



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 7 sierpnia 2023 r.

Pozycja 66

POSTANOWIENIE

z dnia 4 lipca 2023 r.

Sygn. akt SK 81/22

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jarosław Wyrembak – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Krystyna Pawłowicz
Piotr Pszczółkowski – sprawozdawca
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 4 lipca 2023 r., skargi konstytucyjnej spółki [...] S.A. z siedzibą w W. o zbadanie zgodności:

art. 394² § 1¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1469), „w zakresie, w jakim nie przewiduje dla strony środka zaskarżenia na postanowienie o odmowie zwolnienia strony od kosztów sądowych w postępowaniu apelacyjnym wydane po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji”, z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz art. 45 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 21 kwietnia 2021 r. spółka [...] z siedzibą w W. (dalej: skarżąca) wniosła o orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 394² § 1¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.; dalej: k.p.c.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1469), „w zakresie, w jakim nie przewiduje dla strony środka zaskarżenia na postanowienie o odmowie zwolnienia strony od kosztów sądowych w postępowaniu apelacyjnym wydane po raz pierwszy przez

sąd drugiej instancji”, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz art. 45 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na kanwie sprawy z powództwa skarżącej przeciwko spółce [...] S.A. z siedzibą w R. o dostawę energii. Powództwo to zostało oddalone w całości przez Sąd Okręgowy w R. w wyroku z 9 marca 2020 r. Skarżąca wniosła apelację, jednocześnie wnosząc o zwolnienie od kosztów sądowych w całości. Postanowieniem z 24 sierpnia 2020 r. Sąd Apelacyjny w R. oddalił wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych, a następnie postanowieniem z 21 września 2020 r. odrzucił wniosek o uzasadnienie postanowienia z 24 sierpnia 2020 r. ze względu na jego niezaskarżalność. 2 października 2020 r. skarżąca wniosła opłatę od apelacji. Postanowieniem z 14 października 2020 r. Sąd Apelacyjny w R. odrzucił jednak jej apelację jako nieopłaconą w terminie. Zażalenie skarżącej na to postanowienie zostało oddalone przez Sąd Apelacyjny w R. postanowieniem z 29 grudnia 2020 r. (doręczonym 22 stycznia 2021 r.).

Zdaniem skarżącej, postanowienie Sądu Apelacyjnego w R. z 29 grudnia 2020 r. definitywnie zamknęło jej drogę sądową, a przez to uniemożliwiło realizację prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego oraz kontroli orzeczeń wydanych przez sąd pierwszej instancji. Na mocy tego postanowienia ostatecznie orzeczono o jej prawach określonych w Konstytucji.

1.2. W ocenie skarżącej, uniemożliwienie stronie weryfikacji postanowienia o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych, wydanego po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji (sąd odwoławczy), godzi w konstytucyjne prawo do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji oraz zasadę co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego, które są nierozdzielnie związane z konstytucyjnym prawem do sądu. Skarżąca stwierdziła, że zasada dwuinstancyjności postępowania nie polega na tym, że w określonej sprawie ma orzekać sąd drugiej instancji w sensie ustrojowym, lecz powinna polegać na tym, że rozstrzygnięcie sądu orzekającego po raz pierwszy o danej sprawie będzie podlegać weryfikacji (choćby przez inny skład tego samego sądu). Skarżąca zwróciła uwagę, że na etapie postępowania przed sądem pierwszej instancji w odniesieniu do postanowień o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych ustawodawca zapewnił w art. 394^{1a} § 1 pkt 1 k.p.c. możliwość skorzystania z instytucji tzw. zaskarżenia poziomego. Gdy więc do rozpatrzenia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych dochodzi po raz pierwszy przed sądem drugiej instancji (sądem odwoławczym), stronie również powinno przysługiwać prawo do poddania takiego orzeczenia kontroli instancyjnej choćby w ramach procedury zaskarżenia poziomego. Skarżąca przypomniała, że w świetle orzecznictwa trybunalskiego wysłowiona w art. 176 ust. 1 Konstytucji zasada co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego ma charakter dyrektywy ogólnej i dotyczy ogółu postępowań sądowych – bez względu na to, czy dotyczą orzekania przez sąd o *meritum* sprawy, czy rozstrzygnięcia tzw. kwestii wpadkowej (np. orzeczenia o kosztach postępowania). Skarżąca podkreśliła przy tym, że rozstrzygnięcie kwestii zwolnienia od kosztów postępowania nie jest kwestią wpadkową o drugorzędnym znaczeniu, lecz ma z punktu widzenia realizacji prawa do sądu znaczenie kluczowe. Trudno znaleźć logiczne uzasadnienie przyznania przez ustawodawcę stronie możliwości zaskarżenia orzeczeń o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych wydanych przez sąd pierwszej instancji i jednocześnie pozbawienia takiego prawa na etapie postępowania przed sądem drugiej instancji (sądem odwoławczym).

2. Postanowieniem z 5 października 2022 r., sygn. Ts 116/21 (OTK ZU B/2022, poz. 224), Trybunał Konstytucyjny nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

3. W piśmie z 4 listopada 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) zgłosił udział w postępowaniu. Jednocześnie zajął swoje stanowisko w sprawie i wniósł o orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 394² § 1¹ k.p.c. w zakresie, w jakim uniemożliwia zaskarżenie postanowienia o odmowie zwolnienia od opłaty sądowej od apelacji wydanego przez sąd drugiej instancji, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 oraz w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Rzecznik stwierdził, że rozstrzygnięcie o zwolnieniu od kosztów sądowych nie jest odrębną „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, niemniej „sprawą” taką jest spór prawny, w związku z którym wniesiono apelację. Tymczasem zarzucane art. 394² § 1¹ k.p.c. pominięcie ustawodawcze stanowić może realną barierę w dostępie strony do postępowania apelacyjnego. Do naruszenia konstytucyjnych wymagań w zakresie zasady dwuinstancyjnego postępowania sądowego, prawa do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji oraz sprawiedliwości proceduralnej dochodzi zatem w tym aspekcie, w jakim pozbawienie strony zażalenia na rozstrzygnięcie incydentalne ogranicza w sposób nieuprawniony jej prawo do zaskarżenia orzeczenia dotyczące istoty sprawy.

Rzecznik przypomniał także, że prawo dostępu do sądu drugiej instancji oznacza efektywne prawo do uruchomienia postępowania przed sądem odwoławczym. Nadmiernie wysokie koszty postępowania sądowego mogą stanowić istotne ograniczenie dostępu do sądu oraz uniemożliwiać stronie dochodzenie praw na drodze sądowej. Brak możliwości wniesienia zażalenia w kwestii incydentalnej, dotyczącej „newralgicznego pola realizacji prawa do sądu”, stanowi ograniczenie prawa do apelacji i jest realnym obniżeniem standardu proceduralnego.

Zdaniem Rzecznika, możliwość zastosowania art. 380 k.p.c. w postępowaniu przed sądem odwoławczym nie stanowi dostatecznej gwarancji realizacji prawa strony do dwuinstancyjnego postępowania. Po pierwsze, zażalenie na postanowienie odrzucające apelację, w którym strona mogłaby na podstawie art. 380 k.p.c. żądać rozpoznania również postanowienia o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych, podlega opłacie. Wprawdzie wysokość tej opłaty wynosi 1/5 opłaty należnej od apelacji, jednak nie można wykluczyć, że i taka wysokość opłaty będzie tworzyć nieprzekraczalną barierę wniesienia zażalenia, jeśli wartość przedmiotu sporu jest znaczna. Po drugie, rozpoznanie przez sąd w oparciu o art. 380 k.p.c. postanowień, na które nie przysługuje zażalenie, wymaga zgłoszenia wniosku przez stronę i wykazania przez nią wpływu na wynik sprawy, co może stanowić dodatkową trudność dla strony występującej bez profesjonalnego pełnomocnika. Po trzecie, taki wniosek wymaga polemiki z orzeczeniem sądu, którego motywy nie są znane, skoro postanowień niepodlegających zaskarżeniu sąd nie uzasadnia.

W ocenie Rzecznika, zakres normowania art. 394² § 1¹ k.p.c., nieprzewidujący zażalenia na postanowienie o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych, jest zbyt wąski, a pominięcie prawa do zażalenia na takie postanowienia nie ma racjonalnego uzasadnienia – w szczególności jeśli uwzględni się, że zażalenie przysługuje na postanowienie o odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego do reprezentowania strony z urzędu. Zdaniem Rzecznika, zróżnicowanie możliwości zaskarżenia rozstrzygnięć dotyczących dwóch instytucji z zakresu prawa pomocy (zwolnienia od kosztów i ustanowienia pełnomocnika z urzędu) jest ustawodawczą niekonsekwencją.

4. W piśmie z 28 lutego 2023 r. Prokurator Generalny zajął swoje stanowisko w sprawie oraz wniósł o umorzenie postępowania przez Trybunał Konstytucyjny wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że skarżąca nie wniosła zażalenia na postanowienie Sądu Apelacyjnego w R. z 24 sierpnia 2020 r. o oddaleniu wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych, poprzestając na wniosku o pisemne uzasadnienie tego postanowienia.

Wniosła natomiast zażalenie na postanowienie tego sądu z 14 października 2020 r. o odrzuceniu apelacji, które zostało oddalone postanowieniem Sądu Apelacyjnego w R. z 29 grudnia 2020 r. (mającym stanowić – w jej ocenie – ostateczne orzeczenie w sprawie). Prokurator Generalny wskazał na stanowisko Trybunału zajęte w odniesieniu do szeregu skarg konstytucyjnych dotyczących niekonstytucyjności art. 394² § 1¹ k.p.c., że skarżący, którzy nie wnieśli zażalenia na postanowienie o oddaleniu wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych, nie dopełnili wymogu wyczerpania drogi prawnej i nie uzyskali ostatecznego rozstrzygnięcia o ich prawach i wolności określonych w Konstytucji, wydanego na podstawie zaskarżonego przepisu. Stanowisko to powinno zachować aktualność na tle skargi konstytucyjnej rozpoznawanej w niniejszym postępowaniu. W ocenie Prokuratora Generalnego, postanowienie Sądu Apelacyjnego w R. z 29 grudnia 2020 r. nie było ostatecznym orzeczeniem w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, wydanym na podstawie art. 394² § 1¹ k.p.c.

Prokurator Generalny stwierdził również, że w niniejszej sprawie nie doszło w ogóle do naruszenia wskazanych przez skarżącą praw konstytucyjnych, ponieważ skarżąca – ze względu na art. 380 k.p.c. – miała możliwość zakwestionowania odmowy zwolnienia od kosztów sądowych przez sąd drugiej instancji w zażaleniu na odrzucenie jej apelacji. Z możliwości takiej skarżąca skorzystała. Wobec tego skarga konstytucyjna nie spełnia przesłanki rzeczywistego i aktualnego naruszenia praw konstytucyjnych wskazanych przez skarżącą.

5. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej nie przedstawił stanowiska w sprawie.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres zaskarżenia.

1.1. W skardze konstytucyjnej z 21 kwietnia 2021 r. spółka [...] S.A. z siedzibą w W. (dalej: skarżąca) wniosła o orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 394² § 1¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.; dalej: k.p.c.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1469, ze zm.), „w zakresie, w jakim nie przewiduje dla strony środka zaskarżenia na postanowienie o odmowie zwolnienia strony od kosztów sądowych w postępowaniu apelacyjnym wydane po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji”, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz art. 45 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji.

1.2. Zarzuty niekonstytucyjności sformułowane przez skarżącą dotyczą regulacji określającej zakres tzw. zaskarżenia poziomego orzeczeń sądu drugiej instancji. Art. 394² k.p.c. przewiduje w § 1, że zażalenie do innego składu sądu drugiej instancji przysługuje na postanowienie tego sądu o odrzuceniu apelacji. Z kolei § 1¹ tego przepisu zawiera katalog innych kategorii orzeczeń sądu drugiej instancji objętych zażaleniem poziomym, mianowicie: „[z]ażalenie do innego składu sądu drugiej instancji przysługuje także na postanowienia tego sądu, których przedmiotem jest:

- 1) odmowa ustanowienia adwokata lub radcy prawnego lub ich odwołanie,
- 2) oddalenie wniosku o wyłączenie sędziego,
- 3) zwrot kosztów procesu, o ile nie wniesiono skargi kasacyjnej,
- 4) zwrot kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu,
- 5) skazanie świadka, biegłego, strony, jej pełnomocnika oraz osoby trzeciej na grzywnę,
- 6) zarządzenie przymusowego sprowadzenia i aresztowania świadka,

7) odmowa zwolnienia świadka i biegłego od grzywny i świadka od przymusowego prowadzenia

– z wyjątkiem postanowień wydanych w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji”.

1.3. Trybunał zwrócił jednak uwagę na to, że zarzuty skarżącej nie odnoszą się do tego, co zostało bezpośrednio w art. 394² § 1¹ k.p.c. uregulowane, lecz dotyczą tego, co w tym przepisie nie zostało przez ustawodawcę uwzględnione. Skarżąca kwestionuje bowiem konstytucyjność art. 394² § 1¹ k.p.c. w zakresie, w jakim „nie przewiduje” możliwości zaskarżenia przez stronę postanowienia sądu drugiej instancji (sądu odwoławczego) o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych wydanego po raz pierwszy przez ten sąd. Nadal jednak jej zarzuty dotyczą wadliwego sposobu uregulowania przez ustawodawcę określonego zagadnienia prawnego, mianowicie zaskarżalności postanowień sądu drugiej instancji.

W swojej praktyce orzeczniczej Trybunał nie wyklucza możliwości skutecznego kwestionowania przez skarżących mankamentów przyjętej przez prawodawcę regulacji prawnej polegających na braku w niej elementów, które z konstytucyjnego punktu widzenia są niezbędne do zapewnienia realizacji i ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Trybunał przyjmuje, że w swej kompetencji nie ma orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. Lecz w wypadku aktu ustawodawczego już wydanego i obowiązującego Trybunał ma w kompetencji ocenę jego konstytucyjności również z punktu widzenia tego, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na charakter objętej aktem regulacji, taki akt może budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować (tak np. wyrok pełnego składu z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216). Aby ustalić, czy rozwiązanie postulowane przez podmiot inicjujący postępowanie sądowokonstytucyjne stanowi pominięcie ustawodawcze podlegające ocenie Trybunału, należało odpowiedzieć na pytanie, czy materie pozostawione poza zakresem danego przepisu i materie w nim unormowane wykazują „jakościową tożsamość” (zob., spośród wielu, postanowienie z 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123).

W niniejszej sprawie ustawodawca niewątpliwie przewidział w przepisach k.p.c. instytucję zaskarżenia poziomego orzeczeń sądów drugiej instancji oraz określił kategorie rozstrzygnięć sądowych, które objęte są takim środkiem prawnym. Problem konstytucyjny, z jakim zwróciła się do Trybunału skarżąca, dotyczy natomiast tego, że ustawodawca nie uwzględnił w katalogu ujętym w art. 394² § 1¹ k.p.c. określonej grupy orzeczeń, jakimi są postanowienia o oddaleniu wniosków o zwolnienie od kosztów sądowych wniesionych po raz pierwszy w apelacji, czym naruszył – zdaniem skarżącej – wymagania konstytucyjne wynikające z prawa do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji), zasady dwuinstancyjnego postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji), prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady sprawiedliwości proceduralnej (wywodzonej z art. 2 Konstytucji).

Trybunał, uwzględniając powyższe ustalenia, stwierdził, że przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie uczyniono tzw. pominięcie ustawodawcze, prowadzące – zdaniem skarżącej – do pozbawienia strony prawa zaskarżenia postanowień sądów drugiej instancji (sądów odwoławczych) orzekających „po raz pierwszy” o zwolnieniu od kosztów sądowych (opłaty sądowej od apelacji). Niewymienienie postanowień o odmowie uwzględnienia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych złożonego po raz pierwszy przed sądem odwoławczym w katalogu ujętym w art. 394² § 1¹ k.p.c. prowadzić ma – w ocenie skarżącej – do niedopuszczalnego ograniczenia korzystania z konstytucyjnych gwarancji prawa do sprawiedliwego

rozpatrzenia sprawy przez sąd, prawa do zaskarżenia orzeczeń sądowych wydanych w pierwszej instancji, a także prawa do dwuinstancyjnej procedury sądowej.

2. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

2.1. Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej będącej przedmiotem niniejszego postępowania, Trybunał Konstytucyjny miał obowiązek – również na obecnym etapie postępowania sądowokonstytucyjnego – zbadać, czy skarga spełnia wszystkie wymagania formalne.

Trybunał konsekwentnie przyjmuje bowiem, że na każdym etapie postępowania wszczętego na skutek wniesienia skargi konstytucyjnej niezbędna jest kontrola tego, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku, obligująca do umorzenia postępowania w całości lub w części. Zakończenie etapu wstępnego rozpoznania skargi i nadanie jej dalszego biegu nie wyklucza oceny formalnych warunków wniesienia skargi na kolejnych etapach postępowania. Jest tak w szczególności dlatego, że nadanie skardze biegu na etapie wstępnego rozpoznania nie oznacza konwalidacji (sanowania) jej wad formalnych (zob. np. postanowienie pełnego składu z 19 października 2021 r., sygn. SK 72/20, OTK ZU A/2021, poz. 55).

2.2. Trybunał przypomniał, że zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”.

Przywołany przepis konstytucyjny określa podstawowe elementy konstrukcyjne skargi konstytucyjnej, wyznaczając jednocześnie podstawowe przesłanki dopuszczalności skorzystania z tego środka ochrony konstytucyjnych praw i wolności. W odniesieniu do okoliczności niniejszej sprawy, Trybunał ponownie zwrócił uwagę, że w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji materialnym warunkiem skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej jest doznanie bezpośrednio przez skarżącego naruszenia określonego prawa lub określonej wolności, które Konstytucja mu gwarantuje. Naruszenie to – jak podkreślał już Trybunał w swoim orzecznictwie – musi mieć charakter osobisty, rzeczywisty (realny) i aktualny, a nie jedynie potencjalny (hipotetyczny). Choć orzeczenie Trybunału wydane w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej wywiera skutki *erga omnes*, to jednak sama skarga jest indywidualnym środkiem ochrony wolności i praw konstytucyjnych służącym przede wszystkim ochronie praw podmiotowych podmiotów ją wnoszących. „W odróżnieniu od skargi powszechnej (*actio popularis*), inicjujący skargę konstytucyjną działa (...) nie w obronie prawa w ogóle, ale w obronie swojego własnego prawa o szczególnej wartości konstytucyjnej, w sytuacji gdy fakt naruszenia nastąpił rzeczywiście, a nie tylko mógł nastąpić potencjalnie. Celem takiego działania, motywowanym interesem prawnym skarżącego, jest usunięcie skutków naruszenia osobistego, bezpośredniego i aktualnego (...). W przeciwnym razie skarga konstytucyjna przekształciłaby się w *actio popularis*, a tego w żadnym razie nie przewiduje art. 79 Konstytucji” (postanowienie z 29 listopada 2010 r., sygn. SK 8/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 117).

Trybunał, uwzględniając powyższe ustalenia, przed przystąpieniem do oceny merytorycznej zasadności zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej będącej przedmiotem niniejszego postępowania, najpierw zbadał, czy w sprawie skarżącej doszło rzeczywiście do osobistego, realnego i aktualnego naruszenia praw konstytucyjnych, których ochrony skarżąca się domaga.

2.3. Trybunał przypomniał, że w niniejszym postępowaniu podstawowy problem konstytucyjny przedstawiony przez skarżącą dotyczy braku możliwości zaskarżenia postanowienia o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych (opłaty od apelacji) wydanego „po raz pierwszy” przez sąd odwoławczy (sąd „drugiej instancji” z perspektywy sprawy głównej). Naruszenia wskazanych w *petitum* skargi praw konstytucyjnych skarżąca dopatruje się w niemożności uruchomienia weryfikacji (choćby w drodze tzw. zaskarżenia poziomego) formalnych i merytorycznych podstaw odmowy zwolnienia od kosztów.

W kontekście tak ujętego problemu konstytucyjnego Trybunał przypomniał, że zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego: „[a]pelant może kwestionować odmowę zwolnienia od kosztów sądowych uniemożliwiającą skuteczne złożenie apelacji wnosząc zażalenie na postanowienie o odrzuceniu apelacji (art. 394² § 1 k.p.c.). Zażalenie to *de lege lata* podlega rozpoznaniu przez inny skład sądu drugiej instancji i nie jest ograniczone do spraw kasacyjnych (por. art. 394¹ § 2 k.p.c. w dawnym brzmieniu). Rozpoznając je sąd drugiej instancji stosuje również art. 380 k.p.c. (art. 394² § 2 w związku z art. 397 § 3 k.p.c.). Finalnie zatem, z inicjatywy skarżącego, może dojść do weryfikacji zasadności odmowy zwolnienia od kosztów sądowych przez właściwy do rozpoznania apelacji sąd *ad quem*. Dodać trzeba, że efektywność tej weryfikacji zakłada ujawnienie motywów odmowy zwolnienia od kosztów sądowych w postanowieniu odrzucającym apelację z racji jej nieopłacenia (...). Jeżeli zażalenie na postanowienie o odrzuceniu środka zaskarżenia zarzuca wyłącznie nieprawidłowość niezaskarżalnego postanowienia o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych, zażalenie takie należy traktować w kontekście opłat sądowych na równi z zażaleniem, którego przedmiotem jest odmowa zwolnienia od kosztów sądowych (art. 95 ust. 2 pkt 1 u.k.s.c.), z tym skutkiem, że od zażalenia tego nie pobiera się opłaty sądowej” (uchwała SN z 18 lutego 2021 r., sygn. akt III CZP 14/20, źródło: www.sn.pl). Analogiczna sytuacja ma miejsce, jeśli o odmowie zwolnienia od opłaty sądowej od apelacji postanowił referendarz sądowy (zob. uchwałę SN z 24 listopada 2021 r., sygn. akt III CZP 80/20).

Trybunał, uwzględniając stanowisko Sądu Najwyższego, przyjmuje, że „[w] aktualnym stanie prawnym istnieje możliwość kontroli postanowienia sądu drugiej instancji w przedmiocie odmowy zwolnienia strony (uczestnika postępowania) od kosztów postępowania apelacyjnego na podstawie art. 380 w związku z art. 391 § 1 w związku z art. 397 § 3 (w związku z art. 13 § 2) k.p.c., tj. w ramach zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji o odrzuceniu apelacji od wyroku albo postanowienia w postępowaniu nieprocesowym” (postanowienie z 17 listopada 2021 r., sygn. Ts 121/21, OTK ZU B/2022, poz. 40). „Tak więc, chociaż po wejściu w życie ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1469) ustawodawca w dalszym ciągu nie przewidział możliwości odrębnego zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych, «[p]ostanowienie takie nadal może być jednak poddane kontroli na podstawie art. 380 k.p.c., przy czym w obecnym stanie prawnym weryfikacja ta jest możliwa także na etapie składania apelacji, jeżeli odmowa zwolnienia od kosztów sądowych zamyka drogę do jej skutecznego wniesienia» (uchwała SN o sygn. akt III CZP 14/20 [...])” (postanowienie z 9 maja 2023 r., sygn. SK 20/22).

2.4. Na podstawie akt niniejszej sprawy Trybunał ustalił, że w uzasadnieniu postanowienia z 14 października 2020 r. o odrzuceniu apelacji Sąd Apelacyjny w R. szeroko przedstawił motywy, jakie stały za odmową uwzględnienia wniosku skarżącej o zwolnienie od opłaty sądowej od apelacji postanowieniem z 24 sierpnia 2020 r. Zdaniem sądu, „analiza sytuacji majątkowej powoda na podstawie przedłożonej przez niego dokumentacji finansowej prowadzi do konkluzji, iż nie wykazał braku dostatecznych środków na uiszczenie opłaty sądowej od apelacji”. Sąd wskazał ponadto, że zamiast wnieść opłatę w prawem przewidzianym terminie, pełnomocnik skarżącej wniósł wniosek o uzasadnienie postanowienia o odmowie

zwolnienia od opłaty sądowej od apelacji. Opłata sądowa od apelacji została uiszczona w efekcie już po upływie ustawowego terminu, co stanowiło podstawę odrzucenia apelacji jako nieopłaconej w terminie.

Skarżąca miała możliwość poddania powyższych ustaleń Sądu Apelacyjnego w R. weryfikacji, wnosząc – na podstawie art. 394² § 1 k.p.c. – zażalenie na postanowienie z 14 października 2020 r. o odrzuceniu apelacji. Z możliwości tej skarżąca skorzystała, choć jej zażalenie zostało oddalone postanowieniem innego składu Sądu Apelacyjnego w R. z 29 grudnia 2020 r.

W tych okolicznościach Trybunał podzielił stanowisko zajęte w niniejszym postępowaniu przez Prokuratora Generalnego (zob. pismo procesowe z 28 lutego 2023 r., s. 24), że w tej sprawie nie doszło do naruszenia praw konstytucyjnych wskazanych w skardze konstytucyjnej. Skarżąca miała możliwość zakwestionowania postanowienia sądu odwoławczego (sądu drugiej instancji z perspektywy sprawy głównej) o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych (opłaty sądowej od apelacji) w drodze zażalenia na postanowienie o odrzuceniu apelacji. Z takiej możliwości skorzystała. Jej zażalenie zostało rozpoznane w ramach tzw. zażalenia poziomego. Zdaniem Trybunału, nie zaistniała w niniejszej sprawie przesłanka osobistego (bezpośredniego), rzeczywistego (realnego) oraz aktualnego naruszenia wolności i praw konstytucyjnych skarżącej, co przesądza o niedopuszczalności wydania przez Trybunał wyroku.

2.5. Na marginesie Trybunał przypomniał, że z woli ustrojodawcy jest „sądem prawa”, a nie kolejną instancją w sprawach podlegających kognicji sądów. Nie należy do niego korygowanie praktyki orzeczniczej sądów ani tym bardziej orzeczeń sądowych wydanych w konkretnych sprawach. Skarga konstytucyjna do Trybunału nie może również stanowić środka służącego do odwrócenia ewentualnych błędów czy zaniedbań popełnianych przez skarżących lub ich pełnomocników w toku postępowań sądowych.

Przepisy k.p.c. – tak jak są one rozumiane w orzecznictwie sądowym – dają stronie postępowania przed sądem odwoławczym (sądem drugiej instancji) możliwość poddania weryfikacji w trybie tzw. zaskarżenia poziomego motywów nieuwzględnienia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych (opłaty sądowej od apelacji) złożonego „po raz pierwszy” w postępowaniu przed tym sądem – niezależnie od wejścia w życie 1 lipca 2023 r. nowego brzmienia art. 394² § 1¹ pkt 1 k.p.c., wynikającego z art. 1 pkt 51 lit. b tiret pierwsze ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 614).

2.6. Z uwagi na powyższe ustalenia, Trybunał, działając na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), umorzył niniejsze postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędziego TK Andrzeja Zielonackiego
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z 4 lipca 2023 r., sygn. akt SK 81/22

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 4 lipca 2023 r. (sygn. SK 81/22).

I

Nie zgadzam się z przyjętym przez Trybunał Konstytucyjny zapatrywaniem prawnym, skutkującym umorzeniem niniejszego postępowania. W mojej ocenie rozpoznanie skargi konstytucyjnej powinno być zakończyć się wydaniem wyroku.

II

W ocenie Trybunału istniała możliwość kontroli postanowienia sądu drugiej instancji w przedmiocie odmowy zwolnienia strony (uczestnika postępowania) od kosztów postępowania apelacyjnego na podstawie art. 380 w związku z art. 391 § 1 w związku z art. 397 § 3 (w związku z art. 13 § 2) ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.; dalej: k.p.c.), tj. w ramach zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji o odrzuceniu apelacji od wyroku albo postanowienia w postępowaniu nieprocesowym. I mimo że ustawodawca nie przewidział możliwości odrębnego zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych, to postanowienie takie może być jednak poddane kontroli na podstawie art. 380 k.p.c., przy czym w obecnym stanie prawnym weryfikacja ta jest możliwa także na etapie składania apelacji, jeżeli odmowa zwolnienia od kosztów sądowych zamyka drogę do jej skutecznego wniesienia (zob. cz. II pkt 2.3 uzasadnienia postanowienia).

Stanowisko to – opierające się na poglądzie wyrażonym w uzasadnieniu do uchwały SN z 18 lutego 2021 r., sygn. akt III CZP 14/20 (OSNC nr 7-8/2021, poz. 47) oraz uzasadnieniu do postanowienia TK z 9 maja 2023 r., sygn. SK 20/22 (OTK ZU A/2023, poz. 48) – jako przesądzające o odmowie merytorycznego rozpoznania zarzutów skarżącej w formie wyroku uważam za błędne. Zarzucone w skardze konstytucyjnej pominięcie prawodawcze w art. 394² § 1¹ k.p.c. stanowi realną barierę w dostępie strony do postępowania apelacyjnego, albowiem pozbawia stronę (uczestnika postępowania) prawa do wniesienia zażalenia na rozstrzygnięcie incydentalne. Wysokie koszty postępowania sądowego mogą – niestety – stanowić istotne ograniczenie dostępu do sądu oraz skutecznie uniemożliwić stronie dochodzenie praw na drodze sądowej. Brak możliwości wniesienia zażalenia w kwestii incydentalnej (immanentnie związanej z realizacją konstytucyjnego prawa do sądu) jest realnym obniżeniem standardu proceduralnego. Możliwość zastosowania art. 380 k.p.c. w postępowaniu przed sądem odwoławczym nie stanowi – wbrew pogładowi Trybunału – dostatecznej gwarancji realizacji prawa strony do dwuinstancyjnego postępowania. Zażalenie na postanowienie odrzucające apelację, w którym strona mogłaby na podstawie art. 380 k.p.c. żądać rozpoznania również postanowienia o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych – poza wniesieniem stosownej opłaty sądowej – wymaga zgłoszenia wniosku przez stronę i wykazania przez nią wpływu na wynik sprawy oraz zawarcia argumentów polemicznych z postanowieniem sądu, które – jako niepodlegające zaskarżeniu – nie jest uzasadnione na piśmie. Innymi słowy, jednostka na gruncie art. 380 k.p.c. ma iluzoryczne uprawnienia procesowe odnośnie do kwestii weryfikacji prawi-

dłowości odmowy zwolnienia jej od kosztów sądowych w ramach postępowania apelacyjnego.

Podsumowując, brak zażalenia na postanowienie o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych nie ma racjonalnego uzasadnienia, zwłaszcza gdy – jak trafnie wskazał to Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim stanowisku – ustawodawca jednocześnie przyznaje prawo do wniesienia zażalenia na postanowienie o odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego do reprezentowania strony (uczestnika postępowania) z urzędu.

III

Ponadto zwracam uwagę, że – po wniesieniu rozpatrywanej skargi konstytucyjnej – wadliwość braku możliwości zaskarżenia postanowienia o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych przy wniesieniu apelacji została jednak zauważona przez samego ustawodawcę, czego ewidentnym dowodem jest art. 1 pkt 51 lit. b tiret pierwsze ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 614), nadający art. 394² § 1¹ pkt 1 k.p.c. następujące brzmienie:

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

1) odmowa zwolnienia od kosztów sądowych lub cofnięcie takiego zwolnienia oraz odmowa ustanowienia adwokata lub radcy prawnego lub ich odwołanie”.

Wprowadzenie tej regulacji uzasadniono w następujący sposób:

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

[...] Zaznaczyć należy, że ustawodawca, zmieniając art. 117 § 6 k.p.c. i powierzając rozpoznanie wniosku o ustanowienie adwokata (radcy prawnego) z urzędu w postępowaniu apelacyjnym sądowi drugiej instancji, jednocześnie zagwarantował możliwość poddania rozstrzygnięcia o odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego lub ich odwołania kontroli w trybie zażalenia poziomego. Brak takiej gwarancji w odniesieniu do rozstrzygnięcia o odmowie zwolnienia od opłaty sądowej od apelacji nie znajduje racjonalnych podstaw i wydaje się być pominięciem ustawodawczym. Zwrócić trzeba także uwagę, że obecnie na postanowienie w przedmiocie odmowy zwolnienia od kosztów sądowych lub cofnięcie takiego zwolnienia wydane przez sąd pierwszej instancji przysługuje zażalenie do innego składu tego sądu (art. 394^{1a} § 1 pkt 1 k.p.c.). »Przeniesienie« weryfikacji formalnej i fiskalnej apelacji do sądów drugiej instancji, zdaniem projektodawcy, rodzi konieczność umożliwienia stronie zaskarżenia tego rodzaju rozstrzygnięć wydanych przez sąd drugiej instancji, a w konsekwencji – biorąc pod uwagę kompetencje referendarza w tego typu sprawach – także orzeczeń referendarza sądowego. Nie uszło bowiem uwagi projektodawcy, że w chwili obecnej istnieją wątpliwości, czy na postanowienie referendarza sądowego o odmowie zwolnienia od opłaty od apelacji wydane w sądzie drugiej instancji przysługuje na podstawie art. 398²² § 1 k.p.c. skarga (pytanie prawne do Sądu Najwyższego, sygn. akt III CZP 80/20). Nie wydaje się również zasadne, aby kontrola w przedmiocie odmowy zwolnienia od opłaty od apelacji była możliwa jedynie na wniosek mający podstawę w art. 380 k.p.c., a co za tym idzie, dopiero przy okazji rozpoznawania zażalenia (skargi) na odrzucenie apelacji z przyczyny jej nieopłacenia” (s. 32-33 uzasadnienia do rządowego projektu z 27 września 2022 r. ustawy o zmianie ustawy

– Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP IX kad., druk sejmowy nr 2650).

W tym kontekście normatywnym wydanie wyroku przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie było tym bardziej wskazane.

Z powyższych przyczyn zdecydowałem się na zgłoszenie zdania odrębnego.

Zdanie odrębne

sędziego TK Krystyny Pawłowicz
do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 4 lipca 2023 r., sygn. akt SK 81/22

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 4 lipca 2023 r. w sprawie o sygn. akt SK 81/22.

Uważam, że w niniejszej sprawie, w której TK wydał postanowienie o umorzeniu postępowania, sprawa powinna zostać umorzona z powodu braku legitymacji skargowej podmiotu skarżącego.

Zgodnie z brzmieniem art. 79 ust. 1 Konstytucji: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”.

Cytowany przepis znajduje się w rozdziale II Konstytucji, zatytułowanym: „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Zatem – zachowując konsekwencję terminologiczną – wyrażenie: „każdy” użyte w art. 79 ust. 1 Konstytucji należy rozumieć jako: „każdy człowiek i obywatel”. Rozszerzanie pojęcia „każdy” na osoby prawne lub inne podmioty niebędące „człowiekiem i obywatelem”, zgodnie z dyrektywą wykładni systemowej Konstytucji, jest nieuprawnione.

Wykładnia historyczna art. 79 ust. 1 Konstytucji prowadzi do jednoznacznego wniosku, że wolą ustrojodawcy było nadanie wyrażeniu „każdy” wyłącznie znaczenia obejmującego każdego człowieka i obywatela. Analiza stenogramów dyskusji w toku prac przygotowawczych Konstytucji dotyczących przedmiotowej regulacji nie pozostawia żadnych wątpliwości co do woli ustrojodawcy. W toku dyskusji nie pojawiło się żadne inne rozumienie wyrażenia „każdy” niż każdy człowiek i obywatel (zob. tomy: VIII, X, XI, XVIII, XXXVIII, XLIV Biuletynu KKZN). Wyrażenie „każdy” zostało przez ustrojodawcę dookreślone poprzez słowa: „czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone”. Stanowi to dodatkowe potwierdzenie woli ustrojodawcy, aby legitymację skargową przyznać jedynie człowiekowi i obywatelowi. Konstytucyjne wolności lub prawa przysługują bowiem, zgodnie z tytułem rozdziału II Konstytucji, właśnie człowiekowi i obywatelowi. Dodatkowe potwierdzenie intencji ustrojodawcy wynika z treści art. 30 Konstytucji, zgodnie z którym źródłem wolności i praw człowieka i obywatela jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka.

Zakładając racjonalność ustrojodawcy, nie sposób uznać w tym kontekście, że zamierzał przyznać legitymację skargową także innym podmiotom, niebędącym osobami fi-

zycznymi. Gdyby rzeczywiście zamierzał przyznać legitymację skargową innym podmiotom niż człowiek i obywatel, to zapewne uczyniłby to *expressis verbis*. Analiza treści art. 93 ust. 2 Konstytucji („Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów”) prowadzi do wniosku, że ustrojodawca rozróżnia pojęcie obywateli od osób prawnych i innych podmiotów. Gdyby nie rozróżniał, zastosowałby wyrażenie „każdy”. Zakładając racjonalność ustrojodawcy w zakresie konsekwencji terminologicznej, nie sposób przyjąć, że w jednym przepisie zbiorczo określa wszystkie podmioty (zarówno obywateli jak i osoby prawne oraz inne podmioty) wyrażeniem „każdy”, a w innym przepisie tego samego aktu normatywnego dokonuje precyzyjnego rozróżnienia tych podmiotów. Analiza np. art. 203 czy art. 216 ust. 2 Konstytucji pozwala na stwierdzenie, że ilekroć ustrojodawca ma taki zamiar, to precyzuje, o jakie podmioty mu chodzi poprzez konkretne nazwanie tych podmiotów.

Na poziomie ustawowym odzwierciedleniem woli ustrojodawcy, aby legitymację skargową przyznać jedynie osobom fizycznym, jest art. 80 u.o.t.p.TK normujący możliwość zastrzeżenia nieujawniania danych osobowych skarżącego. Dane osobowe niewątpliwie ma tylko osoba fizyczna, nie zaś podmiot zbiorowy.

Analiza wypowiedzi doktryny, w szczególności w formie komentarzy do art. 79 ust. 1 Konstytucji, prowadzi do wniosku, że w komentarzach tych podkreśla się fakt umieszczenia art. 79 ust. 1 Konstytucji w rozdziale II normującym kwestie wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela, z czego zdaniem przedstawicieli doktryny jednoznacznie wynika, że „pojęcie «każdy» użyte w tym rozdziale, jeśli nic innego z przepisu nie wynika, odnosi się właśnie do każdej osoby fizycznej” (J. Trzciniński, M. Wiącek, komentarz do art. 79 Konstytucji, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016, s. 896-897). Jednakże doktryna rozszerza pojęcie „każdy” na inne podmioty niebędące osobami fizycznymi. Początkowo takiemu rozszerzaniu nie towarzyszyła wnikliwa argumentacja, lecz niejako automatycznie stwierdzano, że legitymację skargową należy również przyznać podmiotom zbiorowym. Przykładowo można tu wskazać wypowiedź L. Garlickiego, który stwierdził, że „podmiotem prawa występowania ze skargą konstytucyjną jest „każdy”. Oznacza to ujęcie skargi jako prawa człowieka, a nie obywatela, co jest zdecydowanie trafne, bo szereg praw i wolności konstytucyjnych też jest w taki sposób ujętych. Podmiotami uprawnionymi mogą być przy tym nie tylko osoby fizyczne, ale też organizacje, stowarzyszenia, partie polityczne, inne osoby prawne prawa cywilnego, a może nawet – prawa publicznego, o ile tylko mogą być podmiotami określonych praw czy wolności, o których mowa w konstytucji. Punktem wyjścia dla określenia podmiotowego zakresu skargi konstytucyjnej jest bowiem określenie podmiotowego zakresu konstytucyjnych praw i wolności” (L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny w projekcie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 2, s. 13-14. Zgodnie z informacją zamieszczoną na s. 3: „Artykuł stanowi dopracowaną wersję referatu przedstawionego w dniu 10 I 1996 na Zgromadzeniu Ogólnym TK i przyjmujący za podstawę stan prac nad projektem Komisji Konstytucyjnej z dnia 6 XII 1995. Opinie i poglądy przedstawione w artykule wyrażają wyłącznie stanowisko jego autora”). W miarę upływu czasu i utrwalania się praktyki rozszerzania zakresu podmiotowego skargi konstytucyjnej, w komentarzach do art. 79 ust. 1 Konstytucji artykułowano stosowną argumentację (zob. J. Trzciniński, M. Wiącek, komentarz do art. 79 Konstytucji, dz. cyt., s. 897-898).

Chociaż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, praktycznie od początku orzekania w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną, utrzymało się rozszerzające rozumienie wspomnianego wyrażenia „każdy” jako obejmującego nie tylko osoby fizyczne, lecz także osoby prawne, to jednak nie towarzyszy temu wnikliwsze uzasadnienie prawne. Co więcej, problem ten nigdy nie był przedmiotem głębszej analizy Trybunału Konstytucyjnego. Przyznanie legitymacji skargowej podmiotom niemającym statusu „człowieka i obywatela”

następowało i nadal następuje niemal automatycznie, prawem wcześniejszej praktyki orzeczniczej.

Orzekając w sprawie pierwszej skargi konstytucyjnej, w której podmiotem skarżącym była spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, Trybunał (w składzie pięciu sędziów) – i tylko przy okazji analizy zasady równości – błędnie wywiódł, że podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi jest nie tylko osoba fizyczna, lecz także osoba prawna. Stwierdził mianowicie, co następuje: „Z użytych przez ustrojodawcę określeń odnoszących się do zakresu podmiotowego konstytucyjnych wolności, praw i obowiązków najszerszy zakres mają niewątpliwie takie określenia jak «wszyscy» (w użyciu rzecz. «ogół osób» – Słownik języka polskiego, Warszawa 1984, t. III, s. 776), «nikt» («żaden człowiek, żadna osoba» – Słownik języka polskiego, Warszawa 1984, t. II, s. 379) i «każdy» (w użyciu rzeczowym «każdy poszczególny człowiek» – Słownik języka polskiego, Warszawa 1984, t. I, s. 906). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w obecnym składzie, skoro ustrojodawca użył w nowej Konstytucji RP, w odniesieniu do zakresu podmiotowego zasady równości, określeń «wszyscy» i «nikt», a nie innych stosowanych w tekście konstytucji określeń (np. «obywatel», «człowiek»), nie można twierdzić, jak to miało miejsce pod rządami art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych, że zasada ta stosuje się dzisiaj jedynie do obywateli. Przyjąć raczej należy, że zakres podmiotowy zasady równości rozciągnięty został w art. 32 na «ogół osób», objął więc tak osoby fizyczne jak i prawne. Umieszczenie przepisu wyrażającego zasadę równości w rozdziale II konstytucji zatytułowanym «Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela» nie może mieć tutaj rozstrzygającego znaczenia. Skoro bowiem przepis konstytucji z językowego punktu widzenia nie budzi wątpliwości, *argumentum a rubrica* (argument odwołujący się do systematyki ustawy zasadniczej) powinien ustąpić. Poza tym w odniesieniu do postanowień Konstytucji RP w doktrynie został wyrażony pogląd, że np. określenie «każdy» w kontekście art. 79 ust. 1, zamieszczonego również w jej rozdziale II, a stanowiącego, że: «każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo (...) wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego (...)», powinno być rozumiane szeroko, co pozwala np. na nadanie dalszego biegu skardze konstytucyjnej wniesionej nie tylko przez osobę fizyczną, ale także osobę prawną” (wyrok TK z 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24).

Trybunał Konstytucyjny w dalszej części swego uzasadnienia argumentował, że: „[k]westia zakresu podmiotowego zasady równości wyrażonej w art. 32 nabiera szczególnego znaczenia przy orzekaniu w sprawach skarg konstytucyjnych. Z jednej strony bowiem termin «każdy» użyty w art. 79 ust. 1 nie budzi wątpliwości w tym sensie, że obejmuje on nie tylko osoby fizyczne, ale także osoby prawne. Gdyby teraz – z drugiej strony przyjąć, że podmioty korzystające z legitymacji do wszczęcia postępowania na skutek skargi konstytucyjnej należy traktować inaczej w zakresie równości wobec prawa, to takie rozumienie omawianej zasady mogłoby budzić poważne wątpliwości” (tamże).

W kontekście zacytowanego poglądu Trybunału Konstytucyjnego należy zwrócić uwagę, że nawet na gruncie przytoczonych słownikowych znaczeń przez termin „każdy” rozumie się „każdy poszczególny człowiek”. Wbrew temu, przytoczonemu przez siebie rozumieniu słownikowemu, pięcioosobowy skład Trybunału Konstytucyjnego, orzekający w sprawie o sygn. SK 4/98, stwierdził, że zakres terminu „każdy” obejmuje każdą osobę fizyczną i każdą osobę prawną, a należy zignorować *argumentum a rubrica*. Nie sposób zgodzić się z takim rozumowaniem.

Nie jest argumentem prawnym okoliczność utylitarna, że rozszerzająca wykładnia uzasadniona jest tym, iż szerokie rozumienie terminu „każdy” „pozwała np. na nadanie dalszego biegu skardze konstytucyjnej wniesionej nie tylko przez osobę fizyczną, ale także przez osobę prawną”. Nie sposób przy tej okazji nie zauważyć, że w obowiązującej Konstytucji brak jest analogicznych do przewidzianych dla „człowieka i obywatela” procedur, które

w zbliżony sposób pozwalałyby na ochronę praw podmiotów zbiorowych. Nie jest jednak dobrym rozwiązaniem w tej sytuacji włączanie niejako „na siłę” podmiotów zbiorowych w procedury przewidziane dla „człowieka i obywatela”. Oznaczałoby to w praktyce pozakonstytucyjne przyznanie tym podmiotom zbiorowym *de facto* praw i wolności zastrzeżonych konstytucyjnie tylko dla „człowieka i obywatela”. W istocie zamazuje to, a nawet niszczy, sens skargi konstytucyjnej. Tylko odpowiednia zmiana przepisów konstytucyjnych mogłaby odpowiedzieć na wynikającą z praktyki potrzebę objęcia ochroną podmiotów zbiorowych za pomocą skargi konstytucyjnej. Gdyby został poszerzony zakres podmiotowy skargi poprzez wskazanie konkretnych podmiotów, którym przysługuje legitymacja skargowa, wówczas w sposób jednoznaczny usunęłyby to wątpliwości co do tej kwestii.

W obecnym stanie prawnym Trybunał Konstytucyjny powinien zwrócić uwagę na możliwość szerszego wykorzystania możliwości wnoszenia wniosku przez podmioty określone w art. 191 Konstytucji. W wielu wypadkach pozwalałoby to na uruchomienie trybu kontroli przed Trybunałem bez konieczności uciekania się do skargi konstytucyjnej.

Rozwiązanie problemu braku procedur przeznaczonych dla podmiotów zbiorowych analogicznych do skargi konstytucyjnej czeka na swe pilne rozwiązanie, np. przez konstytucyjne rozszerzenie jej zakresu podmiotowego. Ma to swoje znaczenie wobec znacznej liczby skarg konstytucyjnych wnoszonych do Trybunału Konstytucyjnego przez podmioty zbiorowe. W obecnej sytuacji sam Trybunał przyznaje zdolność skargową osobom prawnym, ale jest zmuszony do każdorazowego decydowania, którym osobom prawnym przyznać tę zdolność, a którym tej zdolności odmówić. Zgodnie z wykształconą praktyką orzeczniczą Trybunał Konstytucyjny zasadniczo przyznaje taką zdolność podmiotom prywatnym, a odmawia podmiotom publicznym, czym w praktyce tworzy pozakonstytucyjną procedurę rozróżniania podmiotów legitymowanych i nielegitymowanych do wniesienia skargi konstytucyjnej. Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do kwestii legitymacji skargowej podmiotów zbiorowych prowadzi do wniosku, że na tym tle niejednokrotnie ujawniała się różnica zdań, w szczególności co do legitymacji skargowej podmiotów publicznych. Aby uzasadnić możliwość przyznania legitymacji skargowej podmiotom publicznym, zaczęto dokonywać rozróżnienia na sferę *imperium* i sferę *dominium* tych podmiotów. To jeszcze bardziej komplikuje kwestię decyzji, któremu podmiotowi przyznać legitymację skargową, a któremu jej odmówić. Ze względu na brak podstawy prawnej, a jedynie powoływanie się na wypracowywane w orzecznictwie kryteria, za pomocą których przyznawana jest lub nie jest przyznawana legitymacja skargowa podmiotom prawa publicznego, może dochodzić do nierównego traktowania tych podmiotów.

W sytuacji podmiotów zbiorowych, w tym osób prawnych, za jedynych uprawnionych do wniesienia skargi konstytucyjnej można by uznać osoby fizyczne, będące właścicielami akcji, udziałów, wkładów itp. indywidualnych tytułów prawnych. I tylko takie osoby mogłyby w zgodzie z Konstytucją – o ile udowodnią, że ostateczne decyzje podjęte wobec tych podmiotów zbiorowych, w których posiadają tytuły prawne, naruszają ich wolności i prawa konstytucyjne – wnieść skargę konstytucyjną. Konieczna jest w tym wypadku jednak odpowiednia zmiana przepisów konstytucyjnych, które powinny taką możliwość przewidywać. W obecnym stanie prawnym jest to niemożliwe.

Biorąc pod uwagę powyższe uważam, że Trybunał powinien stwierdzić, iż skarżąca nie posiada legitymacji skargowej, czego skutkiem jest konieczność umorzenia niniejszego postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK w związku z art. 79 ust. 1 Konstytucji z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z tych względów zgłosiłam zdanie odrębne.