

171/10/A/2008

WYROK

z dnia 1 grudnia 2008 r.

Sygn. akt P 54/07*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Janusz Niemcewicz – przewodniczący

Marek Kotlinowski – sprawozdawca

Marek Mazurkiewicz

Mirosław Wyrzykowski

Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 15 lipca i 1 grudnia 2008 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego Poznań-Stare Miasto w Poznaniu:

czy art. 398²³ § 1 i 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) jest zgodny z art. 176 ust. 1, art. 78 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 398²³ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

1. Sąd Rejonowy w Poznaniu, Wydział III Cywilny, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 398²³ § 1 i 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) jest zgodny z art. 176 ust. 1, art. 78 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało przedstawione w związku z następującą sprawą.

Powód złożył wniosek o zwolnienie go od kosztów sądowych. Postanowieniem z 18 czerwca 2007 r. referendarz sądowy wniosek ten oddalił. Powód 18 lipca 2007 r. złożył skargę na postanowienie referendarza sądowego. Rozpoznając tę skargę, Sąd Rejonowy w Poznaniu powziął wątpliwość co do zgodności art. 398²³ § 1 i 2 k.p.c. ze wskazanymi wyżej wzorcami konstytucyjnymi.

Uzasadniając niekonstytucyjność zaskarżonej regulacji, pytający sąd wskazał, że czynności w zakresie zwalniania od kosztów sądowych może wykonywać sąd lub referendarz sądowy. W obu wypadkach istnieje możliwość zaskarżenia wydanego orzeczenia do sądu drugiej instancji. Zaskarżona regulacja tym samym dzieli obywateli występujących w

* Sentencja została ogłoszona dnia 9 grudnia 2008 r. w Dz. U. Nr 218, poz. 1400.

charakterze stron lub uczestników postępowania na dwie grupy, z których jedna ma prawo do rozpatrzenia jej wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych przez dwa niezależne i niezależne organy sądowe, zaś druga prawa tego jest pozbawiona. Prawa tego nie mają bowiem obywatele, o których wniosku orzekł niebędący sądem urzędnik (referendarz sądowy), gdyż ich uprawnienia procesowe ograniczają się do możliwości żądania rozpoznania sprawy przez jeden tylko niezależny i niezależny sąd, działający z mocy art. 398²³ § 2 k.p.c. jako sąd drugiej instancji. Ten ostatni przepis w sposób niezgodny z art. 176 Konstytucji utożsamia przy tym orzeczenie referendarza sądowego z pierwszą instancją sądową, choć urzędnik ten nie posiada przymiotu niezawisłości sędziowskiej i nie ma zagwarantowanej nieusuwalności ze stanowiska służbowego. Choć, jak wynika z art. 78 Konstytucji, nie wszystkie orzeczenia wymagają ustawowo zagwarantowanej możliwości ich zaskarżenia, to w wypadku kwestionowanej regulacji niektórzy uczestnicy postępowań sądowych mają tę możliwość, a inni są jej pozbawieni, przy czym jest to uzależnione od całkiem przypadkowej okoliczności, a mianowicie czy ich wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych zostanie rozpoznany przez referendarza sądowego czy przez sąd. Zaskarżona regulacja, wprowadzając ową dwutorowość w postępowaniu dotyczącym zwolnienia od kosztów sądowych, narusza w ocenie pytającego sądu zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Niekonstytucyjność art. 398²³ § 1 k.p.c. wynika również z faktu, że zgodnie z tym przepisem sąd rozpoznający skargę na postanowienie referendarza w przedmiocie kosztów może jedynie utrzymać to postanowienie w mocy lub je zmienić, nie ma natomiast możliwości jego uchylenia i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia. Pytający sąd wskazuje, że w praktyce mogą się zdarzyć tego rodzaju uchybienia przepisom proceduralnym lub materialnym, które powinny skutkować uchyleniem zaskarżonego postanowienia. Przykładowo w sytuacji stwierdzenia nieważności postępowania na etapie rozpoznawania wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych przez referendarza sądowego, sąd rozpoznający skargę – działając jako sąd odwoławczy – nie mógłby uchylić takiego postanowienia, choć uchylenie takie byłoby możliwe, gdyby sąd ten rozpoznawał zażalenie na postanowienie sądy rejonowego w tym samym przedmiocie.

Pytający sąd wskazał, że instytucja zwolnienia od kosztów sądowych ma istotne znaczenie w zapewnieniu obywatelom prawa do sądu. Orzeczenia wydawane w tej kwestii nie powinny być zatem pozbawione kontroli instancyjnej, co ma miejsce w sytuacji, gdy jako sąd odwoławczy orzeka tylko jeden sąd.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 2 lipca 2008 r. wystąpił o stwierdzenie, że art. 398²³ § 1 i 2 k.p.c. jest zgodny z art. 32 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Ustosunkowując się do kwestii dopuszczalności pytania prawnego, Prokurator Generalny wskazał, że spełnia ono wymagane przesłanki funkcjonalne, bo choć pytający sąd nie orzeka na podstawie art. 398²³ § 1 k.p.c., to jednak po wydaniu orzeczenia będzie zobowiązany do powiadomienia strony o jego ostateczności (niezaskarżalności). Kwestia dopuszczalności zażalenia na postanowienie tego sądu mieści się zatem w zakresie jego orzekania w toku rozpoznawania skargi na postanowienie referendarza.

Odnosząc się do *meritum* pytania prawnego Prokurator Generalny przypomniał, że powierzenie referendarzom sądowym funkcji orzeczniczych, w tym materii dotyczącej zwolnienia od kosztów sądowych, miało na celu odciążenie sędziów od konieczności orzekania w kwestiach niewymagających zachowania konstytucyjnego standardu sądowego wymiaru sprawiedliwości. Ustawodawca w ramach przysługującej mu swobody mógł pozostawić tę materię w gestii sędziów, względnie przekazać ją do kompetencji urzędników sądowych (referendarzy), a nawet przekazać organom pozasądowym, właściwym w zakresie pomocy społecznej. Wybierając to drugie rozwiązanie ustawodawca miał świadomość, że referendarze sądowi nie stanowią jeszcze na tyle licznej grupy, by przejąć w całości

kompetencje do orzekania w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych. Stąd kompetencje te pozostawiono również sędziom, aby zapewnić harmonijne i stopniowe ich przejmowanie przez referendarzy sądowych.

Prokurator Generalny przypomniał, że postanowienie referendarza sądowego rozstrzygające kwestię zwolnienia od kosztów sądowych lub kosztów procesu podlega zaskarżeniu do sądu, w którym referendarz orzeka, co służy realizacji zasady zapisanej w art. 78 Konstytucji. Orzeczenie sądowe wydane na skutek skargi na postanowienie referendarza nie stanowi orzeczenia wydanego w pierwszej instancji, a więc w świetle art. 176 ust. 1 Konstytucji nie jest konieczne, by od orzeczenia tego przysługiwał środek odwoławczy do kolejnej instancji sądowej. Co prawda zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego środek zaskarżenia powinien spełniać wymóg dewolutywności, jednak zasada ta nie może być wprost odniesiona do orzeczeń wydawanych przez referendarzy sądowych, gdyż w strukturze organizacyjnej sądownictwa nie wskazano w sposób wyraźny, jaki organ jest instancyjnie wyższy w stosunku do referendarzy sądowych. Można jedynie przyjąć, że organem takim, w zakresie powierzonych referendarzom zadań orzeczniczych, jest sąd, w którym wykonują oni swoje obowiązki. Kwestionowanej regulacji nie można zatem zarzucić niezgodności z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Ograniczenie zakresu orzekania przez sąd, przy rozpoznawaniu skargi na postanowienie referendarza, wyłączające kompetencje kasatoryjne nie ma znaczenia dla oceny konstytucyjności art. 398²³ § 1 i 2 k.p.c. Żaden przepis Konstytucji nie przesądza o zakresie uprawnień organu drugiej instancji przy rozpoznawaniu środka odwoławczego. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego można sformułować tylko taką tezę, że kompetencje organu drugoinstancyjnego nie mogą być ograniczone do uprawnień kasatoryjnych.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez kwestionowaną regulację konstytucyjnej zasady równości, Prokurator Generalny wskazał, że nie zawiera ona rozwiązań różnicujących podmioty należące do kategorii „stron w postępowaniu cywilnym ubiegających się o zwolnienie od kosztów sądowych”. Podmioty te posiadają jednolite prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji poprzez wniesienie bądź to zażalenia na postanowienie sądu bądź to skargi na postanowienie referendarza. Wbrew twierdzeniom sądu pytającego, kontrola postanowienia dokonanego przez sąd wyższego szczebla nie jest dla strony korzystniejsza od kontroli dokonywanej przez sąd w ramach rozpoznawania skargi na postanowienie referendarza. W obu postępowaniach odwoławczych mają bowiem zastosowanie te same przepisy o zażaleniu.

3. W piśmie z 10 lipca 2008 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 398²³ § 1 i 2 k.p.c. jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 78 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając zajęte stanowisko Marszałek Sejmu wskazał, że referendarz sądowy może wykonywać czynności w postępowaniu cywilnym w wypadkach wskazanych w ustawie. Są to czynności procesowe, powtarzalne i nieskomplikowane pod względem prawnym, które nie polegają na wymierzaniu sprawiedliwości. Referendarz sądowy jest więc organem realizującym funkcje orzecznicze, które można byłoby przypisać do sfery ochrony prawnej.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez kwestionowany przepis art. 78 Konstytucji Marszałek Sejmu przypomniał, że orzeczenia wydanego w pierwszej instancji nie można utożsamiać z orzeczeniem wydanym przez sąd pierwszej instancji. Pojęcie „orzeczenie wydane w pierwszej instancji” oznacza bowiem pierwszą decyzję wydaną w sprawie przez uprawniony organ. W świetle zaskarżonej regulacji prawnej referendarz sądowy jest organem pierwszej instancji, od którego orzeczenia w przedmiocie zwolnienia od kosztów przysługuje

skarga do sądu rejonowego jako organu drugiej instancji. Tym samym zarzut naruszenia art. 78 Konstytucji jest niezasadny.

Uzasadniając nieadekwatność art. 176 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli Marszałek Sejmu przypomniał, że przepis ten dotyczy jedynie postępowań sądowych, w ramach których sprawa w całości rozpoznawana jest przez sąd. Postępowanie w przedmiocie zwolnienia od kosztów nie jest tego rodzaju postępowaniem. Referendarz sądowy nie jest bowiem sądem, lecz urzędnikiem sądowym, korzystającym z niezależności co do treści wydawanych orzeczeń, zaś orzekanie o kosztach nie stanowi formy wymierzania sprawiedliwości.

Marszałek Sejmu nie podzielił również zarzutu naruszenia przez zaskarżoną regulację art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wskazał, że postępowanie w sprawie zwolnienia od kosztów sądowych ma charakter uboczny w stosunku do głównego przedmiotu postępowania polegającego na wymierzaniu sprawiedliwości. Nie jest zatem konieczne, aby podmiot rozpoznający wniosek o zwolnienie od kosztów posiadał atrybut niezawisłości. Kwestionowana regulacja nie wprowadza rozróżnienia pomiędzy podmiotami wnioskującymi o zwolnienie od kosztów sądowych w zakresie merytorycznych przesłanek rozstrzygnięcia i możliwości zaskarżenia orzeczenia. W obu wypadkach rozstrzygnięcie wydawane jest z uwzględnieniem tych samych przesłanek, bowiem zwolnienia od kosztów sądowych może domagać się osoba fizyczna, która złoży oświadczenie, że nie jest w stanie ich ponieść bez uszczerbku koniecznego dla utrzymania siebie i rodziny oraz załączyła do wniosku oświadczenie obejmujące szczegółowe dane o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania. W obu wypadkach stronie przysługuje także prawo wniesienia środka odwoławczego od wydanego orzeczenia.

II

1. Na rozprawę 15 lipca 2008 r. stawili się przedstawiciele pytającego sądu, Sejmu i Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pisemnych wystąpieniach oraz przytoczoną w nich argumentację. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego zgłosił dodatkowy alternatywny wniosek o uznanie, że art. 398²³ § 1 i 2 k.p.c. jest zgodny z art. 78 i art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

W toku narady Trybunał Konstytucyjny uznał, że dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy konieczne jest uzyskanie informacji dotyczących skali zjawiska orzekania przez referendarzy sądowych o kosztach sądowych i kosztach procesu oraz procentowego udziału skarg na orzeczenia referendarzy w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych i kosztów procesu w stosunku do zażaleń na postanowienia sądu w tym samym przedmiocie. W tym celu zamknięta rozprawa została otwarta na nowo, zaś Trybunał Konstytucyjny 16 lipca 2008 r. zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stosownych informacji.

W piśmie z 1 sierpnia 2008 r. Minister Sprawiedliwości stwierdził, że przedstawienie żądanych informacji nie jest możliwe, gdyż Ministerstwo Sprawiedliwości nie dysponuje danymi niezbędnymi do jej przygotowania. Minister wyjaśnił jednocześnie, że w urządzeniach ewidencyjnych sądów nie odnotowuje się oddzielnie rozstrzygnięć o kosztach sądowych, w związku z czym zebranie niezbędnych danych wymagałoby przeprowadzenia kompleksowych badań akt cywilnych w skali całego kraju od 2 marca 2006 r., tj. od wejścia w życie ustawy z 25 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

2. Na rozprawę 1 grudnia 2008 r. nie stawił się przedstawiciel sądu pytającego, zaś uczestniczący w rozprawie pozostali uczestnicy postępowania, tj. przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego podtrzymali wyrażone wcześniej stanowiska. Nadto przedstawiciel

Prokuratora Generalnego wyjaśnił, że proces przekazywania referendarzom sądowym kompetencji spoza wymiaru sprawiedliwości ma charakter dynamiczny i pożądanym byłoby jego kontynuowanie, po to, by odciążyc sędziów od wykonywania powierzonych referendarzom czynności. W chwili obecnej finalizację tego procesu można zaobserwować w wydziałach ksiąg wieczystych oraz wydziałach gospodarczych Krajowego Rejestru Sądowego, gdzie zdecydowaną większość czynności wykonują referendarze sądowi. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podkreślił jednocześnie, że w innych wydziałach sądowych występuje nadal zbyt mała liczba tych urzędników.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot pytania prawnego.

Sąd Rejonowy w Poznaniu kwestionuje konstytucyjność art. 398²³ § 1 i 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.), który ma następujące brzmienie:

„§ 1. Wniesienie skargi na postanowienie referendarza w przedmiocie kosztów sądowych lub kosztów procesu wstrzymuje jego wykonalność. Rozpoznając skargę sąd wydaje postanowienie, w którym zaskarżone postanowienie referendarza sądowego utrzymuje w mocy albo je zmienia.

§ 2. W sprawach, o których mowa w § 1, sąd orzeka jako sąd drugiej instancji, stosując odpowiednio przepisy o zażaleniu”.

Kwestionowany przepis został dodany do kodeksu postępowania cywilnego z dniem 2 marca 2006 r. przez art. 126 pkt 21 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398) i obecnie, wraz z poprzedzającym go art. 398²² k.p.c., wchodzi w skład działu Vb k.p.c. zatytułowanego „Skarga na orzeczenie referendarza sądowego”.

Art. 398²³ § 1 i 2 k.p.c. wprowadza dwa istotne wyjątki w stosunku do ogólnych zasad rozpoznawania skargi na orzeczenie referendarza sądowego wskazanych w art. 398² § 2 i 3 k.p.c. Po pierwsze, skarga na postanowienie referendarza w przedmiocie kosztów sądowych lub kosztów procesu ma charakter suspensywny (a nie anulacyjny), bowiem zaskarżone postanowienie – wbrew regulacji zawartej w art. 398²² § 2 k.p.c. – nie traci mocy, lecz zostaje jedynie wstrzymana jego wykonalność. Po drugie, sąd rozpoznający tę skargę działa jako sąd drugiej instancji, stosując odpowiednio przepisy o zażaleniu, podczas gdy w innych przypadkach sąd rozpoznający skargę na orzeczenie referendarza działa jako sąd pierwszej instancji. Konsekwencją odesłania do odpowiednio stosowanych przepisów o zażaleniu jest pozbawienie uprawnień kasatoryjnych sądu rozpoznającego skargę na postanowienie referendarza w przedmiocie kosztów sądowych lub kosztów procesu. Sąd ten może zaskarżone postanowienie albo utrzymać w mocy, albo zmienić, nie może natomiast go uchylić i przekazać sprawy referendarzowi do ponownego rozpoznania.

2. Referendarz sądowy jako organ orzekający o kosztach sądowych.

2.1. Urząd referendarza sądowego ma w naszym kraju bogate tradycje historyczne. Za czasów Zygmunta I referendarz (*referendarius*) urzędował przy dworze, przyjmując skargi i prośby od poddanych, które następnie referował kanclerzom i królowi. W XVII w. referendarze zaczęli funkcjonować w ramach sądów referendarskich jako urzędnicy sądowi. Zasiadali również w sądach asesorskich, relacyjnych i sejmowych. Sądy referendarskie

działały aż do rozbiorów, przechodząc w tym czasie, zwłaszcza w drugiej połowie XVIII w., wiele reform. Pod zaborami urząd referendarza nie istniał; zadania urzędników sądowych mających niektóre kompetencje sędziowskie spełniał w zaborze rosyjskim i Księstwie Warszawskim podsędek, zaś w zaborze pruskim i austriackim – justycjariusz (zob. Z. Góralski: *Urzędy i godności w dawnej Polsce*, Warszawa 1983, s. 113; Z. Kaczmarczyk, B. Leśnodorski: *Historia państwa i prawa Polski*, t. II, Warszawa 1966, s. 155; S. Płaza: *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym, część I*, Kraków 1997, s. 553).

W okresie międzywojennym zbliżone kompetencje do późniejszych kompetencji referendarskich mieli sekretarze spełniający samoistnie niektóre czynności sędziowskie. Od ich rozstrzygnięć strona mogła odwołać się do sędziego (prokuratora) lub sądu, do którego sekretarz należał (art. 265 § 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. Nr 12, poz. 93). Określenie „referendarz” przypisywano wówczas urzędnikom Prokuraturii Generalnej (art. 83 i art. 87 przywołanego wyżej rozporządzenia Prezydenta RP z 6 lutego 1928 r.) oraz funkcjonariuszom prokuratury (referendarz śledczy; por. art. 7 i art. 15 ustawy z dnia 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 38, poz. 346).

Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25, ze zm.) uczyniła z referendarza wyższego urzędnika sądowego, powierzając mu czynności administracyjne oraz czynności z zakresu nadzoru nad pracą sekretariatów sądowych. Brak kompetencji merytorycznych uzasadniał niższe wymagania kwalifikacyjne stawiane kandydatom na ten urząd. Referendarzem mogła bowiem zostać osoba, która posiadała jedynie pięcioletnią praktykę na stanowisku sekretarza sądowego.

2.2. Dopiero ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Kodeksu postępowania cywilnego, ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz ustawy o prokuraturze (Dz. U. Nr 117, poz. 752) nadała referendarzowi status urzędnika państwowego o szczególnych charakterze i randze. Powierzono mu bowiem wykonywanie określonych czynności w sprawach związanych z prowadzeniem ksiąg wieczystych i rejestrów sądowych, które wcześniej zastrzeżone były do wyłącznej właściwości sądów. Zmianie charakteru urzędu referendarskiego towarzyszyło zwiększenie wymagań stawianych kandydatom na to stanowisko. Nowelizacja ta wprowadziła bowiem zasadę, że referendarzem sądowym może zostać osoba, która ukończyła wyższe studia prawnicze lub ekonomiczne oraz odbyła aplikację referendarską, sądową, prokuratorską, notarialną, adwokacką lub radcowską i złożyła odpowiedni egzamin. Obawiając się trudności w powołaniu dostatecznej ilości referendarzy spełniających powyższe wymagania ustawodawca postanowił nie wyłączać sądów od spraw związanych z prowadzeniem ksiąg wieczystych i rejestrów sądowych (Ł. Korózs, M. Sztorc, *Urząd referendarza w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz ustawy o prokuraturze*, „Monitor Prawniczy” nr 11/1996, s. 394-395). Tym samym doszło do powstania sytuacji, w której te same czynności związane z prowadzeniem ksiąg wieczystych i rejestrów sądowych wykonywały niezależne sądy oraz nieposiadający przymiotu niezależności referendarze sądowi, przy czym podziału czynności pomiędzy nich dokonywało kolegium sądu wojewódzkiego. W doktrynie podkreślano, że czynności powierzone referendarzom „są w istocie rzeczy czynnościami jurysdykcyjnymi, ale nie stanowią wymiaru sprawiedliwości *sensu stricto*, bo ten jest wyłącznym przywilejem sądów i niezależnych sędziów, lecz należy je zakwalifikować do czynności pomocniczych wymiaru sprawiedliwości” (S. Rudnicki, *Nowy urząd referendarza sądowego – głos w dyskusji*, „Monitor Prawniczy” nr 11/1996, s. 395).

Nadanie nowego kształtu urzędowi referendarskiemu było zgodne z postulatami doktryny i praktyki sądowej, a także zaleceniami nr R(86)12 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie środków przeciwdziałania nadmiernemu obciążeniu sądów. W zaleceniach tych postulowano, aby ograniczyć liczbę pozasądowych – stale rosnących – zadań wykonywanych przez sędziów, przekazując je organom „poza systemem wymiaru sprawiedliwości” (*Standardy prawne Europy, t. IV Sądownictwo: Organizacja – Postępowanie – Orzekanie: Zalecenia*, Warszawa 1998, s. 243). Tworząc urząd referendarza w tym nowym kształcie, ustawodawca korzystał z doświadczeń państw europejskich, w których od wielu dziesięcioleci istnieją podobne urzędy, np. *Rechtspfleger* w Niemczech i Austrii, *greffier* we Francji i Belgii, *Gerichtsschreiber* w Szwajcarii lub *secretarios judiciales* w Hiszpanii (por. Ł. Korózs, M. Sztorc, *Referendarz sądowy, przepisy i objaśnienia*, Zielona Góra 1998, s. 11; tychże, *Urząd referendarza w projekcie ustawy o zmianie ustaw - prawo o ustroju sądów powszechnych, kodeks postępowania cywilnego, ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz ustawy o prokuraturze*, „Monitor Prawniczy” nr 11/1996, s. 393; S. Rudnicki, *Rozwój instytucji referendarza w Niemczech*, „Monitor Prawniczy” nr 10/1996, s. 387).

2.3. Kolejny krok w ewolucji urzędu referendarskiego stanowiła ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; prawo o ustroju sądów powszechnych), która powierzyła referendarzom sądowym zadania z zakresu sądowej ochrony prawnej. W postępowaniu nieprocesowym pozostawiono im wykonywanie czynności w sprawach związanych z prowadzeniem ksiąg wieczystych i rejestrów sądowych. Nowością było natomiast przyznanie referendarzom znacznych uprawnień w ramach postępowania procesowego: uzyskali możliwość wydawania nakazów zapłaty w postępowaniu upominawczym, a później również wszelkich zarządzeń w tym postępowaniu.

Z dniem 2 marca 2006 r., tj. z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398, ze zm.; dalej: u.k.s.c.), powierzono referendarzom sądowym czynności w zakresie kosztów sądowych, w szczególności:

- a) rozpoznawanie wniosków o zwolnienie od kosztów sądowych (art. 118 u.k.s.c.), łącznie z możliwością zwrotu, oddalenia lub odrzucenia takiego wniosku oraz cofnięcia zwolnienia i skazania na grzywnę strony, która chcąc uzyskać zwolnienie od kosztów, świadomie podała nieprawdziwe dane o swojej sytuacji,
- b) orzekanie o niektórych wydatkach, w szczególności o ustaleniu i przyznaniu należności świadkom, biegłym, tłumaczom i stronom (art. 93 ust. 1 u.k.s.c.),
- c) orzekanie o zwrocie opłat (art. 82 u.k.s.c.),
- d) dokonywanie czynności w sprawach odroczenia lub rozłożenia na raty należności sądowych (art. 125 u.k.s.c.),
- e) dokonywanie szczegółowego wyliczenia kosztów procesu w sytuacji, gdy sąd orzekł jedynie o zasadzie ponoszenia tych kosztów (art. 108 § 1 k.p.c.).

Od 20 marca 2007 r. referendarze mogą również wzywać strony do uzupełniania braków formalnych pism procesowych (art. 130 § 1, art. 130¹ § 1 k.p.c.) lub wniesienia należytej opłaty (art. 130² k.p.c.), wyznaczać odpowiedni termin do wniesienia zaliczki (art. 130⁴ § 2 i 3 k.p.c.), wydawać zarządzenia o zwrocie pisma (art. 130¹ § 2, art. 130² § 1 i 4 k.p.c.), wydawać postanowienia w przedmiocie stwierdzenia prawomocności orzeczeń (art. 364 § 2 k.p.c.), a także nadawać klauzule wykonalności niektórym tytułom egzekucyjnym (art. 781 § 1¹ k.p.c.).

2.4. Podsumowując powyższe rozważania, należy zauważyć, że dotychczasowa ewolucja urzędu referendarskiego polegała na stopniowym zwiększaniu uprawnień referendarzy sądowych poprzez powierzanie im do wykonywania kolejnych czynności, które

wcześniej zastrzeżone były dla sądów. W ten sposób ustawodawca zmierzał do odciążenia sędziów, a tym samym do usprawnienia działania wymiaru sprawiedliwości. Trybunał Konstytucyjny nie może jednak precyzyjnie oszacować skali zjawiska orzekania przez referendarzy sądowych o kosztach sądowych i kosztach procesu, a tym samym nie jest w stanie ocenić stadium zaawansowania, na jakim znajduje się proces przekazywania tym urzędnikom kompetencji spoza wymiaru sprawiedliwości wykonywanych wcześniej przez sądy. Jak wynika bowiem z pisma Ministra Sprawiedliwości z 1 sierpnia 2008 r. w urządzeniach ewidencyjnych sądów nie odnotowuje się oddzielnie rozstrzygnięć o kosztach sądowych podejmowanych przez referendarzy sądowych, stąd Ministerstwo Sprawiedliwości nie dysponuje danymi niezbędnymi do oszacowania skali tego zjawiska.

Należy jednak zauważyć, że proces przekazywania referendarzom sądowym czynności z zakresu postępowania sądowego ma swoje granice, których ustawodawca nie może przekroczyć. Urzędnicy ci, nie mając przymiotów niezależności i niezawisłości, nie mogą wykonywać czynności z zakresu wymierzania sprawiedliwości. Te ostatnie bowiem należą do wyłącznej kompetencji sądów (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Ustalając, czy w niniejszej sprawie ustawodawca ową granicę przekroczył, Trybunał musi w pierwszym rzędzie zbadać, czy orzekanie o kosztach stanowi formę wymierzania sprawiedliwości.

3. Orzekanie o kosztach a wymierzanie sprawiedliwości.

3.1. Zgodnie z dominującym poglądem doktryny prawa wymiar sprawiedliwości stanowi działalność państwa polegającą na sądzeniu, czyli wiążącym rozstrzygnięciu sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podmiot podobny (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 342; Z. Czeszejko-Sochacki, *O wymiarze sprawiedliwości w świetle Konstytucji, międzynarodowych standardów i praktyki*, „Państwo i Prawo” z. 9/1999, s. 3; S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1968, s. 16). Tak rozumiany wymiar sprawiedliwości sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjnego oraz sądy wojskowe (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Monopol sądów w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości rodzi konieczność zagwarantowania sądowego rozstrzygnięcia każdej sprawy, której przedmiotem jest spór o prawo, zaś stroną sporu jest jednostka lub inny podmiot podobny. Sądowy wymiar sprawiedliwości nie oznacza jednak, że wszystkie sprawy i spory dotyczące sytuacji prawnej jednostki muszą być rozstrzygane wyłącznie przez sądy (zob. wyrok TK z 8 grudnia 1998 r., sygn. K. 41/97, OTK ZU nr 7/1998 r., poz. 117). Wystarczy, by sądom została zagwarantowana kompetencja do ostatecznej weryfikacji rozstrzygnięcia organu niesądowego. Nie budzi więc wątpliwości, że prawo do sądu jest zachowane na gruncie takich regulacji, które – dopuszczając możliwość uruchomienia postępowania przed sądem powszechnym lub sądem administracyjnym – zapewniają kontrolę sądową rozstrzygnięcia, decyzji czy innego aktu indywidualnego kształtującego sytuację prawną jednostki lub innego podmiotu podobnego (zob. wyroki TK: z 8 grudnia 1998 r., sygn. K. 41/97; z 2 czerwca 1999 r., sygn. K. 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94; z 14 lipca 2003 r., sygn. SK 42/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 63). Na „prawo do sądu” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji składają się bowiem dwa prawa: prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości oraz prawo do sądowej ochrony jednostki przed arbitralnością władzy. Z tak rozumianym prawem do sądu skorelowane są jednocześnie dwie funkcje sądów: funkcja wymiaru sprawiedliwości, w ramach której sądy merytorycznie rozstrzygają sprawę oraz funkcja ochrony prawnej jednostki, w ramach której sądy kontrolują akty organów władzy publicznej godzące w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności (zob. wyroki TK: z 20 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109; z 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr

3/2001, poz. 52; z 12 maja 2003 r., sygn. SK 38/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 38; z 13 czerwca 2006 r., sygn. SK 54/04, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 64).

Oba obszary kompetencji sądów, tj. wymiar sprawiedliwości i zadania z zakresu ochrony prawnej, są wskazane w art. 1 § 2 i 3 prawa o ustroju sądów powszechnych.

3.2. W doktrynie prawa przyjmuje się, że „zwolnienie od kosztów sądowych nie jest wymierzaniem sprawiedliwości w dosłownym sensie, lecz raczej czynnością z dziedziny administrowania środkami budżetowymi, może być zatem powierzone referendarzom sądowym jako wysoko wykwalifikowanym urzędnikom sądowym, z zapewnieniem stronie możliwości wniesienia skargi na orzeczenie referendarza do sądu” (K. Gonera, *Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, Warszawa 2007; podobnie A. M. Arkuszewska, *Referendarz sądowy – status i uprawnienia*, „Radca Prawny” nr 5/2006, s. 74). Co więcej doktryna prawa podkreśla, że „powierzenie także referendarzom sądowym – obok sędziów – czynności w postępowaniu incydentalnym dotyczącym zwalniania od kosztów sądowych stanowi krok w stronę wyprowadzenia tej materii z sądu, a nawet poza resort sprawiedliwości. W przyszłości o zwolnieniu od kosztów sądowych [...] powinien decydować nie sąd (sędzia), lecz inny organ państwowy lub samorządowy, np. instytucja pomocy (opieki) społecznej. «Prawo ubogich» [...] jest bowiem rodzajem pomocy społecznej świadczonej przez państwo (ze środków budżetowych państwa) osobom ubogim, które takiej pomocy wymagają” (K. Gonera, *Komentarz*, *op.cit.*).

3.3. Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie rozstrzygnął już istotne na gruncie niniejszej sprawy pytanie, czy orzekanie o kosztach sądowych stanowi formę wymierzania sprawiedliwości. W wyroku z 13 czerwca 2006 r., sygn. SK 54/04 (OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 64) Trybunał stwierdził, że „postanowienie o kosztach postępowania, chociaż stanowiące konieczny element rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, nie jest elementem materialnym wyroku rozstrzygającego spór prawny. Postanowienie o kosztach nie jest elementem aktu sądowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, lecz czynnością konsekwentną, stanowiącą konsekwencję rozstrzygnięcia merytorycznego w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości (choć jest czynnością z zakresu ochrony prawnej). [...] Orzeczenie (postanowienie) sądu ustalające koszty postępowania nie należy do aktów (czynności) dokonywanych w ramach sprawowania funkcji wymiaru sprawiedliwości przez sąd, lecz do czynności dodatkowych, konsekwentnych wobec rozstrzygniętej sprawy”. Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie, rozwijając tę linię orzeczniczą, stwierdza, że również postanowienie w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych nie stanowi formy wymierzania sprawiedliwości, lecz jest czynnością z zakresu ochrony prawnej. Nie ma zatem przeszkód, aby ustawodawca, w ramach przysługującej mu swobody legislacyjnej, powierzył orzekanie w tym zakresie organom, które nie sprawują wymiaru sprawiedliwości. Dla zagwarantowania jednostce prawa do sądu konieczne, ale jednocześnie i wystarczające, będzie zapewnienie jej możliwości zaskarżenia takiego rozstrzygnięcia organu niesądowego do sądu powszechnego lub administracyjnego, który w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych orzeknie ostatecznie.

4. Zarzut niezgodności z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Zasada równości oznacza, że wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (zob. wyrok TK z 5 listopada 1997 r., sygn. K. 22/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 41). Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to

wprowadza odstępstwo od zasady równości. Takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji. Jest ono dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione następujące warunki: 1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Zdaniem pytającego sądu art. 398²³ k.p.c. jest niezgodny z zasadą równości, gdyż różnicuje obywateli, dzieląc ich na dwie grupy: tych, których wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych rozpatrywany jest w ramach dwóch instancji sądowych oraz tych, których analogiczny wniosek rozpatrywany jest tylko w ramach jednej instancji sądowej kontrolującej orzeczenie referendarza sądowego.

Tak sformułowany zarzut opiera się jednak na błędnym założeniu, że obie grupy osób ubiegających się o zwolnienie od kosztów sądowych powinny mieć zagwarantowane prawo do dwukrotnego rozpatrzenia ich wniosków przez niezależne i niezawisłe sądy. Tymczasem skoro zwolnienie od kosztów sądowych nie stanowi formy wymierzania sprawiedliwości, dopuszczalnym jest, by w ogóle sądy w tej sprawie nie orzekały w pierwszej instancji. Wystarczy, aby w obu przypadkach decyzja wydana przez organ niesądowy została następnie zweryfikowana w dalszej instancji, która – z uwagi na treść art. 45 ust. 1 Konstytucji – musi być instancją sądową. Obie grupy wnioskodawców mają takie prawo zagwarantowane, gdyż od decyzji sądu mogą wnieść zażalenie, a od decyzji referendarza – skargę. Nie sposób zatem stwierdzić, że w tym zakresie osoby, których wniosek o zwolnienie od kosztów rozpoznawał referendarz sądowy są traktowane odmiennie aniżeli osoby, których wniosek rozpatrywał sąd. Zaskarżony przepis nie różnicuje zatem podmiotów prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną. Należy jednocześnie dodać, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie, polegające na przydzieleniu tej samej kompetencji (orzekania o zwolnieniu od kosztów sądowych) dwóm różnym rodzajom organów państwowych, zapewne – jak wynika z kierunku dotychczasowych prac legislacyjnych – ma charakter tymczasowy i być może zakończy się całkowitym zwolnieniem sędziów od rozpoznawania tego typu wniosków. Ustawodawca odciążając w tym zakresie sądy zmierza bowiem do zagwarantowania pełniejszej realizacji prawa stron do rozstrzygnięcia przez sąd ich sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

Jako dodatkowy argument mający przemawiać za naruszeniem przez art. 398²³ § 1 i 2 k.p.c. konstytucyjnej zasady równości pytający sąd wskazuje zawężenie w treści tego przepisu uprawnień sądu rozpoznającego skargę na postanowienie referendarza sądowego w przedmiocie kosztów sądowych lub kosztów procesu do możliwości utrzymania w mocy lub zmiany tego postanowienia, bez możliwości uchylenia go i przekazania sprawy referendarzowi do ponownego rozpoznania. Sąd zauważa, że „mogą zdarzać się w praktyce tego rodzaju uchybienia przepisom postępowania lub przepisom materialnoprawnym, które skutkować winny uchyleniem postanowienia referendarza sądowego do ponownego rozpoznania. W sytuacji np. stwierdzenia przypadku nieważności postępowania na etapie rozpoznawania wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych przez referendarza sądowego sąd rozpoznający skargę – działając jako sąd odwoławczy – nie mógłby uchylić takiego postanowienia, a orzeczenie takie mogłoby zapaść przeciw w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu rejonowego w tym samym przedmiocie”.

Ustosunkowując się do tak sformułowanego zarzutu należy zauważyć, że to właśnie obecna regulacja gwarantuje stronom rozpoznanie w drugiej instancji ich sprawy w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych lub kosztów procesu na równych zasadach. W obu wypadkach sprawę tę rozpoznaje bowiem sąd, który wydaje ostateczne rozstrzygnięcie w

tym przedmiocie. Sugerowana przez sąd pytający regulacja prawna, umożliwiająca ponowne cofnięcie sprawy do rozpoznania przez referendarza sądowego, który sprawę wcześniej już rozpoznawał w pierwszej instancji, mogłaby budzić wątpliwości z punktu widzenia zasady równości. Ponownie bowiem sprawę zwolnienia od kosztów sądowych lub kosztów procesu rozpoznawałby organ nieposiadający przymiotu niezawisłości sędziowskiej. Wątpliwości takich nie budzi natomiast obecna regulacja gwarantująca, że w drugiej instancji organem kończącym postępowanie w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych lub kosztów procesu jest sąd.

Z uwagi na powyższe Trybunał stwierdza, że art. 398²³ § 1 i 2 k.p.c. nie narusza zasady równości wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5. Zarzut naruszenia prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji (art. 78 Konstytucji).

Zgodnie z art. 78 Konstytucji każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Prawo zagwarantowane w tym przepisie nie ma charakteru bezwzględnego, bowiem wyjątki od zasady zaskarżalności oraz tryb zaskarżania określa ustawa. W art. 78 Konstytucji ustrojodawca posłużył się ogólnym sformułowaniem „zaskarżenie”, nie precyzując charakteru i właściwości środków prawnych służących urzeczywistnieniu prawa do zaskarżenia. Pozwoliło to na objęcie zakresem tego terminu rozmaitych, niekiedy specyficznych środków prawnych, których wspólną cechą jest zdolność do uruchomienia postępowania umożliwiającego weryfikację orzeczeń lub decyzji wydanych w pierwszej instancji. Prawo do zaskarżania orzeczeń, zagwarantowane w art. 78 Konstytucji, pozostaje w ścisłym związku z zasadą dwuinstancyjności postępowania sądowego wyrażoną w art. 176 Konstytucji. W sprawach rozpoznawanych wyłącznie przez sądy obowiązuje zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego, a stronie powinny przysługiwać środki zaskarżenia rozpoznawane przez sąd wyższej instancji. Natomiast w sprawach przekazanych do właściwości innych organów, środki zaskarżenia, o których mowa w art. 78 Konstytucji, mogą być rozpoznawane zarówno przez organy administracji publicznej jak i przez organy sądowe. Jeżeli jednak środek zaskarżenia rozpatruje organ administracji publicznej to z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika wymóg, aby ustawa zagwarantowała stronie możliwość uruchomienia sądowej kontroli wydanego rozstrzygnięcia przez organ administracji publicznej drugiej instancji.

Pytający sąd wskazuje, że strony i uczestnicy postępowania cywilnego, których wnioski o zwolnienie od kosztów sądowych rozpatrywany jest przez referendarza sądowego, są pozbawieni środka zaskarżenia w zakresie kontrolującego to postanowienie orzeczenia sądu rejonowego, który w takich sprawach działa jako sąd drugiej instancji.

Otóż należy zauważyć, że postanowienie w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych niezależnie od tego, czy zostanie wydane przez sąd czy przez referendarza sądowego podlega zaskarżeniu przez stronę. Na postanowienie sądu strona może bowiem wnieść zażalenie, zaś na postanowienie referendarza sądowego – skargę. W obu wypadkach jest zatem zrealizowane konstytucyjne prawo do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji). Prawo to nie gwarantuje możliwości zaskarżenia wszelkich orzeczeń, a jedynie tych, które zostały wydane w pierwszej instancji, i to niezależnie od tego, czy była to instancja sądowa czy administracyjna.

W sprawie, w związku z którą wystosowane zostało pytanie prawne, wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych rozpoznawał referendarz sądowy. Niewątpliwie, jak słusznie zauważa sąd pytający, nie była to instancja sądowa, gdyż referendarz sądowy nie posiada przymiotu niezawisłości i nie jest sądem w rozumieniu art. 45 Konstytucji. Zwolnienie od kosztów sądowych nie jest jednak sprawą z zakresu wymierzania sprawiedliwości, stąd też w pierwszej instancji dopuszczalne było jej rozpoznanie przez organ

pozasądowy. Spoczywający na ustawodawcy obowiązek zagwarantowania stronie sądowej kontroli orzeczenia referendarza sądowego został zrealizowany poprzez instytucję skargi na postanowienie referendarza w przedmiocie kosztów. Nie sposób zatem uznać, że art. 398²³ k.p.c. narusza zagwarantowane w art. 78 Konstytucji prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Ten ostatni przepis nie gwarantuje natomiast prawa do zaskarżania kolejnych orzeczeń wydanych w sprawie, stąd też nie można uznać, że regulacja nieprzewidująca możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu kontrolującego orzeczenie referendarza jest z nim sprzeczna.

6. Zarzut naruszenia prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji).

Treść art. 176 ust. 1 Konstytucji wyraża zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego, ale ponieważ przepis ten został umieszczony w rozdziale o sądach, dotyczy tylko spraw przekazanych ustawami do wyłącznej właściwości sądów (zob. wyroki TK: z 8 grudnia 1998 r., sygn. K. 41/97; z 11 czerwca 2002 r., sygn. SK 5/02; z 13 czerwca 2006 r., sygn. SK 54/04, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 64). Natomiast art. 176 Konstytucji nie dotyczy spraw, które najpierw rozpatrywane były przez organy pozasądowe, a następnie zostały poddane końcowej kontroli ze strony sądu (zob. wyroki TK: z 8 grudnia 1998 r., sygn. K. 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117). Do takich spraw odnosi się wyłącznie art. 78 Konstytucji (wyrok TK z 12 maja 2003 r., sygn. SK 38/02).

Art. 176 ust. 1 Konstytucji nie może być zatem wzorcem dla zaskarżonej regulacji, gdyż orzekanie w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych, o ile dokonywane jest przez referendarzy sądowych, nie należy do spraw rozpoznawanych wyłącznie przez sąd. Sąd rozstrzyga tę sprawę dopiero w drugiej instancji, sprawując zarazem funkcje kontrolne wobec rozstrzygnięcia w pierwszej instancji, które wydał niebędący sądem referendarz sądowy.

Z uwagi na wskazanie nieadekwatnego wzorca kontroli Trybunał stwierdza, że zaskarżona regulacja nie jest niezgodna z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.