regulacji prawnej w braku obiektywnych, jednoznacznych i wiążących sąd kryteriów oceny sytuacji materialnej strony postępowania sądoadministracyjnego domagającej się przyznania prawa pomocy, podczas gdy w sprawie skarżącego, na kanwie której wniósł on skargę konstytucyjną, w ogóle nie zapadły żadne orzeczenia sądowe, w których sądy, stosując dowolne (pozaustawowe) kryteria, oceniałyby sytuację materialną skarżącego. Odmowa przyznania prawa pomocy skarżącemu wynikała z jego własnej niedbałości, polegającej na niewłaściwym wykonaniu wezwania referendarza sądowego – wydanego na podstawie art. 255 p.p.s.a. – do złożenia dodatkowych oświadczeń i dokumentów. Problem mógłby zatem dotyczyć, co najwyżej, kwestii związanych z postępowaniem dowodowym; nie mógł dotyczyć pominięcia określenia przez ustawodawcę merytorycznych kryteriów udzielania prawa pomocy. Po drugie, skarga konstytucyjna jawi się, w ocenie Marszałka Sejmu, jako skarga na sposób zastosowania prawa w indywidualnej sprawie skarżącego – skierowana przeciw orzeczeniom sądowym kończącym tę sprawę. Skarga konstytucyjna została bowiem oparta na argumentie, że w innych postępowaniach przed sądami administracyjnymi i powszechnymi, w których skarżący był stroną, uzyskał on orzeczenia o przyznaniu prawa pomocy.

Wskazane przez Marszałka Sejmu argumenty nie stanowiły jednak dostatecznego uzasadnienia umorzenia w całości postępowania w niniejszej sprawie.

Akta zgromadzone w niniejszej sprawie rzeczywiście świadczą o tym, że przyczyną odmowy przyznania skarżącemu prawa pomocy było „niepełne” („wybiórcze”) udzielenie przez niego odpowiedzi na wezwanie referendarza sądowego do złożenia dodatkowych oświadczeń i dokumentów źródłowych, wobec czego „nie [było] możliwe dokonanie rzetelnej oceny sytuacji finansowej skarżącego i jego możliwości płatniczych. (...) [N]a podstawie informacji udzielonych przez skarżącego nie [było] możliwe jednoznaczne ustalenie jego możliwości płatniczych, skoro nie została wyjaśniona kwestia wysokości wydatków obciążających skarżącego” (postanowienie starszego referendarza sądowego w WSA w Warszawie z 22 września 2017 r.). Jednocześnie jednak Trybunał dostrzegł, że kwestie dowodowe związane z postępowaniem w sprawie przyznania prawa pomocy mają charakter wtórny wobec materialnych przesłanek przyznania tego prawa w tym sensie, że – żeby prawidłowo zrealizować obowiązek dowodowy i przedłożyć stosowne oświadczenia i dokumenty źródłowe – strona powinna mieć pewność co do okoliczności, które musi ona udowodnić. Jasne i precyzyjne określenie tych okoliczności jest również istotne z punktu widzenia wymagań sprawiedliwego i rzetelnego postępowania z wnioskiem o przyznanie prawa pomocy, ponieważ wyznacza organom rozpoznającym wniosek kryteria podjęcia decyzji o przyznaniu prawa pomocy, określa warunki wykorzystania instytucji wezwania, o której mowa w art. 255 p.p.s.a., a także wskazuje ramy ewentualnej kontroli instancyjnej decyzji dotyczącej prawa pomocy.

Art. 246 § 1 p.p.s.a. w sposób jednoznaczny nakłada na stronę składającą wniosek ciężar udowodnienia okoliczności, od których ustawodawca uzależnił decyzję o przyznaniu prawa pomocy. W sprawie, na kanwie której została wniesiona skarga konstytucyjna rozpoznawana przez Trybunał w niniejszym postępowaniu, organy sądowe uznały, że skarżący „nie wykazał w sposób bezsporny, że znajduje się w trudnej sytuacji finansowej, która uzasadniałaby przyznanie prawa pomocy” (ww. postanowienie starszego referendarza sądowego w WSA w Warszawie z 22 września 2017 r.). W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący

podniósł, że ustawodawca nie wskazał w art. 246 § 1 p.p.s.a. spójnych, logicznych i rzetelnych zasad przyznawania prawa pomocy, w efekcie czego strona postępowania sądowoadministracyjnego nie ma pewności co do swoich praw i obowiązków (innymi słowy: co do zakresu koniecznego udowodnienia okoliczności uzasadniających przyznanie jej prawa pomocy), a zapadające na podstawie tego przepisu decyzje organów władzy publicznej obarczone są dowolnością i uznaniowością (zob. m.in. s. 12 i 13 uzasadnienia skargi konstytucyjnej). Z tych względów Trybunał stwierdził, że ocena trafności sformułowanych w skardze konstytucyjnej zarzutów dotyczących art. 246 § 1 p.p.s.a. (w skutecznie zaskarżonym zakresie) była niezbędna do ustalenia, czy na gruncie tego przepisu dochodzi do naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu w związku z nadmierną niejasnością przepisów określających przesłanki skorzystania z ustawowego prawa pomocy.

Trybunał nie podzielił również drugiego argumentu podniesionego przez Marszałka Sejmu, którego zdaniem skarga konstytucyjna została skierowana przeciw orzeczeniom organów sądowych wydanym w indywidualnej sprawie skarżącego, a nie przeciw przepisom będącym podstawą prawną tych orzeczeń. W uzasadnieniu skargi rzeczywiście zostały sformułowane wypowiedzi ocenne dotyczące orzeczeń, na mocy których WSA w Warszawie odmówił skarżącemu przyznania prawa pomocy, określonych jako wydane w postępowaniu cechującym się dowolnością i uznaniowością w ewaluacji danych zawartych w przedstawionych oświadczeniach i dokumentach źródłowych, niemniej – jak podkreślił to sam skarżący – owe cechy postępowania w sprawie przyznania prawa pomocy miałyby być konsekwencją brzmienia zaskarżonych przepisów (zob. s. 13 uzasadnienia skargi konstytucyjnej). Te wywody skarżącego zostały poprzedzone sformułowaniem zarzutów niezgodności przepisów ustawowych z wzorcami konstytucyjnymi, analizą treści wzorców kontroli oraz wyjaśnieniem, z jakich powodów zaskarżone przepisy naruszyły wymagania wynikające z tych wzorców. Trybunał stwierdził zatem, że rozpoznawana w niniejszym postępowaniu skarga konstytucyjna miała charakter tzw. skargi na przepis, w której skarżący sformułował zarzuty nadające się do rozpoznania przez Trybunał, a dotyczące zgodności przepisów ustawowych zastosowanych w sprawie skarżącego z wymaganiami konstytucyjnymi w zakresie konstytucyjnych wolności i praw skarżącego (tj. prawa do sądu).

2.3. Jednocześnie jednak Trybunał dostrzegł, że zarzuty podniesione w punkcie 2 *petitum* skargi konstytucyjnej zostały skoncentrowane również na braku określenia przez ustawodawcę obiektywnych, jednoznacznych i wiążących sąd kryteriów oceny sytuacji materialnej strony występującej z wnioskiem o przyznanie prawa pomocy w związku z zamiarem złożenia skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego. Skarżący nie przedstawił osobnych wątpliwości konstytucyjnych dotyczących przymusu adwokacko-radcowskiego jako takiego (wynikającego z art. 175 § 1 w związku z art. 276 zdanie drugie p.p.s.a.). Nie zaskarżył też zasady odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji do skarg o wznowienie postępowania, która to zasada została ujęta w art. 276 zdanie pierwsze p.p.s.a. Nie wyjaśnił, na czym miałyby polegać niekonstytucyjność art. 245 § 1-3 p.p.s.a. Skarżący skoncentrował rozważania na braku dostatecznej określoności kryteriów przyznania prawa pomocy. Problematykę tę reguluje właśnie art. 246 § 1 p.p.s.a. (wskazany jako tzw. związkowy przedmiot kontroli również w punkcie 2 *petitum* skargi konstytucyjnej).

Z tego względu Trybunał uznał, że kontrolę konstytucyjności w niniejszej sprawie należało skoncentrować na art. 246 § 1 pkt 2 p.p.s.a.

2.4. Trybunał odniósł się również do kwestii wzorców kontroli konstytucyjności.

2.4.1. Skarżący – jako konstytucyjne prawo podmiotowe, które miałyby doznać naruszenia na skutek zastosowania zakwestionowanej regulacji w jego indywidualnej sprawie

– wskazał prawo do sądu, wysłowione w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał nie miał wątpliwości, że przywołany przepis konstytucyjny mógł być adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszym postępowaniu, pomimo to, że do naruszenia podstawowego prawa do sądu miałyby dojść w związku z wniesieniem przez skarżącego nadzwyczajnego środka zaskarżenia mającego prowadzić do wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego, które zostało zakończone prawomocnym orzeczeniem.

Trybunał wyjaśniał już w orzecznictwie, że minimalnym standardem dotyczącym postępowań sądowych – obejmującym postępowania, w ramach których sądy „sprawują wymiar sprawiedliwości” w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji – jest standard ich dwuinstancyjności. Zgodnie z art. 176 ust. 1 Konstytucji, postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. Na gruncie art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1 Konstytucji Trybunał przyjmuje, że „Konstytucja nie gwarantuje ani powszechnego prawa do kontroli orzeczenia przez trzecią instancję (kasacja), ani jakiegoś ogólnego prawa do wznowiania postępowania” (postanowienie z 28 maja 2003 r., sygn. SK 33/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 47). Nie istnieje konstytucyjne prawo podmiotowe do trzeciej instancji sądowej. Z wyjątkiem sytuacji przewidzianej bezpośrednio w art. 190 ust. 4 Konstytucji („wznowienie trybunalskie”), nie istnieje również konstytucyjne prawo podmiotowe do wznowiania postępowań zakończonych prawomocnymi orzeczeniami sądowymi. „[N]awet całkowite pominięcie instytucji wznowienia postępowania nie mogłoby naruszać konstytucyjnego prawa do sądu, ponieważ ani art. 45 ust. 1, ani art. 77 ust. 2 Konstytucji [wysławiający zakaz zamykania drogi sądowej] nie zawierają gwarancji możliwości rewidowania prawomocnych orzeczeń w jakichkolwiek sytuacjach” (tamże). Z drugiej strony, „wymóg ukształtowania procedury sądowej zgodnie ze standardami sprawiedliwości proceduralnej obejmuje nakaz ustanowienia rozwiązań, które zapewnią jednostce adekwatną ochronę przed prawomocnymi orzeczeniami, obciążonymi szczególnie poważnymi wadami i naruszającymi wartości konstytucyjne” (wyrok z 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113).

Ustawodawca, korzystając z kompetencji w zakresie określenia postępowań przed sądami (zob. art. 176 ust. 2 Konstytucji), może podjąć decyzję o ustanowieniu środków prawnych pozwalających wzruszyć prawomocne orzeczenia sądowe w wypadkach, gdy jest to uzasadnione potrzebą ochrony zasady praworządności. Wówczas zasada ochrony stabilności obrotu prawnego, której elementem jest ochrona trwałości prawomocnych orzeczeń sądowych, doznaje ograniczenia przez wzgląd na inną wartość konstytucyjną również mającą umocowanie w art. 2 Konstytucji, tj. zasadę praworządności. Niemniej ustawodawca, realizując decyzję o ustanowieniu nadzwyczajnych środków zaskarżenia, nie ma pełnej swobody normowania reguł ich wnoszenia i rozpoznawania. Po pierwsze, określając zakres dopuszczalności takich środków, musi należycie wyważyć konkurujące wartości konstytucyjne. Po drugie, same postępowania sądowe zainicjowane wniesieniem nadzwyczajnych środków zaskarżenia muszą spełniać wymagania wynikające z prawa do sądu.

Na tle instytucji kasacji w postępowaniach karnych Trybunał stwierdził, że „[j]ak już wskazano, Konstytucja nie gwarantuje prawa do rozpoznania każdej sprawy w trzech instancjach. Jeżeli jednak ustawodawca kreuje instytucję kasacji, wówczas musi respektować zasady sprawiedliwości proceduralnej oraz zasady przyzwoitej legislacji (...). We wszystkich wypadkach, w których ustawodawca uznał za uzasadnione ustanowienie dostępu do kasacji, musi to być unormowane w zgodzie z normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi (...). Konstytucyjny standard sprawiedliwej procedury sądowej stosuje się zatem nie tylko do postępowania w pierwszej i drugiej instancji. Wychodzić należy bowiem z założenia, że gwarancje proceduralne wyrażone w art. 45 i art. 2 Konstytucji odnoszą się także do postępowań nadzwyczajnych, takich jak postępowanie kasacyjne czy postępowanie w przedmiocie wznowienia postępowania karnego zakończonego prawomocnym orzeczeniem sądowym” (wyrok z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2). Stanowisko to Trybunał

potwierdził na gruncie spraw dotyczących ustawowych reguł wnoszenia i rozpoznawania skarg o wznowienie postępowań zakończonych prawomocnymi orzeczeniami sądowymi (zob. np. wyrok z 7 września 2006 r., sygn. SK 60/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 101, w którym Trybunał stwierdził, że „[p]ozbawienie prawa do wznowienia postępowania, jednej z dróg ubiegania się o sprawiedliwe rozstrzygnięcie sądowe, niewątpliwie jest ograniczeniem prawa do sądu”), a także skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń (zob. np. wyrok z 12 lipca 2011 r., sygn. SK 49/08, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 55).

W wyroku z 10 grudnia 2019 r., sygn. SK 16/19 (OTK ZU A/2019, poz. 71) Trybunał – podsumowując swój dorobek orzeczniczy – potwierdził, że jeśli ustawodawca w ramach przysługującej mu kompetencji legislacyjnej zdecydował się wprowadzić mechanizm wznowieniowy ponad standard wymagany konstytucyjnie, to „powinien mieć na względzie gwarancje wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten zapewnia konstytucyjne prawo do sądu, na które składają się: prawo do uruchomienia procedury sądowej, prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury, zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności, prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju organu rozpoznającego sprawę (te elementy składowe prawa do sądu były wskazywane we wszystkich orzeczeniach dotyczących wznowienia postępowania, w których art. 45 ust. 1 Konstytucji był wzorcem kontroli). Znaczenie gwarancji wynikających z tego przepisu w odniesieniu do wznowienia postępowania jest jednak ograniczone (w niektórych orzeczeniach Trybunał mówił nawet wprost o «nieco niższym standardzie» – por. np. wyrok o sygn. SK 11/09 [...]). Skoro «Konstytucja nie poręcza ogólnego prawa podmiotowego do wznowienia postępowania cywilnego jako komponentu prawa do sądu» (wyrok o sygn. SK 2/09 [...]), a «prawo do wznowienia postępowania nie może być uważane za bezpośredni przedmiot ochrony art. 45 ust. 1 Konstytucji» (wyrok o sygn. SK 26/17 [...]), to nawet «całkowite pominięcie instytucji wznowienia postępowania nie mogłoby naruszać konstytucyjnego prawa do sądu» (postanowienie z 28 maja 2003 r., sygn. SK 33/02 [...]). W rezultacie, ustawodawca może stosunkowo suwerennie kształtować kategorię spraw podlegających wznowieniu, zakres podmiotów legitymowanych do składania skarg o wznowienie, przesłanki jej uruchomienia, a także skutki orzeczeń (por. np. wyroki o sygn.: P 11/02, SK 2/09, K 10/15 i SK 26/17). Obowiązany jest jednak przestrzegać prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury zgodnie z wymogami sprawiedliwości proceduralnej oraz zasad poprawnej legislacji (por. zwłaszcza wyrok o sygn. SK 2/09)”.

W niniejszej sprawie Trybunał, potwierdzając swoje dotychczasowe stanowisko prawne, uznał art. 45 ust. 1 Konstytucji za adekwatny wzorzec kontroli konstytucyjności regulacji zakwestionowanej przez skarżącego – tym bardziej że niniejsza sprawa nie dotyczyła bezpośrednio ustawowych reguł wnoszenia i rozpoznawania skarg o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego, lecz dotyczyła reguł przyznawania – w ramach tzw. postępowań wpadkowych – prawa pomocy (polegającego *in casu* na ustanowieniu pełnomocnika z urzędu na potrzeby sporządzenia skargi wznowieniowej).

2.4.2. W swojej skardze konstytucyjnej skarżący podniósł również naruszenie zasad konstytucyjnych: zasady poprawnej legislacji, zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady rzetelności działania instytucji publicznych.

Wskazane zasady konstytucyjne nie implikują automatycznie wolności ani praw podmiotowych, które mogłyby samodzielnie podlegać ochronie w trybie przewidzianym w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Niemniej zasady te – uwzględniane jako tzw. związkowe wzorce kontroli – wskazywać mogą na kontekst naruszenia konstytucyjnie chronionych wolności i praw skarżących. Nie ma zatem przeszkód, aby Trybunał uwzględniał tego typu zasady podczas kontroli konstytucyjności prawa w postępowaniach zainicjowanych wniesieniem skarg konstytucyjnych, o ile skarżący wykażą, w jaki sposób naruszenie tych zasad miało wpływ na naruszenie przysługujących im wolności i praw chronionych konstytucyjnie.

W niniejszej sprawie skarżący podniósł, że wobec braku – wymaganej z punktu widzenia standardów poprawnej legislacji – jasności i precyzji kryteriów przyznawania prawa pomocy w postępowaniach sadowoadministracyjnych, ustawodawca nie zapewnił należytej ochrony przysługującemu skarżącemu prawu do sądu. Trybunał stwierdził, że ujęty w ten sposób zarzut należało rozpoznać, uwzględniając jako wzorzec kontroli art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą określoności przepisów prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Ponadto Trybunał stwierdził, że skarżący nie przedstawił odrębnych argumentów, które miałyby przemawiać za naruszeniem zasady ochrony zaufania obywateli do państwa oraz zasady rzetelności działania instytucji publicznych. Naruszenie tych dwóch zasad ma raczej stanowić konsekwencję niedochowania standardów jasności i precyzyjności podczas określania przez ustawodawcę materialnych kryteriów przyznawania prawa pomocy w postępowaniach sadowoadministracyjnych. Trybunał uznał, że dodatkowe rozpatrywanie kwestii zgodności zaskarżonej regulacji z zasadą zaufania obywateli do państwa i zasadą rzetelności działania instytucji publicznych jest w niniejszej sprawie zbędne.

2.5. Trybunał, uwzględnivszy powyższe ustalenia formalne, stwierdził, że zakres orzekania w niniejszej sprawie objął zgodność art. 246 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w zakresie, w jakim jest stosowany podczas rozpoznawania wniosku osoby fizycznej o przyznanie prawa pomocy złożonego w związku ze wznowieniem postępowania przed NSA – z art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą określoności przepisów prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Ponadto Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393).

### **3. Ocena konstytucyjności zaskarżonej regulacji.**

3.1. Jako prawo konstytucyjne, które doznało naruszenia na skutek zastosowania zaskarżonej regulacji w jego indywidualnej sprawie, skarżący wskazał prawo do sądu wysłownione w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Prawo to miało doznać naruszenia na skutek nieokreślenia w art. 246 § 1 pkt 2 p.p.s.a. obiektywnych i jednoznacznych kryteriów oceny sytuacji materialnej strony, które wiązałyby sąd rozpoznający wniosek strony – złożony w związku ze wznowieniem postępowania przed NSA – o przyznanie prawa pomocy w postaci ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika procesowego. Zgodnie z decyzją ustawodawcy, możliwość uruchomienia postanowienia wznowieniowego przed NSA jest uzależniona od sporządzenia skargi wznowieniowej przez adwokata, radcę prawnego, doradcę podatkowego lub rzecznika patentowego (zob. art. 175 w związku z art. 276 zdanie drugie p.p.s.a.).

Trybunał wielokrotnie wypowiadał się już w swoim orzecznictwie na temat zakresu i treści ochrony wynikającej z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Z orzecznictwa wynika m.in., że do konstytucyjnych gwarancji składających się na prawo do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji, należy prawo dostępu do sądu, a więc prawo przedstawienia sądowi do rozstrzygnięcia „sprawy” dotyczącej uprawnień i obowiązków podmiotu, który postępowanie sądowe uruchamia (zob. np. wyrok z 26 listopada 2019 r., sygn. P 9/18, OTK ZU A/2019, poz. 70, wraz z cytowanym orzecznictwem). Jednocześnie funkcjonalnie powiązany z art. 45 ust. 1 Konstytucji art. 77 ust. 2 Konstytucji wysłownia zakaz zamykania przez ustawę sądowej drogi dochodzenia naruszonych wolności i praw. W kontekście tych gwarancji konstytucyjnych Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę na niedopuszczalność ustanawiania barier ekonomicznych w praktyce uniemożliwiających stronie uruchomienie postępowań sądowych (zob. np. wyrok z 11 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/16, OTK ZU A/2018, poz. 80, wraz z cytowanym orzecznictwem). W sprawie rozpoznawanej przez Trybunał w niniejszym postępowaniu zakaz ustanawiania nadmiernych ekonomicznych barier dostępu do sądu miał tym

większe znaczenie, że ustawodawca nałożył na strony domagające się wznowienia postępowania przed NSA przymus posiadania profesjonalnego pełnomocnika (zob. przywołany art. 175 w związku z art. 276 zdanie drugie p.p.s.a.), co wiąże się z kolei z koniecznością poniesienia kosztów pomocy prawnej udzielonej przez pełnomocnika.

Konstytucyjne prawo do sądu obejmuje też gwarancję sprawiedliwej i rzetelnej procedury sądowej. Zdaniem Trybunału, nie ulega wątpliwości, że jednym z czynników, które mogą sprzyjać sprawiedliwemu i rzetelnemu rozpatrzeniu sprawy przez sąd, jest możliwość korzystania przez stronę z pomocy prawnej profesjonalnego pełnomocnika procesowego. W szczególności, przy pomocy fachowego pełnomocnika strona realizuje prawo do wysłuchania, w tym do rzeczowego przedstawienia swoich racji. Z tego względu Trybunał wskazywał już, że pomoc państwa dla strony, która nie jest w stanie ponieść kosztów profesjonalnej pomocy prawnej, jest istotna z uwagi na zapewnienie realizacji prawa do sprawiedliwego i rzetelnego rozpatrzenia sprawy. „Zapewnienie pomocy prawnej osobom, których ze względu na sytuację materialną nie stać na ponoszenie kosztów tej pomocy, należy do obowiązków władzy publicznej. Stanowi to jedną z gwarancji urzeczywistnienia konstytucyjnego prawa do sądu. Obowiązek ten ma charakter obowiązku publicznoprawnego. Jego ciężar rozdzielony jest pomiędzy Skarb Państwa i korporacje zawodowe – radców prawnych i adwokatów” (wyrok z 29 sierpnia 2006 r., sygn. SK 23/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 94). Trybunał stwierdził nawet, że możliwość ustanowienia pełnomocnika z urzędu, podobnie jak możliwość uzyskania zwolnienia od kosztów sądowych są wręcz „newralgicznymi polami realizacji prawa do sądu” (wyrok z 16 czerwca 2008 r., sygn. P 37/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 80). W wypadku spraw o wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego przed NSA posiadanie umocowanego profesjonalnego pełnomocnika, który sporządzi stosowną skargę, jest jednym z formalnych warunków *sine qua non* skutecznego wszczęcia postępowania wznowieniowego (zob. art. 276 zdanie drugie p.p.s.a., który nakazuje odpowiednie stosowanie art. 175 p.p.s.a.). W tych wypadkach nie chodzi już nawet o zapewnienie stronie fachowej pomocy prawnej na etapie rozpoznawania przez sąd meritum sprawy wznowieniowej, lecz chodzi o możliwość uruchomienia w ogóle postępowania wznowieniowego.

Trybunał uznał jednocześnie za uzasadnione przypomnieć także, że prawo do sądu nie ma absolutnego charakteru w tym sensie, że możliwość korzystania z poszczególnych gwarancji składających się na treść tego prawa może być ograniczana – w granicach wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. „Ograniczenia te mogą mieć charakter finansowy, co jest uzasadnione interesem publicznym, polegającym tu na zapewnieniu należytego właściwego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Z Konstytucji nie wynika, że pełną realizację prawa do sądu zapewnić może tylko całkowita bezpłatność postępowania. Nie istnieje też konstytucyjny nakaz nieodpłatności postępowań sądowych i obciążenia ich kosztami Skarbu Państwa” (wyrok z 29 kwietnia 2020 r., sygn. P 19/16, OTK ZU A/2020, poz. 12). Wydatki za stronę zwolnioną od kosztów sądowych wykładane są z części budżetu sądu administracyjnego, w zakresie tego zwolnienia (zob. art. 242 p.p.s.a.). Koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu ponosi, co do zasady, Skarb Państwa (zob. art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, Dz. U. z 2020 r. poz. 1651; art. 22<sup>3</sup> ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz. U. z 2020 r. poz. 75).

Z tych powodów Trybunał podkreślał w orzecznictwie, że „ustawodawca, regulując koszty postępowania sądowego, musi starannie wyważyć rozmaite dobra jednostkowe i ogólnospołeczne. Urzeczywistnienie przez państwo konstytucyjnego prawa do sądu wymaga znacznych środków finansowych. Ustawa nie może ustanawiać nadmiernych ograniczeń dostępu, a jednocześnie musi uwzględnić usprawiedliwione interesy ogólnospołeczne w sprawnym funkcjonowaniu sądów, stworzyć odpowiedni system pokrywania kosztów sprawnego funkcjonowania sądów i wprowadzić niezbędne mechanizmy zabezpieczające przed nadużyciem prawa do sądu poprzez podejmowanie prób dochodzenia na drodze sądowej roszczeń

oczywiście bezzasadnych” (wyrok z 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103). Stanowisko to należy odnieść odpowiednio do problematyki wyznaczania stronom pełnomocników procesowych działających z urzędu, którym wynagrodzenie za udzieloną pomoc prawną finansowane jest ze środków publicznych. Celowe, oszczędne i rzetelne dysponowanie środkami publicznymi jest bowiem warunkiem zachowania stabilności finansowej państwa, która również stanowi jedną z wartości chronionych konstytucyjnie. „Istnienie ograniczeń w zwalnianiu od kosztów lub w uzyskiwaniu bezpłatnej pomocy prawnej nie będzie równoznaczne z przekreśleniem samego prawa do sądu, jeśli te ograniczenia mieszczą się w granicach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (...). Konieczne jest – zarówno przy stanowieniu zasad ponoszenia kosztów procesu, jak i przy określaniu ich poziomu – wyważenie wielu sprzecznych interesów różnych podmiotów, a także udzielenie ochrony interesowi publicznemu” (wyrok o sygn. P 37/07).

Z tych też powodów w literaturze prawniczej trafnie, zdaniem Trybunału, zwraca się uwagę na to, że „[i]nstytucja prawa pomocy stanowi jedną z istotnych gwarancji realizacji konstytucyjnej zasady prawa do sądu poprzez umożliwienie dostępu do sądu podmiotom, które z uwagi na sytuację finansową nie są w stanie pokryć samodzielnie wszystkich kosztów związanych z prowadzeniem postępowania sądowego lub z powodu skomplikowanego charakteru sprawy i braku dostatecznej wiedzy nie są w stanie realizować swoich uprawnień i obowiązków procesowych bez udziału profesjonalnego pełnomocnika. Prawo pomocy ma [jednocześnie] charakter wyjątkowy, powinno zatem znajdować zastosowanie jedynie w tych sytuacjach, gdy pokrycie przez stronę kosztów związanych z prowadzeniem postępowania jest obiektywnie niemożliwe” (H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Komentarz i orzecznictwo*, Warszawa 2017).

Podobne stanowisko zajmują sądy administracyjne, które również zwracały uwagę, że „udzielenie stronie prawa pomocy w postępowaniu przed sądem administracyjnym jest formą jej dofinansowania z budżetu państwa i przez to powinno się sprowadzać do przypadków, w których zdobycie przez stronę środków na sfinansowanie udziału w postępowaniu sądowym jest rzeczywiście, obiektywnie niemożliwe” (postanowienie NSA z 6 października 2004 r., sygn. akt GZ 61/04, źródło: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl); teza utrwalona w orzecznictwie administracyjnym – zob. np. postanowienia NSA z: 28 października 2011 r., sygn. akt II OZ 1040/11; 10 września 2014 r., sygn. akt I OZ 714/14). Podczas oceny zasadności wniosku o przyznanie pomocy prawnej „sąd musi rozważyć z jednej strony interes państwa w pobieraniu opłat za rozstrzygnięcie sprawy, a z drugiej – interes strony w dochodzeniu swych praw przed sądem i zachować odpowiednią proporcję między tymi nimi” (postanowienie NSA z 12 marca 2009 r., sygn. akt II FZ 80/09). NSA również podkreśla, że „[p]rawo pomocy jest szczególną instytucją postępowania przed sądami administracyjnymi, która ma na celu zagwarantowanie konstytucyjnego prawa do sądu osobom, które nie są w stanie samodzielnie ponieść kosztów postępowania sądowego, a tym samym realizację uprawnień wynikających z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 roku (...). (...) [P]rawo dostępu do sądu nie ma [jednak] charakteru absolutnego i może być przedmiotem uzasadnionych prawnie ograniczeń. W przypadku, gdy dostęp jednostki do sądu jest ograniczony czy to przez działanie prawa, czy faktycznie, ograniczenie tego prawa nie będzie sprzeczne z cytowanymi wyżej przepisami Konstytucji i Konwencji, gdy ograniczenie dostępu do sądu nie narusza samej istoty tego prawa, gdy zmierza do realizacji uzasadnionego prawnie celu, oraz gdy zachowana została rozsądna relacja proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a celem, do realizacji którego stosowane środki zmierzały. Stąd ograniczona ilość funduszy publicznych dostępna na udzielanie pomocy prawnej sprawia, że koniecznością systemu wymiaru sprawiedliwości jest przyjęcie procedury selekcji, a sposób, w jaki ta procedura funkcjonuje w poszczególnych sprawach, winien być po-



zbawiony arbitralności lub dysproporcjonalności i nie powinien rzutować na istotę prawa dostępu do sądu” (postanowienie NSA z 4 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OZ 647/11). Z uwagi na fakt, że prawo pomocy stanowi formę realizacji prawa do sądu, „nie może być ono przyznane podmiotowi, który ze swojego prawa czyni nienależyty użytek. (...) [W]ymóg ponoszenia kosztów sądowych zmusza każdą stronę inicjującą postępowanie sądowe do zastanowienia się nad celowością składania nieracjonalnych i bezprzedmiotowych skarg, a w konsekwencji ponoszonych kosztów. Niedopuszczalne jest bowiem używanie uprawnień procesowych do celów innych od tych odpowiadających ich przeznaczeniu. Każde prawo podmiotowe, w tym prawo do sądu, przyznane jest przez normę prawną w celu ochrony interesów uprawnionego; jednak nie może umknąć uwadze, że prawo to powinno być wykonywane zgodnie z celem społecznym danego prawa, czyli zgodnie z celem, ze względu na który zostało mu ono przyznane” (postanowienie NSA z 24 lipca 2012 r., sygn. akt II FZ 519/12). „Celem instytucji prawa pomocy, która w istocie oznacza dofinansowanie strony postępowania przez Skarb Państwa, jest zagwarantowanie prawa do sądu osobom najuboższym (...), znajdującym się w wyjątkowo złej sytuacji materialnej, które całkowicie nie są w stanie wygospodarować środków na pokrycie kosztów związanych z dochodzeniem swych praw przed sądem. Stosując prawo pomocy nie można chronić czy też zwiększać majątku osób prywatnych, gdyż celem instytucji prawa pomocy jest zapewnienie dostępu do sądu osobom, którym brak środków finansowych ten dostęp uniemożliwia” (postanowienie NSA z 25 lutego 2014 r., sygn. akt II FZ 174/14; zob. także postanowienie NSA z 14 stycznia 2014 r., sygn. akt II FZ 1517/13).

3.2. Jak już zostało to wspomniane, w postępowaniu sądownoadministracyjnym na prawo pomocy składają się dwie instytucje, mianowicie zwolnienie od kosztów sądowych oraz przyznanie profesjonalnego pełnomocnika. Strona może uzyskać prawo pomocy w jednej albo w obu postaciach. W zależności od potrzeb wynikających z sytuacji materialnej strony, a także m.in. charakteru sprawy, prawo pomocy – jak wynika z przywołanego już art. 245 § 1 p.p.s.a. – może być przyznane w zakresie całkowitym albo częściowym. Prawo pomocy w zakresie całkowitym obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego (zob. art. 245 § 2 p.p.s.a.). Prawo pomocy w zakresie częściowym obejmuje zaś zwolnienie tylko od opłat sądowych w całości lub w części albo tylko od wydatków albo od opłat sądowych i wydatków lub obejmuje tylko ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego (zob. art. 245 § 3 p.p.s.a.). Ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego umożliwia stronie postępowania sądownoadministracyjnego korzystanie z profesjonalnej pomocy prawnej bez ponoszenia przez nią wynagrodzenia i wydatków fachowego pełnomocnika.

Ustawodawca przyjął, że decyzje o przyznaniu prawa pomocy w postępowaniach sądownoadministracyjnych podejmować będą właściwe wojewódzkie sądy administracyjne (zob. art. 254 p.p.s.a.), tj. sądy pierwszej instancji, w których sprawy mają się toczyć, toczą się albo się toczyły. Co do zasady, decyzję podejmuje referendarz sądowy przy właściwym wojewódzkim sądzie administracyjnym (zob. art. 258 § 1 i 2 p.p.s.a.), lecz w szczególnie uzasadnionych wypadkach może ją podjąć sąd (zob. art. 258 § 4 zdanie pierwsze p.p.s.a.). Kryteria przyznania prawa pomocy osobie fizycznej będącej stroną postępowania przed sądem administracyjnym określa art. 246 § 1 p.p.s.a. Prawo pomocy w zakresie całkowitym przyznaje się, jeśli wykaże ona, że nie jest w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania. Z kolei prawo pomocy w zakresie częściowym przyznaje się, jeśli wykaże ona, że nie jest w stanie ponieść pełnych kosztów postępowania bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny. Przyznanie prawa pomocy jest obowiązkiem sądu – pod warunkiem że strona wykaże, iż spełnione zostały przesłanki określone w art. 246 § 1 p.p.s.a.

Na podstawie orzecznictwa sądów administracyjnych Trybunał ustalił, że kryteria materialne wskazane w art. 246 § 1 p.p.s.a. są jedynymi kryteriami, jakie determinują decyzję

o przyznaniu prawa pomocy. Tezę tę potwierdza orzecznictwo administracyjne. Zdaniem NSA, „[j]edynym bowiem kryterium od jakiego uzależnia ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [tj. jej art. 246 § 1 pkt 1] przyznanie prawa pomocy w zakresie całkowitym, tj. zwolnienia od kosztów i przyznania pełnomocnika z urzędu, ma charakter materialny – jest nim brak możliwości poniesienia jakichkolwiek kosztów postępowania” (postanowienie z 18 lutego 2005 r., sygn. akt OZ 1516/04). Wobec tego „wskazywana w zaskarżanym postanowieniu zaradność skarżącej ujawniona w toku postępowań sądowych, podobnie jak niski stopień skomplikowania spraw stanowiących przedmiot rozstrzygnięcia i okoliczność brania przez Sąd z urzędu pod uwagę także tych naruszeń prawa, które nie zostały przez stronę podniesione – nie mogą stanowić podstawy odmowy udzielenia skarżącej prawa pomocy w jakimkolwiek zakresie” (postanowienie NSA z 31 marca 2005 r., sygn. akt II OZ 118/05). Również na gruncie zaskarżonego w niniejszym postępowaniu przed Trybunałem art. 246 § 1 pkt 2 p.p.s.a. NSA stwierdził, że „sytuacja materialna wnioskodawcy oceniana w odniesieniu do konkretnego postępowania sądownoadministracyjnego stanowi jedyną podstawę przy orzekaniu o udzieleniu prawa pomocy. Rozstrzygnięcie przez Sąd o przyznaniu prawa pomocy z przyczyn innych niż sytuacja materialna wnioskodawcy byłoby bowiem rozstrzygnięciem dokonany z podstaw niedopuszczalnych i nie znajdujących uzasadnienia w ustawie” (postanowienie z 18 stycznia 2007 r., sygn. akt II GZ 2/07). Stąd też „rozstrzygnięcie o ustanowieniu pełnomocnika z urzędu nie może być uzależnione od wysokości przewidywanych kosztów ponoszonych przez Skarb Państwa, czy też zależne od oceny Sądu potrzeby udziału takiego pełnomocnika. Ustawodawca nie wprowadził bowiem takich kryteriów przyznawania prawa pomocy” (postanowienie NSA z 29 października 2009 r., sygn. akt II FZ 429/09).

Podsumowując, jedynymi przesłankami warunkującymi przyznanie prawa pomocy w postępowaniu sądownoadministracyjnym są przesłanki dotyczące sytuacji materialnej osoby fizycznej ubiegającej się o skorzystanie z tego prawa (zob. np. postanowienie NSA z 10 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OZ 352/14). Sądy administracyjne nie uzależniają decyzji o przyznaniu prawa pomocy od innych pozaustawowych przesłanek nieodnoszących się do sytuacji materialnej osoby wnioskującej.

3.3. W zależności od tego, czy wniosek strony dotyczy przyznania prawa pomocy w zakresie całkowitym, czy też w zakresie częściowym, inaczej wyartykułowane zostały w art. 246 § 1 p.p.s.a. kryteria mające służyć ocenie sytuacji materialnej strony. Przyznanie prawa pomocy w zakresie całkowitym uzależnione zostało od wykazania, że ubiegająca się o nie osoba fizyczna nie jest w stanie ponieść „jakichkolwiek kosztów postępowania”. Osoba taka uzyska prawo pomocy w zakresie częściowym, jeśli wykaże, że nie jest w stanie ponieść pełnych kosztów postępowania bez uszczerbku „utrzymania koniecznego” dla siebie i rodziny. Kryteria te są oceniane przez referendarza sądowego, a decyzja zapada na posiedzeniu niejawnym (zob. art. 258 § 2 pkt 7 p.p.s.a.); w uzasadnionych wypadkach oceny dokonuje bezpośrednio sąd (zob. 258 § 4 zdanie pierwsze p.p.s.a.).

Z przywołanych przepisów wynika, że postępowanie w sprawie przyznania prawa pomocy toczy się przed sądem albo urzędnikiem sądowym. Takie postępowanie samo w sobie musi spełniać standard postępowania sprawiedliwego i rzetelnego. Standard ten – jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału – wyklucza zaś dowolność i arbitralność orzeczeń sądowych (zob. np. wyrok z 22 marca 2017 r., sygn. SK 13/14, OTK ZU A/2017, poz. 19), a to z kolei wiąże się z koniecznością ustawowego określenia jasnych i precyzyjnych kryteriów rozpatrywania spraw, wyznaczających ramy swobody decyzyjnej sądów (lub upoważnionych na mocy ustawy urzędników sądowych, jakimi są referendarze sądowi). Wymagania konstytucyjne dotyczące jasności i precyzyjności przepisów prawa Trybunał również objaśniał już wielokrotnie, wskazując, że są one elementem ogólniejszej zasady poprawnej legislacji wywodzonej z art. 2 Konstytucji. W niniejszej sprawie Trybunał, nie powtarzając

wszystkich swoich ustaleń orzeczniczych w tym zakresie, uznał za celowe przypomnieć tylko, że wynikający z art. 2 Konstytucji zakaz formułowania przepisów niejasnych i nieprecyzyjnych nie wyklucza *per se* możliwości posługiwania się przez ustawodawcę pojęciami i zwrotami niedookreślonymi – pod warunkiem, wszakże, że możliwe jest ustalenie ich desygnatów. Z tego względu „w celu stwierdzenia niezgodności z Konstytucją nie wystarcza tylko i wyłącznie abstrakcyjne stwierdzenie niejasności tekstu prawa, wynikającej z posłużenia się przez ustawodawcę wyrażeniem czy zwrotem niedookreślonym. Zwroty niedookreślone są bowiem zawarte w klauzulach, których celem jest umożliwienie organom stosującym prawo – zwłaszcza sądom – uwzględnienie wielości okoliczności faktycznych” (wyrok o sygn. P 37/07, dotyczący dopuszczalności odmowy uwzględnienia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych z uwagi na „oczywistą bezzasadność” dochodzonego roszczenia). Całkowite wyeliminowanie z brzmienia przepisów pojęć i zwrotów niedookreślonych oraz klauzul generalnych byłoby nie tylko niecelowe, ale także, nierzadko, niemożliwe z legislacyjnego punktu widzenia. Zdaniem Trybunału, „[p]osłużenie się zwrotami i wyrażeniami niedookreślonymi oraz klauzulami generalnymi wynika nieraz z konieczności uwzględnienia podczas kształtowania norm prawnych (abstrakcyjnych i generalnych) różnorodności okoliczności faktycznych, które obejmuje hipoteza normy. Taka technika legislacyjna pozwala uniknąć nadmiernej kazuistyki, która w skrajnej postaci prowadzi do przekreślenia abstrakcyjnego charakteru norm prawnych” (wyrok z 9 czerwca 2015 r., sygn. SK 47/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 81, w którym zawarto szerokie omówienie zasady określoności przepisów prawa).

Trybunał zwracał już przy tym uwagę również na to, że nie w każdym wypadku nieprecyzyjne brzmienie lub niejednoznaczna treść przepisu uzasadniają tak daleko idącą ingerencję w system prawny, jaką jest wyeliminowanie z niego tego przepisu w wyniku wyroku Trybunału. „Do wyjątków należą sytuacje, gdy dany przepis, zawierający zwrot niedookreślony będzie sam w sobie w takim stopniu wadliwy, że w żaden sposób, przy przyjęciu różnych metod wykładni, nie daje się interpretować w sposób racjonalny i zgodny z Konstytucją. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednolitości stosowania prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej przepisu z powodu jego niejasności jest więc środkiem ostatecznym [*ultima ratio*], stosowanym dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające” (wyrok o sygn. P 37/07; tak też m.in. w wyroku o sygn. SK 47/13).

3.4. W niniejszej sprawie zarzuty skarżącego dotyczyły braku określenia przez ustawodawcę w art. 246 § 1 pkt 2 p.p.s.a. obiektywnych, jednoznacznych i wiążących sąd kryteriów oceny sytuacji materialnej strony domagającej się przyznania prawa pomocy.

Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, przyznanie prawa pomocy osobie fizycznej następuje w zakresie częściowym, „gdy wykaże [ona], że nie jest w stanie ponieść pełnych kosztów postępowania, bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny”.

Skarżący nie zakwestionował ani obowiązku wykazania przez stronę zaistnienia przesłanek przyznania prawa pomocy w zakresie częściowym, ani pojęcia „kosztów postępowania” (które zostało określone zresztą przez ustawę – zob. m.in. art. 205 p.p.s.a.). Niekonstytucyjność art. 246 § 1 pkt 2 p.p.s.a. skarżący wywiódł z niezgodności sposobu ujęcia merytorycznych przesłanek przyznania prawa pomocy ze standardami poprawnej legislacji. Przesłankę tę wyznacza pojęcie „uszczerbku utrzymania koniecznego” dla siebie i rodziny.

Trybunał musiał zatem zbadać, czy pojęcie „uszczerbku utrzymania koniecznego” przekracza dopuszczalny próg niedookreśloności przepisów prawa, skutkując tym samym niedopuszczalną ingerencją (nieuzasadnionym ograniczeniem) w prawo do sądu osoby fi-

zycznej ubiegającej się o ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika do sporządzenia skargi o wznowienie postępowania przed NSA.

3.4.1. Po pierwsze, Trybunał stwierdził, że użyte w art. 246 § 1 pkt 2 p.p.s.a. pojęcie „uszczerbku utrzymania koniecznego”, jaki musi być wykazany przez osobę fizyczną ubiegającą się w związku z postępowaniem przed sądem administracyjnym o przyznanie prawa pomocy w zakresie częściowym, nie jest pojęciem niedookreślonym w stopniu, który uniemożliwiłoby w ogóle jednolitą i zgodną z Konstytucją jego wykładnię, a przez to uzasadniałoby orzeczenie o niekonstytucyjności art. 246 § 1 pkt 2 p.p.s.a. przez Trybunał.

Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika m.in., że przez „uszczerbek utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny”, o którym mowa tym przepisie, „należy rozumieć zachwianie sytuacji materialnej i bytowej strony skarżącej w taki sposób, iż nie jest ona w stanie zapewnić sobie minimum warunków socjalnych” (postanowienie NSA z 29 stycznia 2008 r., sygn. akt I FZ 437/07; teza podtrzymana w późniejszym orzecznictwie: zob. np. postanowienie NSA z 26 kwietnia 2018 r., sygn. akt I FZ 91/18). W postanowieniu z 13 lutego 2009 r. (sygn. akt II OZ 127/09) NSA – odwołując się do swoich wcześniejszych judykatów – wyjaśnił, że „kosztami «koniecznego utrzymania» w rozumieniu tego przepisu [tj. art. 246 § 1 pkt 2 p.p.s.a.] są niezbędne wydatki zmierzające do zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych, głównie mające charakter wydatków okresowych. Do kosztów tych należy więc bezspornie zaliczyć wydatki na żywność, odzież, środki czystości, leczenie, edukację oraz wydatki związane z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych. Do tych ostatnich należą przede wszystkim koszty stałych opłat z tytułu czynszu, opłat za gaz, energię elektryczną, wodę, wywóz śmieci. Podobny pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 20 czerwca 2006 r. ([sygn. akt] I OZ 805/06 [...]), stwierdzając, że przez wydatki konieczne należy rozumieć wydatki na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych (żywność, mieszkanie, ubrania)”.

Przyjęte przez NSA stanowisko prawne jest konsekwentnie podtrzymane i rozwijane w orzecznictwie administracyjnym. W postanowieniu z 20 stycznia 2012 r. (sygn. akt II FZ 833/11), NSA przypomniał, że „[w] orzecznictwie podkreśla się, iż przez uszczerbek utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny należy rozumieć zachwianie sytuacji materialnej i bytowej strony Skarżącej w taki sposób, iż nie jest ona w stanie zapewnić sobie oraz rodzinie minimum warunków socjalnych (...), natomiast przez wydatki utrzymania koniecznego należy rozumieć wydatki na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych, takie jak żywność, mieszkanie, odzież i niezbędne opłaty, jednak z pewnością do wydatków tych nie należy pokrycie kosztów wyjazdów wakacyjnych dzieci. W orzecznictwie ugruntowany jest również pogląd, iż posiadanie majątku co do zasady wyklucza możliwość przyznania prawa pomocy, jednak reguła ta nie odnosi się do sytuacji, w których osoby wnioskujące o przyznanie tego prawa nie mają realnej, obiektywnej możliwości uzyskania z posiadanego majątku jakiegokolwiek dochodu”. Z kolei w postanowieniu z 27 lipca 2017 r. (sygn. akt II OZ 819/17) NSA uznał, że nie budzi wątpliwości, iż „prawo pomocy w opisanym zakresie powinno być udzielane przede wszystkim osobom bez źródeł stałego dochodu i bez majątku oraz pozbawionym (obiektywnie) możliwości uzyskania środków na ten cel z jakichkolwiek źródeł. Warunkiem uczestniczenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym jako strona tego postępowania jest bowiem partycypowanie w kosztach tego postępowania, o ile posiada ona stały miesięczny dochód”. W postanowieniu z 20 października 2017 r. (sygn. akt II OZ 1321/17), NSA oddalił zażalenie na postanowienie o odmowie przyznania prawa pomocy, wyjaśniając, że „[o]brzez sytuacji finansowej skarżącego nie uprawnia do przyjęcia, aby spełniona została ustawowa przesłanka warunkująca przyznanie prawa pomocy w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych, tj. aby skarżący wykazał w wiarygodny sposób, że nie jest w stanie ponieść pełnych kosztów postępowania bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny. Skarżący nie jest osobą bezrobotną, bez źródła stałego dochodu, bez majątku, a przede

wszystkim taka sytuacja bytowa uprawnia do przyznania prawa pomocy w w/w zakresie. Posiadając stałe źródło dochodu skarżący zobowiązany był poczynić oszczędności we własnych wydatkach na potrzeby postępowania sądowego do granic zabezpieczenia koniecznych kosztów utrzymania. Nie można bowiem przyjąć, aby był on obiektywnie pozbawiony możliwości uzyskania wymaganej kwoty pieniężnej na ten cel z własnych środków majątkowych”. Również w postanowieniu z 25 października 2017 r. (sygn. akt II FZ 561/17), NSA zwrócił uwagę, że w świetle art. 243 § 1 i art. 246 § 1 pkt 2 p.p.s.a „postępowanie w przedmiocie prawa pomocy jest postępowaniem wnioskowym, podejmowanym na wniosek osoby, w której interesie jest wypełnienie przesłanek przyznania prawa ubogich. W tym przypadku chodzi o wykazanie, że strona nie jest w stanie ponieść pełnych kosztów postępowania bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny. W orzecznictwie przyjmuje się, że taki charakter wydatków mają niezbędne wydatki zmierzające do zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych, głównie mające charakter wydatków okresowych. (...) Przedstawiona sytuacja wskazuje, że rodzina Skarżącego [kwestionującego przed NSA postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego o odmowie przyznania prawa pomocy] nie znajduje się na skraju ubóstwa. Za osoby ubogie uznaje się zaś przykładowo bezrobotnych bez prawa do zasiłku, osoby pozbawione majątku i źródła dochodu”.

Na podstawie orzecznictwa sądów administracyjnych w literaturze fachowej (zob. np. H. Knysiak-Sudyka, uwagi do art. 246, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016) podejmuje się niekiedy próby ujęcia w przykładowy katalog okoliczności wyłączających możliwość uzyskania prawa pomocy, do których zalicza – się m.in.:

- osiągnięcie przez osobę fizyczną stałego miesięcznego dochodu, w szczególności przewyższającego minimalne wynagrodzenie za pracę,
- uzyskiwanie stałego bieżącego dochodu z tytułu świadczonych usług, posiadanie środków trwałych i wierzytelności krótkoterminowych, przy relatywnie niskich przewidywanych kosztach postępowania w stosunku do wielkości osiąganego przez stronę przychodu i posiadanego majątku,
  - posiadanie nieruchomości znacznej wartości,
  - posiadanie przez stronę znacznych wierzytelności,
  - posiadanie zgromadzonych oszczędności, choć wyjątkowe okoliczności pozwalają na odstępstwo od tej reguły,
  - powołanie się jedynie na hipotetyczne niebezpieczeństwo utraty płynności finansowej, bez wykazania braku posiadania dostatecznych środków na pokrycie kosztów postępowania,
  - sprzeczność faktów podanych we wniosku o przyznanie prawa pomocy z przedstawionymi informacjami dotyczącymi majątku i dochodów,
  - okoliczność, że skarżący jest w stanie ponieść koszty wnoszonych przez siebie licznych skarg i zażaleń, mimo że podał, iż utrzymuje się z niskiego dochodu,
  - sytuacja, w której spółka osiąga dochód i mimo znacznego zadłużenia względem innych podmiotów reguluje ciężące na niej zobowiązania.

Oczywiście, orzecznictwo administracyjne, dotyczące sensu pojęcia „uszczerbku utrzymania koniecznego” osoby fizycznej składającej wniosek o przyznanie prawa pomocy i jej rodziny, rozwijało się na tle konkretnych spraw w sposób kazuistyczny. Niemniej, istotny wpływ czasu, jaki upłynął od wejścia w życie art. 246 § 1 p.p.s.a. (którego brzmienie nie uległo zmianie od chwili uchwalenia p.p.s.a. w 2002 r.), pozwolił sądom administracyjnym wypracować szczegółowe wskazówki interpretacyjne. Z tych względów Trybunał podzielił prezentowany w literaturze prawniczej pogląd, że „przesłanki przyznania prawa pomocy skonstruowane w art. 246 § 1 i 2 p.p.s.a. mają [co prawda] charakter ocenny, jednak sięgając do poglądów doktryny i orzecznictwa, można wskazać pewne utrwalone kierunki ich interpreta-

cji” (H. Knysiak-Sudyka, *Skarga...*). Nie bez znaczenia w niniejszej sprawie pozostawał też fakt, że tożsamy pojęcie „uszczerbku utrzymania koniecznego” od lat funkcjonuje również na gruncie procedury cywilnej (zob. art. 102 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Dz. U. z 2020 r. poz. 755, ze zm., a także art. 117 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2020 r. poz. 1575; dalej: k.p.c.). Wszystkie te ustalenia Trybunału przeczą twierdzeniu skarżącego, jakoby art. 246 § 1 pkt 2 p.p.s.a. prowadzić miał do dowolności i uznaniowości podczas dokonywania przez sąd lub referendarza sądowego ewaluacji sytuacji materialnej osoby fizycznej składającej wnioski o przyznanie prawa pomocy w zakresie częściowym, a przez to do nieprzewidywalności wydanych na jego podstawie orzeczeń.

3.4.2. Dodatkowo Trybunał stwierdził, że ustawodawca zadbał o odpowiednie rozwiązania formalno-proceduralne, które służą temu, aby stosowanie ocennej przesłanki „uszczerbku utrzymania koniecznego” przez sądy lub referendarzy sądowych nie miało charakteru arbitralnego.

Po pierwsze, rozstrzygnięcie w sprawie przyznania prawa pomocy – mające w stosunku do postępowania w sprawie sądowniczo-administracyjnej charakter tzw. sprawy wpadkowej – zostało przez ustawodawcę przekazane do właściwości wojewódzkich sądów administracyjnych (zob. art. 254 § 1 p.p.s.a.). Tymczasem, z konstytucyjnego punktu widzenia, nie jest bezwzględnie konieczne, aby decyzje o przyznaniu prawa pomocy podejmowały właśnie sądy. Teoretycznie możliwe są – przy spełnieniu innych wymagań konstytucyjnych dotyczących np. równości w zakresie korzystania z prawa pomocy i sprawiedliwej procedury podejmowania decyzji o jego przyznaniu – rozwiązania, które przewidywałyby, że o ustanowieniu dla strony pełnomocnika z urzędu decydowałyby organy samorządów zawodowych, urzędnicy Ministerstwa Sprawiedliwości, kierownicy sekretariatów sądowych itp. Trybunał zauważył, że powierzenie sądom kompetencji w zakresie podejmowania decyzji o przyznaniu prawa pomocy stanowi rozwiązanie optymalne z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do sądu, albowiem pozostawia wyłącznie sądom rozstrzygnięcie w kwestii wpływającej na pozycję procesową strony w postępowaniu sądowniczo-administracyjnym.

Po drugie, art. 258 § 1 i 2 p.p.s.a. przenosi co prawda na referendarzy sądowych kompetencje związane z rozpoznawaniem wniosków o przyznanie prawa pomocy, w tym kompetencję w zakresie wydania postanowienia o jego przyznaniu albo o odmowie przyznania, jednakże – w świetle orzecznictwa konstytucyjnego – dopuszczalność przekazywania referendarzom sądowym niektórych kompetencji sądów niepolegających bezpośrednio na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości nie budzi wątpliwości (zob. m.in. wyrok z 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33) – pod warunkiem że ustawodawca zapewni referendarzom sądowym szczególny status prawny, który będzie gwarantował ich merytoryczne kompetencje i niezależność w zakresie wykonywania czynności sądowych. Referendarzem sądowym w sądzie administracyjnym może zostać osoba, która ukończyła wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskała tytuł magistra (albo ukończyła prawnicze studia zagraniczne uznane w Polsce) i która posiada co najmniej trzyletnie doświadczenie zawodowe na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego (zob. art. 27 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. z 2019 r. poz. 2167, ze zm.; dalej: p.u.s.a.). Zgodnie z art. 29 § 1 p.u.s.a., do sytuacji prawnej referendarzy sądowych w sądach administracyjnych odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 365, ze zm.). Wszystkie te rozwiązania ustawowe dają, zdaniem Trybunału, gwarancję posiadania przez referendarzy sądowych kwalifikacji zawodowych i warunków pracy niezbędnych do samodzielnej i niezależnej oceny sytuacji materialnej osoby fizycznej ubiegającej się o przyznanie prawa pomocy w związku z postępowaniem sądowniczo-administracyjnym.

Po trzecie, stosownie do art. 258 § 4 p.p.s.a., w szczególnie uzasadnionych wypadkach czynności związane z rozpoznaniem wniosku o przyznanie prawa pomocy może wykonywać bezpośrednio wojewódzki sąd administracyjnych.

Po czwarte, postanowienia wydane w sprawie przyznania prawa pomocy nie tylko wymagają uzasadnienia i doręczenia stronom z urzędu, lecz także są one zaskarżalne – co gwarantuje możliwość weryfikacji ich poprawności. Co więcej, skorzystanie ze środka zaskarżenia nie wiąże się z koniecznością uiszczenia opłat sądowych (zob. art. 261 p.p.s.a.). Jeśli postanowienie w sprawie przyznania prawa pomocy zostało wydane przez referendarza sądowego, stronie przysługuje prawo sprzeciwu do wojewódzkiego sądu administracyjnego (zob. art. 259 § 1 p.p.s.a.), który orzeka jako sąd drugiej instancji, stosując odpowiednio przepisy o zażaleniu. Wniesienia sprzeciwu wstrzymuje wykonanie postanowienia referendarza sądowego (zob. art. 260 § 2 zdanie pierwsze p.p.s.a.). A więc ustawodawca zagwarantował, że rozstrzygnięcie przez urzędnika sądowego o możliwości skorzystania z prawa pomocy, warunkujące dalszą sytuacją procesową strony postępowania sądowoadministracyjnego, będzie podlegało kontroli sądu. Z orzecznictwa trybunalskiego wynika zaś, że „Konstytucja nie zabrania ustawodawcy podjąć decyzji o zaangażowaniu urzędnika sądowego w rozstrzygnięcie sporu o prawo. (...) Z perspektywy konstytucyjnej istotne jest, aby ostateczne i wiążące rozstrzygnięcie sprawy należało do sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości” (wyrok o sygn. P 38/08). Jeśli z kolei w wypadkach przewidzianych w art. 258 § 4 zdanie pierwsze p.p.s.a. decyzję o przyznaniu prawa pomocy podjął wojewódzki sąd administracyjny, na jego postanowienie – stosownie do art. 258 § 4 zdanie drugie p.p.s.a. – przysługuje zażalenie do NSA. Zatem także w tzw. sprawie wpadkowej zastosowany został przez ustawodawcę konstytucyjny standard dwuinstancyjnej procedury sądowej.

3.5. Trybunał, podsumowując powyższe rozważania, podzielił pogląd prawny wyrażony w uchwale 7 sędziów NSA z 2 grudnia 2010 r. (sygn. akt II GPS 2/10), zgodnie z którym „[n]ie jest kwestionowane, że samo wprowadzenie obowiązku ponoszenia przez strony opłat sądowych i wydatków, ani też obowiązku reprezentowania strony przez profesjonalnego pełnomocnika (adwokata, radcę prawnego, doradcę podatkowego, rzeczownika patentowego) nie jest sprzeczne z art. 45 ust. 1 Konstytucji, jednakże pod warunkiem, że stworzony zostanie odpowiedni system środków zapewniających korzystanie z prawa do sądu osobom, które nie są w stanie, z uwagi na sytuację materialną ponieść tych opłat lub kosztów ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika”. Taki system został stworzony przez ustawodawcę, który przewidział możliwość uzyskania przez stronę prawa pomocy (w tym ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika z urzędu), określił przesłanki przyznania tego prawa w sposób dający możliwość ustalenia ich treści (w wypadku przyznawania prawa pomocy w zakresie częściowym taką przesłanką jest „uszczerbek utrzymania koniecznego”), powierzył kompetencje w zakresie podejmowania decyzji wojewódzkim sądom administracyjnym lub mianowanym przy nich urzędnikom sądowym, jakimi są referendarze sądowi, a także zagwarantował mechanizmy weryfikacji orzeczeń albo poprzez sprzeciw od postanowienia referendarza sądowego do wojewódzkiego sądu administracyjnego, albo poprzez zażalenie na postanowienie takiego sądu wnoszone do NSA.

W tych warunkach Trybunał orzekł, że zaskarżony w niniejszej sprawie art. 246 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w zakresie, w jakim jest stosowany podczas rozpoznawania wniosku o przyznanie prawa pomocy złożonego w związku ze wznowieniem postępowania przed NSA, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą określoności przepisów prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.