

Sygn. akt III CZP 80/20

UCHWAŁA

Dnia 24 listopada 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Grzegorz Misiurek (przewodniczący)

SSN Władysław Pawlak (sprawozdawca)

SSN Dariusz Zawistowski

w sprawie z powództwa E. P.

przeciwko miastu W.

o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 24 listopada 2021 r.,

zagadnienia prawnego przedstawionego

przez Sąd Apelacyjny w (...)

postanowieniem z dnia 14 lipca 2020 r., sygn. akt V ACa (...),

Czy na postanowienie referendarza sądowego o odmowie
zwolnienia od opłaty od apelacji wydane w sądzie drugiej instancji
przysługuje na podstawie art. 398[22] § 1 k.p.c. skarga ?

podjął uchwałę:

**Na postanowienie referendarza sądowego o odmowie
zwolnienia od opłaty od apelacji, wydane w sądzie drugiej
instancji, przysługuje skarga.**

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 30 kwietnia 2020 r. Referendarz Sądowy w Sądzie
Apelacyjnym w (...) uwzględnił częściowo wniosek powoda E. P. o zwolnienie od

kosztów sądowych w zakresie opłaty od apelacji, a w pozostałym zakresie odmówił zwolnienia. Powód wniósł skargę na orzeczenie Referendarza Sądowego w części oddalającej jego wniosek o zwolnienie od opłaty sądowej od apelacji, a Referendarz Sądowy na podstawie art. 398²² § 6 k.p.c. przedstawił skargę Sądowi Apelacyjnemu w celu rozważenia jej dopuszczalności.

Badając tę kwestię Sąd Apelacyjny powziął wątpliwości, które wyraził w przedstawionym do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu pytaniu prawnym. W pisemnych motywach Sąd drugiej instancji wskazał, że literalne brzmienie art. 398²² § 1 k.p.c. wyklucza dopuszczalność skargi na orzeczenie referendarza sądowego odmawiające zwolnienia od kosztów sądowych, gdyż na postanowienia sądu drugiej instancji w tym przedmiocie kodeks postępowania cywilnego nie przewiduje zażalenia. Z drugiej jednak strony, nie można tracić z pola widzenia pozycji ustrojowej i procesowej referendarza sądowego, która, w świetle przepisów Konstytucji RP i ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (jedn. tekst: Dz. U. z 2020 r., poz. 2072; dalej: „u.s.p.”), różni się od statusu sędziego. Referendarz sądowy jest wprawdzie samodzielnym organem sądowym wykonującym funkcje o charakterze orzeczniczym, ale nie zaliczającym się do władzy sądowniczej i nie sprawującym wymiaru sprawiedliwości. Niezależnie od tego, skarga na orzeczenie referendarza sądowego nie ma jednolitego charakteru. Jest środkiem procesowym odformalizowanym, niedewolutywnym, a niekiedy wywołuje skutek anulacyjny i łączy się zasadniczo z niższym poziomem gwarancji procesowych w stosunku do orzeczeń sądu.

Sąd Apelacyjny zwrócił też uwagę, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wyroki z dnia 12 maja 2011 r., P 38/08, OTK-A 2011, nr 4, poz. 33 i z dnia 1 grudnia 2008 r., P 54/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 171) dominuje pogląd, że dla zagwarantowania jednostce prawa do sądu w zakresie orzekania o zwolnieniu od kosztów sądowych, konieczne jest zapewnienie jej możliwości zaskarżenia takiego rozstrzygnięcia do sądu, który w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych orzeknie ostatecznie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Konstytucja RP nie zawiera regulacji statusu ustrojowego referendarza sądowego, ani gwarancji właściwych dla sędziów. Unormowania instytucji referendarza sądowego i zakres jego kompetencji są zawarte w aktach normatywnych rangi ustawowej.

Referendarz sądowy może wykonywać czynności w postępowaniu cywilnym w wypadkach wskazanych w ustawie, przy czym w zakresie powierzonych mu czynności ma kompetencje sądu, chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 47¹ k.p.c.). Do postanowień referendarza sądowego stosuje się odpowiednio przepisy o postanowieniach sądu (art. 362¹ k.p.c.).

Ustawodawca określając w kodeksie postępowania cywilnego i innych ustawach zakres kognicji referendarza sądowego nie stosuje jednolitych reguł. W ramach postępowania rozpoznawczego i nieprocesowego w poszczególnych przepisach konkretyzuje przedmiot spraw, co do których referendarz sądowy podejmuje czynności procesowe (por. np. art. 108 § 1, art. 135⁵, art. 124 § 1, art. 144 § 4, art. 364 § 2, art. 480⁴ § 2, art. 505¹⁶, art. 509⁹ k.p.c., art. 82, art. 93 ust. 1, art. 118 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, jedn. tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 755; dalej: u.k.s.c., art. 23 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, jedn. tekst: Dz. U. z 2019 r., poz. 2204). Natomiast w postępowaniu egzekucyjnym została zastosowana technika legislacyjna polegająca na szczegółowym określeniu czynności, których nie może podejmować referendarz sądowy (art. 759§ 1¹ k.p.c.).

Wymiar sprawiedliwości sprawują sądy powszechne we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych do właściwości innych sądów (art. 177 Konstytucji RP, art. 1 § 2 i art. 2 § 1 u.s.p.). Przez sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, jako kwalifikowaną postać ochrony prawnej, rozumie się imperatywną działalność sądów, polegającą na wymierzaniu kar oraz rozstrzyganiu konfliktów prawnych lub spraw niekonfliktowych w celu zabezpieczenia przestrzegania i realizowania obowiązujących norm prawnych. Stosownie do art. 2 § 2 w zw. z art. 147 § 1 u.s.p., referendarze sądowi nie wykonują wymiaru sprawiedliwości, tj. nie rozstrzygają sporów i konfliktów, lecz wykonują te spośród czynności należących do sądów, które zmierzają do ochrony prawnej (zob. też § 2 pkt 9

rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. - Regulamin urzędowania sądów powszechnych, jedn. tekst: Dz. U. z 2021 r., poz. 2046, poz. 1141, który określa referendarza sądowego orzecznikiem).

Utworzenie instytucji referendarza jako organu sądowego, wyposażonego w funkcje o charakterze jurysdykcyjnym, służyło odciążeniu sądów przez zmniejszenie zakresu spraw rozpoznawanych przez sędziów, ale z tym związana jest konieczność ustanowienia instrumentu kontrolnego, odmiennego od zażalenia, zapewniającego stronom możliwość poddania weryfikacji sądowej czynności dokonywanych przez referendarza. Temu celowi służy skarga na orzeczenie referendarza, która jest szczególnym środkiem zaskarżenia.

W postępowaniu rozpoznawczym skarga na orzeczenie referendarza sądowego ma zasadniczo charakter anulacyjny (art. 398²² § 3 k.p.c.). Po utracie mocy orzeczenia referendarza sądowego, sąd rozpoznaje sprawę, jako sąd pierwszej instancji. Wyłom od tej zasady stanowi art. 398²³ § 1 k.p.c. w odniesieniu do orzeczenia referendarza sądowego w przedmiocie kosztów sądowych, kosztów procesu oraz postanowienia o odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego (por. też art. 518¹ § 3 i 3a oraz art. 767^{3a} § 1 k.p.c.); w tych przypadkach skarga na orzeczenie referendarza sądowego ma charakter suspensywny, jej wniesienie wstrzymuje wykonalność zaskarżonych orzeczeń, a sąd rozpoznaje ją jako sąd drugiej instancji (art. 398²³ § 2 k.p.c.). W postępowaniu nieprocesowym w odniesieniu do postanowień, o których mowa w art. 518¹ § 3 i 3a k.p.c. i w postępowaniu egzekucyjnym, co do postanowień określonych w art. 767^{3a} § 1 i 3 k.p.c. zasadą jest, że wniesienie skargi nie powoduje utraty mocy orzeczenia referendarza sądowego, ale sąd rozpoznający skargę działa jako sąd pierwszej instancji, od którego rozstrzygnięć przysługują środki odwoławcze na zasadach ogólnych (por. art. 518 i art. 767⁴ § 1 i 1¹ k.p.c.).

Zgodnie z art. 398²² § 1 k.p.c. na orzeczenie referendarza sądowego służy skarga w przypadkach, w których na postanowienie sądu służyłoby zażalenie. W poprzednim stanie prawnym, skarga przysługiwała na orzeczenia referendarza sądowego co do istoty sprawy kończące postępowanie w sprawie oraz wymienione w art. 394 § 1 pkt 1, 2, 4² i 5 - 9 k.p.c., chyba że przepis szczególny stanowił inaczej.

W aktualnym stanie prawnym, ukształtowanym ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1469 ze zm.), ustawodawca przyjął, że skarga na orzeczenie referendarza ma być ściśle powiązana z zażaleniem i będzie przysługiwać w tych wszystkich wypadkach, w których postanowienie sądu jest zaskarżalne zażaleniem, niezależnie od jego rodzaju (dewolutywne i poziome). Jednak wyrażona w art. 398²² § 1 k.p.c. zasada doprowadziła do sytuacji, w której na postanowienie referendarza sądowego sądu pierwszej instancji o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych przysługuje skarga, co wprost wynika z art. 394^{1a} § 1 pkt 1 w zw. z art. 398²² § 1 k.p.c. (na postanowienie sądu pierwszej instancji o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych przysługuje tzw. zażalenie poziome do innego składu sądu pierwszej instancji), natomiast na takie postanowienie referendarze sądowego w sądzie drugiej instancji nie przysługuje skarga, gdyż na postanowienie sądu drugiej instancji o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych zażalenie nie przysługuje (por. zamknięty katalog określony w art. 394² § 1¹ k.p.c.).

Problem jest istotny, o tyle że w obecnym stanie prawnym, jakkolwiek nadal apelację wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok (art. 369 k.p.c.), to kontrolę jej braków formalnych i fiskalnych prowadzi już wyłącznie sąd drugiej instancji (a nie jak dotychczas sąd pierwszej instancji), który po wniesieniu apelacji przedstawia niezwłocznie akta sprawy sądowi drugiej instancji (art. 371 k.p.c.), z czym związane było uchylenie art. 370 i zmiana art. 373 k.p.c., przewidujących dotychczas podwójną kontrolę dopuszczalności apelacji zarówno w sądzie pierwszej, jak i drugiej instancji.

W uchwale z dnia 18 lutego 2021 r., III CZP 14/20 (OSNC 2021 nr 7-8, poz. 47), Sąd Najwyższy wyjaśnił, że wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych złożony z apelacją rozpoznaje sąd drugiej instancji, a w konsekwencji regułą wyrażoną w art. 105 ust. 1 u.k.s.c. - iż wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych należy złożyć na piśmie lub ustnie do protokołu w sądzie, w którym sprawa ma być wytoczona lub już się toczy - należy rozumieć w ten sposób, że strona może wprawdzie zgłosić wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych z apelacją w sądzie pierwszej instancji, jednak podlega on przekazaniu, wraz z apelacją, sądowi drugiej instancji właściwemu do kontroli dopuszczalności merytorycznego rozpoznania apelacji.

Czynności związane z nadaniem biegu apelacji może wykonywać referendarz sądowy (art. 373 § 2 k.p.c.), a zatem do jego kompetencji należy rozpoznawanie wniosków o zwolnienie od kosztów sądowych w sądzie drugiej instancji (por. też art. 118 u.k.s.c.). W tym miejscu należy podkreślić, że referendarz sądowy nie jest uprawniony do odrzucenia apelacji. Przede wszystkim bowiem, treść paragrafu 2 art. 373 k.p.c. nie nawiązuje do paragrafu 1, przewidującego kompetencję sądu drugiej instancji do odrzucenia apelacji; art. 373 § 2 k.p.c. jest zakresowo węższy w stosunku do uregulowania zawartego w art. 373 § 1 k.p.c. Do czynności związanych z nadaniem biegu apelacji, jako czynności przygotowawczych w sądzie drugiej instancji nie należy odrzucenie apelacji, które jest finalnym efektem badania jej dopuszczalności oraz braków formalnych i fiskalnych. Kompetencja referendarza sądowego w tym przedmiocie musiałaby wynikać wprost z przepisu, jak tego wymaga art. 47¹ k.p.c., co oznacza, że interpretacja rozszerzająca art. 373 § 2 k.p.c. jest niedopuszczalna. Ustawodawca, w zakresie postępowania odwoławczego, poza art. 373 § 2 k.p.c., nie uregulował innych czynności referendarza sądowego, a zatem Sąd drugiej instancji, odwołując się do ogólnych przepisów, mogących mieć zastosowanie w postępowaniu drugo - instancyjnym, trafnie wyszczególnił te z postanowień, do wydania których jest uprawniony referendarz sądowy.

Instytucja zwolnienia od kosztów sądowych stanowi szczególną pomoc państwa dla osób fizycznych, które ze względu na ich trudną sytuację materialną nie mogą ich uiścić bez uszczerbku dla koniecznego utrzymania siebie i rodziny (art. 102 ust. 1 u.k.s.c.), a w przypadku osób prawnych lub jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, jeżeli wykażą, że nie mają dostatecznych środków na ich uiszczenie (art. 103 ust. 1 i 2 u.k.s.c.). Zwolnienie strony od kosztów sądowych wiąże się z zapewnieniem prawa do sądu i realizacją ochrony prawnej przed organami wymiaru sprawiedliwości. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazuje się, że wymóg uiszczenia kosztów sądowych, co do zasady, nie może być uznany za ograniczenie prawa dostępu do sądu, zagwarantowanego w art. 6 § 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.; por. też art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r.,

Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167, a także art. 47 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r., Dz. Urz. UE z 26 października 2012 r., C 83 z 30 marca 2010 r.), ale państwo musi zapewnić, by dostęp do sądu nie był dla jednostki niemożliwy ze względów ekonomicznych oraz określić sposoby tego zapewnienia (por. wyroki z dnia 26 lipca 2005 r., nr 39199/98, Podbielski p. Polsce i z dnia 6 lipca 2009 r., nr 16828/02, Kupiec przeciwko Polsce).

Zasadniczo wykładnia literalna przepisu prawnego ma charakter priorytetowy, chyba że jej wyniki prowadzą do rezultatów niepożądanych przez wzgląd na przepisy konstytucyjne oraz naczelne zasady prawa i inne przepisy ustawowe, w kontekście gwarancji procesowych stron dla zapewnienia kontroli orzeczeń istotnych dla realizacji praw stron. W takich sytuacjach należy sięgać do innych rodzajów wykładni, tj. systemowej dla zapewnienia spójności przepisów prawnych (ustalone znaczenie określonego przepisu nie może pozostawać w sprzeczności z jakimkolwiek innym przepisem); funkcjonalnej, czyli z uwzględnieniem kontekstu społecznego oraz celów, które przyświecały ustawodawcy przy tworzeniu danego przepisu prawa; logicznej, a zatem uwzględniającej zasad logiki formalnej.

Analizując przepis art. 398²² § 1 k.p.c. należy wyjść od tego, że ustawodawca, przy braku szczegółowej regulacji w postępowaniu odwoławczym w odniesieniu do zakresu czynności wykonywanych przez referendarza sądowego, wyraźnie nie postanowił, że nie jest dopuszczalna skarga na wydane w sądzie drugiej instancji orzeczenie referendarza odmawiające zwolnienia od kosztów sądowych, lecz na takie rozumienie wskazuje ogólne brzmienie art. 398²² § 1 k.p.c. w zw. z art. 394²³ § 1¹ k.p.c. Trudno jest jednak przyjąć, że było to wyrazem rzeczywistej woli ustawodawcy, a w konsekwencji, iż wprowadzając w art. 398²² § 1 k.p.c. ogólną regułę prawodawca miał świadomość, że jego literalne brzmienie, w powiązaniu z przepisami normującymi postępowanie zażaleniowe w sądzie drugiej instancji, prowadzi do pozbawienia stron prawa do poddania kontroli sądowej tego rodzaju orzeczeń wydanych przez referendarza sądowego, a w konsekwencji do pogorszenia ich pozycji w stosunku do poprzedniego stanu prawnego, tym bardziej w sytuacji, gdy tego rodzaju postanowienia, jak w tej sprawie, mogą stanowić podstawę do wydania przez sąd orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie (tj. odrzucenia apelacji w razie nieuzupełnienia braku fiskalnego). Dlatego biorąc pod uwagę ustrojowy i procesowy

status referendarza sądowego, charakter środka odwoławczego, jakim jest skarga na orzeczenie referendarza sądowego oraz przedmiot rozstrzygnięcia oddziałujący na sferę uprawnień procesowych strony w zakresie możliwości doprowadzenia do merytorycznego rozpoznania sprawy w drugiej instancji, a także mając na względzie cele nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego, wprowadzone ustawą z dnia 4 lipca 2019 r., zasadnym jest przyjęcie, z perspektywy wykładni funkcjonalnej, że zamiarem racjonalnego ustawodawcy nie było wykluczenie zaskarżenia skargą orzeczenia referendarza sądowego w sądzie drugiej instancji o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych. Usprawnienie postępowań sądowych, przez odciążenie pracą sędziów, nie może prowadzić do ograniczeń istotnych praw procesowych stron mających przełożenie na zapewnienie im właściwego dostępu do sądu.

Z punktu widzenia wykładni systemowej nie byłoby uzasadnione zróżnicowanie pozycji referendarza sądowego w sądzie pierwszej i drugiej instancji, w zakresie postanowienia o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych. Z przepisów bowiem jednoznacznie wynika, że na postanowienie referendarza sądowego w tej materii, wydane w sądzie pierwszej instancji, przysługuje skarga (art. 398²² § 1 w zw. z art. 394^{1a} § 1 pkt 1 k.p.c.). Okoliczność, że referendarz orzeka w sądzie drugiej instancji nie oznacza, iż jest referendarzem wyższego rzędu w stosunku do referendarza sądowego w sądzie pierwszej instancji. Co więcej, przyjęcie, że na postanowienie referendarza sądowego o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych, wydane w sądzie drugiej instancji, nie przysługuje skarga, oznaczałoby, iż w tym względzie referendarz sądowy jest organem wyższego rzędu w stosunku do sądu pierwszej instancji, na którego postanowienie o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych, przysługuje tzw. zażalenie poziome. Nawet jeśli w świetle literalnego brzmienia art. 394² § 1¹ k.p.c. na postanowienie sądu drugiej instancji o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych nie przysługuje zażalenie poziome, to z perspektywy prokonstytucyjnej wykładni (art. 176 ust. 1 statuuje zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego), nie można wyprowadzić wniosku o zrównaniu w tej kwestii pozycji sądu drugiej instancji i referendarza sądowego w sądzie drugiej instancji. Nie może być tak, że sąd drugiej instancji będzie związany niezaskarżalnym postanowieniem referendarza sądowego o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych, w tym w odniesieniu do opłaty od apelacji i wobec nie uzupełnienia przez stronę braku

fiskalnego, bez kontroli orzeczenia referendarza sądowego, odrzuci apelację. Wreszcie takie zróżnicowanie prowadziłyby do nierównego traktowania stron, bowiem ta, która zgłosiła wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji może zaskarżyć niekorzystne rozstrzygnięcie referendarza sądowego skargą, a strona która z takim wnioskiem wystąpi dopiero w postępowaniu drugo - instancyjnym, w tym w związku z wniesieniem apelacji, tego uprawnienia będzie pozbawiona.

Na postanowienie sądu drugiej instancji o odrzuceniu apelacji przysługuje zażalenie poziome (art. 394² § 1 k.p.c.). W orzecznictwie Sądu Najwyższego, w celu przeprowadzenia kontroli wydanego w sądzie drugiej instancji niezaskarżalnego skargą postanowienia referendarza sądowego o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych, gdy miało ono wpływ na postanowienie sądu drugiej instancji (np. o odrzuceniu skargi kasacyjnej), wskazuje się na możliwość zastosowanie art. 398²⁴ w zw. z art. 397 § 3 i art. 380 k.p.c. (zob. postanowienia z dnia 19 marca 2021 r., I CZ 85/20, niepubl. i z dnia 17 września 2020 r., I CZ 7/20, niepubl.).

Należy jednak zauważyć, iż tego rodzaju jedynie pośrednia kontrola postanowienia referendarza sądowego, niezależnie od wątpliwości w odniesieniu do prawidłowości i racjonalności konstrukcyjnej, wywołuje też obiekcyjne wątpliwości natury konstytucyjnej co do tego, czy zapewnia ona w wystarczającym stopniu gwarancje procesowe strony w postępowaniu zainicjowanym apelacją od wyroku sądu pierwszej instancji. Otóż taka weryfikacja nie zostanie przeprowadzona w tych wszystkich wypadkach, gdy odmowa zwolnienia od kosztów sądowych będzie dotyczyła wydatków związanych z postępowaniem dowodowym, które strona będzie zobowiązana ponieść, pod rygorem pominięcia dowodu (sąd drugiej instancji, w ramach kognicji wyznaczonej przepisami art. 378 i 382 k.p.c., rozpoznaje ponownie sprawę i może również prowadzić postępowanie dowodowe wymagające poniesienia wydatków), zaś ze względu na wartość przedmiotu sporu, nie jest dopuszczalna skarga kasacyjna. Poza tym, dopuszczalność kasatoryjnego orzeczenia w sądzie drugiej instancji, po wprowadzeniu zaskarżalności tego rodzaju orzeczeń do Sądu Najwyższego (zob. art. 394¹ § 1¹ k.p.c.), została znacząco ograniczona (art. 386 § 4 k.p.c.). Na marginesie tych uwag, trzeba wskazać, że wyłączenie w ogóle zażalenia poziomego także na postanowienie sądu drugiej (a nie tylko skargi na postanowienie

referendarza sądowego) o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych, w sytuacji, gdy zostało ono przewidziane na postanowienie sądu pierwszej instancji oraz na podobne postanowienie sądu drugiej instancji, tj. o odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego, nie jest rozwiązaniem zgodnym z Konstytucją RP (art. 176 ust. 1), w tych wszystkich sytuacjach, gdy z powodu odmowy zwolnienia od kosztów sądowych w sądzie drugiej instancji, może dojść do pozbawienia strony możliwości obrony jej praw, zaś orzeczenie kończące postępowanie w takiej sprawie, z przyczyn formalnych, nie będzie mogło zostać zweryfikowane w trybie instancyjnym (np. poprzez zażalenie poziome, czy skargę kasacyjną).

O ile dopuszczalność pośredniej kontroli niezaskarżalnych orzeczeń sądowych, ze względu na wyraźną regulację (art. 380 k.p.c. w zw. z art. 397 § 3 k.p.c.), nie budzi wątpliwości, o tyle w przypadku postanowień referendarzy sądowych, kwestia ta nie przedstawia się tak klarownie, gdyż ustawodawca w przepisach normujących skargę na orzeczenie referendarza sądowego jedynie ogólnie odwołał się do odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu zażaleniowym (art. 398²⁴ k.p.c.), zwłaszcza, że dopiero art. 397 § 3 k.p.c. odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu apelacyjnym i to w dodatku, gdy jak wynika z art. 373 § 2 k.p.c., w postępowaniu apelacyjnym referendarz sądowy ma ograniczone kompetencje. Wskutek tego konstrukcja podwójnego odesłania jest mało czytelna dla stron, zwłaszcza, że w art. 380 k.p.c. jest mowa wyłącznie o orzeczeniach sądowych. Gdyby ustawodawca rzeczywiście miał zamiar zastosować w odniesieniu do niezaskarżalnych postanowień referendarza sądowego w sądzie drugiej instancji odesłanie do art. 380 k.p.c., to w dziale normującym skargę na orzeczenie referendarza zamieściłby wyraźny przepis, jak to uczynił np. w art. 394³ § 5 k.p.c. albo w art. 398²³ § 2 k.p.c., w którym uregulował sytuację przewidzianą w art. 395 § 2 k.p.c. (por. też art. 767^{3a} § 2 k.p.c.), albo przewidziałby konieczność stosownego pouczenia stron działających bez profesjonalnego pełnomocnika o możliwości i sposobie zakwestionowania niezaskarżalnych postanowień referendarza sądowego. Zasada zaufania obywatela do Państwa i jego organów wymaga od ustawodawcy tworzenia przepisów prawnych, w taki sposób, aby z powodu ich niejasności albo braku regulacji, nie doznali oni uszczerbku w konstytucyjnym i konwencyjnie zagwarantowanym prawie do sądu.

Niezależnie od tego, koncepcja polegająca na podwójnym odesłaniu w zastosowaniu przepisów prawnych, prowadziłaby, w podobnych jak w tej sprawie stanach faktycznych, do rozwiązań nielogicznych i w rzeczy samej wydłużających postępowanie. Nielogicznych i nieadekwatnych, bo sąd drugiej instancji mógłby przeprowadzić kontrolę postanowienia referendarza sądowego dopiero na skutek rozpoznawania zażalenia poziomego na inne postanowienie sądu drugiej instancji (np. o odrzuceniu apelacji), na którego rozstrzygnięcie miało wpływ postanowienie referendarza w innym przedmiocie i którym był związany (jako organ wyższego rzędu w stosunku do referendarza sądowego). Wydłużających postępowanie, ponieważ gdyby w wyniku takiej pośredniej kontroli postanowienia referendarza sądowego, na skutek uwzględnienia zażalenia, nastąpiłoby uchylenie postanowienia sądu drugiej instancji, to i tak zachodziłaby konieczność rozpoznania wniosku o zwolnienie od opłaty od apelacji, tym razem przez sąd drugiej instancji (działający jako pierwsza instancja), który pierwotnie byłby związany postanowieniem referendarza sądowego.

W konsekwencji brak wyraźnego uregulowania ustawowego, co do zaskarżalności skargą orzeczenia referendarza sądowego, wydanego w sądzie drugiej instancji, o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych, należy traktować jako lukę w prawie, przez którą rozumie się taki stan, gdy dla konkretnej sytuacji procesowej, która nie jest prawnie obojętna, ani nie została przez prawodawcę uznana za nie podlegająca unormowaniu prawnemu, nie ma normy prawnej czy to wyraźnej, czy to dającej się wyprowadzić w drodze wykładni. Jedną z naczelnych zasad systemu prawnego jest jego zupełność. Usunięcie tego rodzaju luk następuje przez zastosowanie analogii. Wypełniając lukę przez analogie sąd realizuje w danym wypadku intencję ustawodawcy, aby określona instytucja prawna należycie funkcjonowała. Rozróżnia się analogię z ustawy i analogię z prawa. Pierwsza z nich polega na tym, że do danego stosunku prawnego stosuje się normę prawną, która dotyczy wprowadzie innego, ale podobnego stanu faktycznego, chodzi o podobieństwo prawne. W drugim przypadku, tj. gdy brak jest normy, która by nadawała się do analogicznego zastosowania, stosowanie analogii polega na poszukiwaniu rozstrzygnięcia w ogólnych zasadach obowiązującego porządku prawnego, by w ten sposób zapewnić spójność systemu prawa procesowego.

Jeśli więc nie ma podstaw prawnych do różnicowania pozycji referendarza sądowego w sądzie pierwszej i drugiej instancji, zaś na postanowienie referendarza sądowego o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych, wydane w sądzie pierwszej instancji, przysługuje skarga, to stosując analogię z art. 398²² § 1 i art. 394^{1a} § 1 pkt 1 k.p.c., należy przyjąć dopuszczalność skargi na tego rodzaju orzeczenie referendarza sądowego, wydane w sądzie drugiej instancji.

W orzecznictwie, na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów prawa procesowego, Sąd Najwyższy wielokrotnie, w oparciu o ogólne reguły wykładni (niekiedy pod wpływem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, np. wyroki z dnia 22 października 2013 r., SK 14/13, OTK - A 2013, nr 7, poz. 100, z dnia 9 lutego 2010 r., SK 10/09 oraz z dnia 27 marca 2007 r., SK 3/05,) konstruował dopuszczalność zażalenia na określone postanowienia, pomimo braku wyraźnych przepisów ustawowych i chodzi tutaj zarówno o postanowienia sądów pierwszej, jak i drugiej instancji (co do postanowień sądu pierwszej instancji i zarządzeń przewodniczącego zob. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 października 1993 r., III CZP 147/93, OSNC 1994, nr 5, poz. 104, z dnia 24 września 2003 r., III CZP 58/03, OSNC 2004, nr 11, poz. 173, z dnia 5 lutego 2004 r., III CZP 111/03, OSNC 2005, nr 4, poz. 62, z dnia 2 marca 2005 r., III CZP 98/04, OSNC 2006, nr 2, poz. 21, z dnia 28 sierpnia 2008 r., III CZP 65/08, OSNC 2009, nr 7-8, poz. 112, a odnośnie do postanowień sądu drugiej instancji, zob. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 1968 r. III CZP 12/68, OSNCP 1968, nr 11, poz. 180, z dnia 14 marca 1975 r., II CZ 53/75, niepubl, z dnia 28 września 2001 r., I PZ 57/01, OSNP 2003, nr 17, poz. 417, z dnia 18 listopada 2004 r., I CZ 145/04, niepubl., a także postanowienia z dnia 11 lutego 2000 r., III CKN 1084/99, niepubl., z dnia 5 maja 2000 r., V CZ 36/00, niepubl. oraz z dnia 2 września 2021 r., III CZ 21/21, niepubl.).

Powyższe judykaty również wspierają omówione wyniki wykładni systemowej, funkcjonalnej i logicznej, bo skoro były dopuszczane zażalenia na postanowienia sądu, to tym bardziej jest to uzasadnione w odniesieniu do skargi na postanowienie referendarza sądowego.

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak w sentencji.

ke