



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 67/22
BAS-WAK-1745/22

Warszawa, 27 kwietnia 2023 r.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej wniesionej przez B sp. z o.o. sp. k. z siedzibą w M z stycznia 2022 r. (sygn. akt SK 67/22), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 58 § 1 pkt 3 w związku z 49 § 1 i art. 29 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 259) w zakresie, w jakim podstawą odrzucenia skargi do sądu administracyjnego jest niezuzupełnienie na wezwanie braków formalnych skargi, polegających na niewykazaniu przez pełnomocnika umocowania do występowania w sprawie poprzez doręczenie sądowi odpowiedniego odpisu (odpisów) z Krajowego Rejestru Sądowego, jest **zgodny** z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Występujący ze skargą konstytucyjną B sp. z o.o. sp. k. z siedzibą w M (dalej: skarżąca) zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 58 § 1 pkt 3 w zw. z art. 49 § 1 w zw. z art. 29 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 259; dalej: p.p.s.a.).

Wskazany w skardze konstytucyjnej jako podstawowy przedmiot kontroli art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a. stanowi, że sąd odrzuca skargę, gdy nie uzupełniono w wyznaczonym terminie braków formalnych skargi. Z kolei, zgodnie z art. 49 § 1 p.p.s.a., jeżeli pismo strony nie może otrzymać prawidłowego biegu wskutek niezachowania warunków formalnych, przewodniczący wzywa stronę do jego uzupełnienia lub poprawienia w terminie siedmiu dni pod rygorem pozostawienia pisma bez rozpoznania, chyba że ustawa stanowi inaczej. Natomiast w myśl art. 29 p.p.s.a. przedstawiciel ustawowy lub organ albo osoby, o których mowa w art. 28 p.p.s.a., mają obowiązek wykazać swoje umocowanie dokumentem przy pierwszej czynności w postępowaniu.

Dodać w tym miejscu należy, że art. 28 § 1 p.p.s.a. przewiduje, że osoby prawne oraz jednostki organizacyjne mające zdolność sądową dokonują czynności w postępowaniu przez organy albo osoby uprawnione do działania w ich imieniu.

Treść powyżej przytoczonych przepisów nie ulegała zmianom od momentu wejścia w życie p.p.s.a., tj. od 1 stycznia 2004 r.

Powyżej przytoczone regulacje ustawowe zaskarżone zostały w określonym w *petitum* skargi zakresie. W skardze sformułowano bowiem wnioski o stwierdzenie niezgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją „w rozumieniu pozwalającym na odrzucenie skargi w przypadku nieuzupełnienia jej o odpis z Krajowego Rejestru Sądowego, który to jest powszechnie dostępny i jego brak nie uniemożliwia nadania sprawie biegu”.

Postanowieniem z 19 lipca 2022 r. (sygn. akt Ts 7/22) Trybunał Konstytucyjny nadał skardze dalszy bieg.

II. Stan faktyczny sprawy

Uzasadnienie skargi konstytucyjnej oraz dołączone do niej załączniki pozwalają na zrekonstruowanie następujących istotnych elementów stanu faktycznego sprawy.

Skarżąca złożyła w grudniu 2016 r. wniosek do Naczelnika Urzędu Skarbowego o stwierdzenie nadpłaty podatku akcyzowego za okres od stycznia do grudnia 2011 r. Decyzją z grudnia 2019 r. (nr) organ podatkowy odmówił stwierdzenia nadpłaty za wskazany okres rozliczeniowy. Skarżąca złożyła odwołanie od tego rozstrzygnięcia, a w wyniku jego rozpatrzenia Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w P decyzją z lutego 2021 r. (nr), utrzymał w mocy decyzję organu I instancji.

Skarżąca złożyła marca 2021 r. skargę na powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P (dalej: WSA). Zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału WSA z kwietnia 2021 r., skarżąca została wezwana do usunięcia braków formalnych skargi m.in. poprzez złożenie pełnomocnictwa uprawniającego do reprezentowania jej przed sądami administracyjnymi oraz dokumentów potwierdzających umocowanie osób podpisanych na dokumencie pełnomocnictwa. Skarżąca udzieliła z zachowaniem terminu odpowiedzi na to wezwanie.

Postanowieniem z maja 2021 r. (sygn. akt) WSA odrzucił skargę. W uzasadnieniu swego postanowienia sąd wskazał, że w wykonaniu wezwania do usunięcia braków formalnych skarżąca „przedstawiła wydruk informacji odpowiadającej odpisowi pełnemu z rejestru przedsiębiorców, z którego wynika, że komplementariuszem uprawnionym do jej reprezentowania jest spółka B sp. z o.o. (nr). Skarżąca nie przedstawiła już jednak odpisu KRS ostatnio wskazanej spółki, wskutek czego nie sposób zwłaszcza zweryfikować, czy osoby podpisane pod dokumentem pełnomocnictwa uprawnione były do działania w jej imieniu. W konsekwencji skarżąca nie wykonała wezwania do usunięcia braków formalnych skargi”.

Na to postanowienie skarżąca złożyła zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA), który postanowieniem z września 2021 r. (sygn. akt) oddalił je. W uzasadnieniu swego postanowienia NSA wskazał, iż: „brak udokumentowania prawidłowości umocowania do reprezentowania spółki stanowi niewątpliwie brak formalny skargi, gdyż uniemożliwia weryfikację prawidłowej

reprezentacji strony skarżącej, podlegający uzupełnieniu w trybie art. 49 § 1 p.p.s.a”. NSA podzielił pogląd sądu I instancji, że w sprawie nie przedstawiono informacji, kto jest uprawniony do reprezentowania spółki B sp. z o.o., co powoduje, że nie jest wiadome, czy osoba udzielająca pełnomocnictwa jest upoważniona do podejmowania takich czynności w imieniu skarżącej spółki. W konsekwencji NSA uznał za zasadne odrzucenie wniesionej skargi na podstawie art. 58 §1 pkt 3 p.p.s.a.

Postanowienie NSA z września 2021 r. wskazane zostało w skardze jako ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie. Istotnie nie przysługiwały od niego żadne zwyczajne środki odwoławcze.

III. Zarzuty skarżącej

W skardze sformułowano zarzut naruszenia:

- a) prawa do sądu wyrażonego w art. 45 Konstytucji;
- b) zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- c) zasady dostatecznej określoności prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji;
- d) prawa do drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw, wyrażonego w art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Skarżąca podnosi przede wszystkim, że naruszenie ustawy wynika z „rozumienia zaskarżonych przepisów w takich [pisownia oryginału – uwaga własna] sposób jak uczyniły to sądy w niniejszej sprawie, tj. powodujący odrzucenie skargi tylko z tego powodu, iż nie został do niej dołączony prawidłowy KRS i to w sytuacji, gdy błąd wynikał ze zwykłej omyłki (gdzie analogiczną pomyłkę popełnił Sąd), a informacje żądane przez sąd były możliwe do uzyskania z powszechnie dostępnych rejestrów” (skarga, s. 7).

W ocenie skarżącej „interpretacja omawianych przepisów zaprezentowana przez sądy narusza prawo Skarżącej do sądu wyrażoną w art. 45 Konstytucji oraz do drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw wyrażoną w art. 77 ust. 1 Konstytucji. Naruszenie polegało na pozbawieniu Spółki możliwości obrony swoich praw (odzyskania nadpłaty w podatku akcyzowym)” (skarga, s. 8-9).

Zdaniem skarżącej tak daleko idący negatywny skutek procesowy, jakim jest odrzucenie skargi, był w sprawie, w związku z którą złożono skargę konstytucyjną, „niewspółmierny do błędu do jakiego doszło w tej sprawie”. W skardze podkreślono, że: „[s]półka w dobrej wierze odpowiedziała na wezwanie WSA, a jedynie w wyniku

błędu tj. oczywistej omyłki złożyła błędny odpis KRS. W opinii Spółki przy formalnej ocenie kompletności pisma WSA powinien wziąć pod uwagę nie tylko skutki procesowe, jakie mogą wyniknąć w razie stwierdzenia w toku sprawy, że pismo podpisane zostało przez osobę nieumocowaną do reprezentowania strony, ale także dotkliwość konsekwencji odrzucenia ww. skargi. Bezsprzeczny jest fakt, iż umocowanie pełnomocnika było prawidłowe. Zarówno na etapie postępowania podatkowego, jak i postępowania sądowego, ci sami członkowie zarządu udzielili pełnomocnikowi umocowania, zatem, w żaden sposób nie byłoby możliwości stwierdzenia, iż pismo zostało podpisane przez osobę nieumocowaną” (skarga, s.14-15).

W dalszej kolejności skarżąca stwierdziła, że: „[o]drzucenie skargi z powodu tak nieistotnego błędu powiązanego z brakiem przeanalizowania wagi swego rodzaju kary dla Spółki tj. braku dalszej możliwości dochodzenia swoich praw, jest naruszeniem podstawowej wartości konstytucyjnej jaką jest prawo do sądu. W rzeczywistości, zbyt rygorystyczne podejście WSA zamknęło możliwość odzyskania w ocenie Spółki nienależnie nadpłaconego podatku akcyzowego” (skarga, s. 15).

W skardze za niezrozumiale uznano to, że „organy sądowe mają prawo do oczywistych, formalnych omyłek, jednakże w momencie nieistotnego błędu Spółki, który nie zatamował nadania prawidłowego biegu skardze, odczuwa ona najbardziej dotkliwy w niniejszej sprawie skutek, tj. zamknięcie jakiegokolwiek możliwości dochodzenia jej praw na drodze sądowej” (skarga, s. 16).

W skardze wskazano ponadto, że sytuacja, jaka zaistniała w sprawie skarżącej „zdecydowanie odbiega od pożądanego wzorca poczucia sprawiedliwości, w momencie, kiedy w wyniku zwykłej omyłki skarga Spółki zostaje odrzucona, a w obrocie prawnym dopuszcza się natomiast zwykle omyłki wymiaru sprawiedliwości. W tej sytuacji, zamknięcie Spółce drogi sądowej jest sprzeczne z prokonstytucyjną wykładnią przepisów procesowych” (skarga, s. 16).

Ponadto skarżąca podniosła, że: „skrajnie formalistyczne podejście Sądu jest nieproporcjonalne do popełnionego przez pełnomocnika błędu i narusza konstytucyjne prawo Strony do sądu. Należy bowiem mieć na uwadze, iż załączenie błędnego wydruku KRS było wynikiem niezamierzonego błędu, a nie celowego zignorowania wezwania Sądu. Błąd w postaci dołączenia wydruku KRS innego podmiotu, jednak posiadającego niemal identyczną nazwę, adres siedziby i osoby uprawnione do jego reprezentacji nie powinien mieć przymiotu błędu na tyle istotnego, iż powoduje odrzucenie skargi i zamknięcie Stronie drogi do dokonania przez sąd kontroli

zgodności z prawem decyzji podatkowej. Tym bardziej, iż Sąd sam popełnił podobny błąd oznaczając Stronę inną nazwą (używając cudzysłowu)” (skarga, s. 5).

W końcowej części skargi zwrócono uwagę, że: „powszechnie przyjętą praktyką sądów administracyjnych jest uznawanie, że brak dołączenia do składanej skargi odpisu z KRS stanowi błąd formalny uniemożliwiający nadanie skardze biegu” (skarga, s.18). Skarżąca zarzuciła, że „uwadze sądów administracyjnych uchodzi jednak fakt, iż w przypadku przedsiębiorców, których dane ujawniono w KRS, umocowanie osób uprawnionych do reprezentacji wynika z powszechnie dostępnych rejestrów i powinno być uznane za fakt powszechnie znany” (skarga, s. 19).

Poza tym w ocenie Skarżącej „nie jest zgodne z zasadą proporcjonalności i prawem do sądu odrzucanie skargi w sytuacji, w której sprawdzenie umocowania osób działających w imieniu podmiotu, a więc nadanie skardze prawidłowego biegu – jest możliwe za pomocą powszechnie dostępnej bazy danych i zajmuje znacznie mniej czasu niż sporządzenie i wystanie wezwania” (skarga, s. 19).

IV. Analiza formalnoprawna

1. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się konsekwentnie, że rozpoznając sprawę, na każdym etapie postępowania powinno się badać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. m.in. wyrok TK z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14, postanowienia TK z: 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06; 18 listopada 2009 r., sygn. akt SK 12/09; 25 września 2013 r., sygn. akt SK 44/12; 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 54/12; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15; 14 listopada 2017 r., sygn. akt SK 4/16; 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 7/19). Pogląd ten ukształtował się w okresie obowiązywania ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), ale Trybunał zajął analogiczne stanowisko również pod rządami ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o TK lub uTK). Trybunał podkreśla również obecnie, że „merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności” (wyrok TK z 25 września 2019 r., sygn. akt SK 31/16).

Z powołanych wcześniej orzeczeń wynika również, że składu wyznaczonego do rozpoznania sprawy co do *meritum* nie wiąże stanowisko zajęte w postanowieniu Trybunału o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu, wydanym na podstawie art. 61 ust. 2 ustawy o TK. Potwierdza to powołany wcześniej, a wydany w pełnym składzie, wyrok TK z 25 września 2019 r. Trybunał wyrażał również pogląd, że nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie oznacza konwalidacji jej wad formalnych (zob. postanowienie TK z 27 listopada 2019 r., sygn. akt SK 17/19).

Wobec tego również na obecnym etapie postępowania wymaga oceny to, czy skarga konstytucyjna, stanowiąca podstawę prowadzenia postępowania w sprawie SK 67/22, spełnia w całości wszystkie warunki jej dopuszczalności.

2. Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, skarga konstytucyjna powinna zawierać określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją. Założyć należy, że przez określenie „przepis prawa” rozumieć należy „elementarną jednostkę systematyczną danego tekstu prawnego”. Tak więc, gdy akt normatywny składa się z artykułów (ustępów, punktów, liter), to „każda tego rodzaju jednostka stanowi przepis prawny” (L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2016, s. 51). Z tak rozumianego przepisu prawa wynikać może wiele norm prawnych, w szczególności, jeśli uwzględnić jego związek z innymi przepisami. Skarżący może kwestionować zgodność z Konstytucją tylko niektórych z tych norm, a więc tylko części „treści normatywnej” danej jednostki systematycznej tekstu prawnego.

Przyjęty w art. 79 ust. 1 Konstytucji i rozwinięty w przepisach ustawowych model skargi konstytucyjnej zakłada, że instrument ten stanowić ma indywidualny sformalizowany środek ochrony praw i wolności. W konsekwencji podstawową przesłanką skorzystania ze skargi konstytucyjnej jest zakwestionowanie takich przepisów, które wykazują podwójną kwalifikację: prowadząc do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego, muszą jednocześnie być podstawą ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w indywidualnej sprawie skarżącego. „Skarżący jest przy tym zobligowany [...] do wskazania, które przepisy kwestionowanego aktu normatywnego wykazują taką kwalifikację” (postanowienie TK z 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03).

Pomiędzy zaskarżonym aktem normatywnym a indywidualnym orzeczeniem naruszającym podmiotowe prawa lub wolności konstytucyjne musi więc istnieć ścisły związek, polegający na tym, że zakwestionowany przepis ma stanowić podstawę owego orzeczenia (por. W. Wróbel, *Skarga konstytucyjna – problemy do rozwiązania*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 69; por. postanowienie TK z 27 października 2015 r., sygn. akt SK 2/14). Trybunał podkreślał także, że „związek między normą, której zarzuca się niekonstytucyjność, a ostatecznym rozstrzygnięciem jest najściślejszy, jeśli zarzut niekonstytucyjności dotyczy ustawy albo innego aktu normatywnego lub ich jednostki redakcyjnej wprost powołanych w sentencji ostatecznego orzeczenia. Tego rodzaju sytuacje są typowe i należą do najczęstszych w praktyce Trybunału. Niemniej jednak występują przypadki, kiedy organ stosuje daną normę, odtwarzając ją lub jej fragment z przepisu, który nie jest przywołany w sentencji ostatecznego rozstrzygnięcia” (wyrok TK z 12 maja 2017 r., sygn. akt SK 49/13). W tej ostatniej sytuacji musi jednak zostać spełniony warunek *sine qua non*, zgodnie z którym „bez zastosowania zaskarżonego przepisu orzeczenie o kwestionowanej treści nie mogłoby być wydane” (postanowienie TK z 4 października 2018 r., sygn. akt SK 30/15; zob. także wyrok pełnego składu TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06).

Poddana ocenie w niniejszym postępowaniu skarga realizuje wskazany wyżej wymóg, zgodnie z którym przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie przepis stanowiący podstawę ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

3. Poważne wątpliwości wywołuje natomiast okoliczność, czy skarżąca wypełniła inne wymaganie, związane z treścią art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, na które wielokrotnie zwracano uwagę w dotychczasowym orzecznictwie TK.

Chodzi o to, że „zgodnie przepisami Konstytucji i ustawy o Trybunale Konstytucyjnym skarga konstytucyjna dotyczy niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy lub innych aktów normatywnych, nie zaś indywidualnych rozstrzygnięć w konkretnej sprawie. Trybunał Konstytucyjny nie jest sądem faktu ani sądem orzekającym w sprawie w postępowaniu instancyjnym. [...] Prawo do skargi konstytucyjnej na gruncie art. 79 Konstytucji dotyczy zatem jedynie naruszeń gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności w przepisach ustaw lub innych aktów normatywnych (*verba legis*: „w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego

aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie”). [...] Nie dotyczy ona zatem meritum orzeczeń bądź innych rozstrzygnięć dokonanych na podstawie tych przepisów. Kwestia ta była wielokrotnie podnoszona we wcześniejszym orzecznictwie i nie budzi wątpliwości w świetle obowiązującego prawa” (wyrok TK z 12 listopada 2002 r., sygn. akt SK 40/01).

Trybunał wyjaśniał też wielokrotnie, że nie jest uprawniony do kontrolowania aktów stosowania prawa (np. orzeczeń wydanych w sprawie objętej wniesioną skargą konstytucyjną) nawet, jeśli organ stosujący prawo dokonał – zdaniem skarżącego – wzbudzającej wątpliwości konstytucyjnej wykładni określonych norm prawnych w konkretnej sprawie (zwłaszcza w zakresie subsumcji, oceny stanu faktycznego, oceny dowodów etc.; zob. postanowienia TK z: 19 lipca 2005 r., sygn. akt SK 37/04; 21 września 2005 r., sygn. akt SK 32/04; 2 grudnia 2010 r., sygn. akt SK 11/10; 7 maja 2013 r., sygn. akt SK 31/12; 17 grudnia 2019 r., sygn. akt SK 22/19; 16 grudnia 2020 r., sygn. akt SK 14/20).

Przytoczona w wielu miejscach skargi argumentacja wskazuje jednak, że podniesione zarzuty dotyczą stosowania lub wykładni prawa. Już w samym *petitum* mowa jest o pewnym rozumieniu (czyli w domyśle – wykładni) zakwestionowanych przepisów. Odwołać się też można do szeregu innych stwierdzeń (a właściwie zarzutów), a więc w skardze wspomina się przykładowo o: „skrajnie formalistycznym podejściu Sądu” (skarga, s. 5), „rozumieniu wskazanych powyżej przepisów w takich sposób jak uczyniły to sądy w niniejszej sprawie [...]” (skarga, s. 7), „w ocenie Skarżącej interpretacja omawianych przepisów zaprezentowana przez sądy narusza prawo Skarżącej do sądu wyrażoną w art. 45 Konstytucji” (skarga, s. 8), „Sąd w żadnym przypadku nie wskazał, dlaczego powziął wątpliwość co do posiadanych dokumentów i dlaczego Spółka została zobligowana do przedłożenia kolejnych odpisów KRS” (skarga, s. 11), „przy formalnej ocenie kompletności pisma, WSA powinien wziąć pod uwagę [...]” (skarga, s. 14), „zbyt rygorystyczne podejście WSA zamknęło możliwość odzyskania w ocenie Spółki nienależnie nadpłaconego podatku akcyzowego” (s. 15), „zamknięcie Spółce drogi sądowej jest sprzeczne z prokonstytucyjną wykładnią przepisów procesowych” (skarga, s. 17). Dodać należy, że poza wskazaną wyżej polemiką z zapadłymi w jej sprawie orzeczeniami skarżąca nie przedstawiła bliżej samej treści normatywnej zakwestionowanych przepisów i sposobu naruszenia swoich konstytucyjnych wolności lub praw przez tę treść. Skarżąca powołała się głównie na – w jej ocenie – wadliwe i naruszające standardy

konstytucyjne jednostkowe zastosowanie kwestionowanych przepisów (norm). Tymczasem Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że: „formułując zarzut naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw, skarżący winien wykazać, że to właśnie w treści kwestionowanych przepisów upatrywać należy źródła takiego naruszenia” (postanowienie TK z 13 października 2004 r., sygn. akt Ts 55/04). Poza tym Trybunał Konstytucyjny nie ocenia, przynajmniej co do zasady, indywidualnych aktów stosowania prawa i nie ma charakteru *sui generis* instancji weryfikującej orzeczenia sądowe czy rozstrzygnięcia organów administracji publicznej (zob. postanowienie TK z 20 grudnia 2022 r., sygn. akt Ts 298/21 i powołane tam orzecznictwo).

4. Zdaniem Sejmu sposób sformułowania w skardze zarzutu niezgodności z Konstytucją świadczy, że skarga skierowana została przede wszystkim przeciwko aktom stosowania prawa. Poddając ocenie, czy okoliczność ta przesądza o niedopuszczalności wniesionej skargi uwzględnić należy jednak pkt 5 uzasadnienia pt. „Rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie jako przejaw niekonstytucyjnej praktyki”. Jest to istotne, ponieważ zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w zakresie jego kognicji mieści się dokonywanie kontroli konstytucyjności treści normatywnej przepisu uzyskanej w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej wykładni (zob. wyroki TK z: 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06; 30 października 2012 r., sygn. akt SK 8/12, 24 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 56/12; 22 listopada 2016 r., sygn. akt SK 2/16). Wówczas, w ramach wyjątku, przedmiotem kontroli konstytucyjności może stać się norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką (zob. m.in. wyroki TK z 2 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 31/08 i 15 grudnia 2020 r., sygn. akt SK 12/20). Dodać tu należy, że chodzi o określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalony w taki sposób, że znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wówczas to należy uznać, że „przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju” (zob. przede wszystkim wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03 i powołane tam orzecznictwo).

W tym kontekście należy zauważyć, że skarżąca powołała się na powszechnie przyjętą praktyką sądów administracyjnych, zgodnie z którą uznanie, że brak dołączenia do składanej [do sądu administracyjnego] skargi odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego (dalej również: KRS) stanowi błąd formalny, uniemożliwiający

nadanie skardze biegu. Jednak pogląd ten został jedynie zilustrowany przez skarżącą odwołaniem się do trzech orzeczeń.

Zdaniem Sejmu stanowi to daleko idące uproszczenie całego zagadnienia. Istotnie za stałą, powszechnie przyjętą, ustaloną i jednolitą praktykę uznać należy „pogląd prezentowany w orzecznictwie sądowym oraz doktrynie, iż systemowe odczytanie art. 29 p.p.s.a. i art. 37 p.p.s.a. nie pozostawia wątpliwości, że w przypadku osoby prawnej pełnomocnik powinien przy pierwszej czynności procesowej nie tylko przedłożyć udzielone mu pełnomocnictwo, stosownie do art. 37 § 1 p.p.s.a. i art. 46 § 3 p.p.s.a., lecz także dokumenty potwierdzające umocowanie do reprezentacji strony przez osobę, która udzieliła pełnomocnictwa – stosownie do art. 29 p.p.s.a.” (J. Kopec, *Postępowanie sądowoadministracyjne, pełnomocnik strony postępowania, braki formalne, odrzucenie skargi, prawo do sądu. Glosa do postanowienia NSA z dnia 23 maja 2017 r., II GZ 367/17, OSP 2018, nr 5, s. 160*).

Natomiast trudno tę jednolitość i stałość wykładni stwierdzić odnośnie do skutków braku dołączenia do skargi do sądu administracyjnego dokumentów, które potwierdzają umocowanie do reprezentacji strony przez osobę, która udzieliła pełnomocnictwa. Należy podkreślić, że jest to sytuacja w pewnym stopniu odmienna od sytuacji, w której osoba wnosząca skargę powołuje się na pełnomocnictwo, ale takiego w ogóle dokumentu nie przedstawia sądowi.

Należy wyrazić pogląd, że różnica poglądów w orzecznictwie sądowo-administracyjnym dotyczy problemu uwzględnienia tzw. braków nieistotnych skargi do sądu administracyjnego. Nawiązuje do niej skarżąca, dopatrując się naruszenia Konstytucji w tym, że sądy orzekające w jej sprawie nie odwołały się do tej koncepcji i jej nie zastosowały. Nie wnikając tu w szczegóły konkretnych spraw, chodzi głównie o sytuację, w której dokument (dokumenty) potwierdzające prawidłowość umocowania pełnomocnika znajduje się w aktach postępowania administracyjnego przekazanych sądowi razem z samą skargą.

W postanowieniu z 21 czerwca 2013 r. (sygn. akt II OSK 1437/13) NSA stwierdził, że: „[n]ie można bowiem uznać, że każde niezuzupełnienie braków formalnych pisma będzie prowadziło do sytuacji pozostawienia go bez rozpoznania, bądź odrzucenia. Podstawą takiego rozstrzygnięcia może być jedynie brak istotny, tzn. taki którego nieusunięcie uniemożliwia nadanie pismu dalszego biegu. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w postanowieniach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OZ 270/12, oraz z dnia

30 marca 2012 r. sygn. akt I OSK 677/12, dostępne w CBOIS, <http://cbois.nsa.gov.pl>). Na gruncie niniejszej sprawy nie nadesłanie przez skarżące Stowarzyszenie aktualnego odpisu z KRS nie można, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, zakwalifikować jako braku istotnego, gdyż w aktach administracyjnych znajduje się odpis z KRS przedstawiający stan na dzień 11 września 2012 r., z którego wynika, iż M.W. oraz T.S. byli uprawnieni do reprezentacji Stowarzyszenia. Nadto wskazać należy, iż wraz ze skargą kasacyjną Stowarzyszenie złożyło odpis z KRS przedstawiający stan na dzień 29 marca 2013 r., który jest tożsamy z odpisem znajdującym się w aktach administracyjnych. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęcie tak rygorystycznego stanowiska Sądu I instancji zamykałoby stronie prawo do sądu. Stanowiłoby to rażące naruszenie zasady wyrażonej w art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, które to przepisy gwarantują każdemu prawo do rozpoznania jego sprawy przez niezawisły Sąd i zakazują zamykanie drogi sądowej. Nadmiernie rygorystyczne stanowisko jakie zajął Sąd I instancji, sprzeczne z prokonstytucyjną wykładnią przepisów procesowych, stanowiłoby właśnie takie zamknięcie, a co za tym idzie, naruszałoby podstawowe zasady i swobody obywatelskie. W takim stanie rzeczy zarzut naruszenia art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a. uznać należy za usprawiedliwiony”. Pogląd ten powtórzony został w postanowieniu NSA z 24 września 2013 r. (sygn. akt II GSK 1690/13), przy czym podkreślić należy, że w tym postępowaniu stroną była spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.

Natomiast w doktrynie stwierdza się, że „[w] orzecznictwie sądów administracyjnych ustalony jest pogląd, że dla spełnienia wymagania określonego w art. 29 nie wystarczy odwołanie się do dokumentów zgromadzonych w aktach postępowania administracyjnego (postanowienia NSA: z dnia 25 marca 2014 r., I FSK 2095/13, LEX nr 1440250; z dnia 23 października 2013 r., II FSK 2342/13, LEX nr 1397818; z dnia 29 maja 2012 r., I FSK 532/12, LEX nr 1336002)” (M. Romańska [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. VI, red. T. Woś, Warszawa 2016, uwaga 1 do art. 29).

Sam Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje, że „orzecznictwo nie jest jednolite co do tego, czy przepis ten znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy dokument, o którym mowa w art. 29 ww. ustawy, znajduje się w aktach administracyjnych sprawy” (postanowienie NSA z 25 marca 2014 r., sygn. akt I FSK 2095/13).

Podsumowując, w ocenie Sejmu nie można twierdzić, aby w odniesieniu do interpretacji zakwestionowanych w skardze przepisów doszło w pełni do ukształtowania się stałej, powszechnie przyjętej, ustalonej i jednolitej praktyki stosowania prawa. W połączeniu z wcześniejszymi ustaleniami (pkt 3) prowadzioby to do wniosku, że skarga jest niedopuszczalna, a zatem postępowanie powinno zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK. Jednak z uwagi na to, że niektóre fragmenty skargi można interpretować jako zakwestionowanie również regulacji ustawowej, a orzecznictwo NSA kształtujące się na jej podstawie co do części zagadnień jest utrwalone i jednolite Sejm nie formułuje w tym względzie wniosku o umorzenie postępowania.

5. Zgodnie z *petitum* skargi przedmiot kontroli został ujęty w postaci związkowej (art. 58 § 1 pkt 3 w zw. z 49 § 1 z zw. z art. 29 p.p.s.a.). Związkowe ujęcie kwestionowanych przepisów jest niewątpliwie przyjętą i dopuszczalną na gruncie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym formą ujmowania problemu konstytucyjnego w *petitum* pisma inicjującego postępowanie. Jest to formuła służąca zasadniczo „wskazaniu co najmniej dwóch powiązanych ze sobą – w wąskim bądź szerokim znaczeniu – przepisów prawnych, będących łącznie podstawą odtworzenia określonego unormowania lub jego fragmentu”. Jednocześnie jednak formuła ta, jeśli zostanie zastosowana w sentencji orzeczenia Trybunału „staje się w tym przypadku wyjątkowo niejednoznaczna, uzyskując znaczenie odmienne od przyjmowanego w rozstrzygnięciach podejmowanych przez inne organy władzy publicznej, publikacjach naukowych czy w szeroko rozumianej praktyce prawniczej” (M. Hermann, A. Łyszkowska, *Związkowe ujęcie przedmiotu kontroli w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, red. M. Smolak, Warszawa 2016, s. 181).

6. Skarżąca doprecyzowała zakres zakwestionowanej regulacji poprzez sformułowanie: „w rozumieniu pozwalającym na odrzucenie skargi w przypadku niezapełnienia jej o odpis z Krajowego Rejestru Sądowego, który to jest powszechnie dostępny i jego brak nie uniemożliwia nadania sprawie biegu”. Nie odnosząc się w tym miejscu do *meritum* sprawy, stwierdzić trzeba, że zastosowane przez skarżącą ujęcie problemu konstytucyjnego tylko w pewnym stopniu odpowiada treści przepisów, które w jej ocenie są niezgodne z Konstytucją, a ponadto zawiera stwierdzenia, których

ewentualne użycie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego uznać należałoby za oczywiście wykraczające poza jego zakres kognicji.

Przede wszystkim mylący i nieprecyzyjny jest fragment, w którym wspomina się o rozumieniu „pozwalającym na odrzucenie skargi”. Już bowiem z samej treści wskazanego jako podstawowy przedmiot kontroli art. 58 p.p.s.a wynika, że chodzi o powinność (obowiązek) sądu odrzucenia skargi w określonym stanie faktycznym. Niezależnie od tego, że skarżąca stara się wykazać, że w orzecznictwie sformułowano pewne odstępstwa, to nie ulega kwestii, że z punktu widzenia zakwestionowanych w skardze przepisów trudno stwierdzić, że chodzi tylko o „pozwolenie”, a nie o nakaz podjęcia rozstrzygnięć o określonej treści. Poza tym z art. 29 p.p.s.a. wynika, że nie występuje w nich w ogóle pojęcie „odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego”. Wobec tego doprecyzowania wymaga w nawiązaniu do samej treści przepisu, że chodzi o taki odpis będący dokumentem (lub jednym z dokumentów), które wykazują umocowanie pełnomocnika strony, a mówiąc bardziej konkretnie (i w nawiązaniu do sprawy, w której złożono skargę) wykazują, że złożone pełnomocnictwo rzeczywiście zawiera podpis mocodawcy (tj. osoby lub osób upoważnionych do reprezentowania mocodawcy). W sformułowaniu użytym przez skarżącego znajduje się ponadto fragment, z którego wynika fakt powszechnej dostępności KRS. Z pewnością nie należy do zakresu kognicji Trybunału orzekanie w sentencji wyroku o cechach (kwalifikacji) Krajowego Rejestru Sądowego. Wspomnieć wreszcie należy, że wysoce niejasne jest sformułowanie, z którego wynika, że chodzi o odpis z Krajowego Rejestru Sądowego, którego brak nie uniemożliwia nadania sprawie biegu. Na podstawie treści uzasadnienia skargi można przypuszczać, że skarżący nawiązuje do sytuacji, w której swego rodzaju uzupełnienia skargi może być dokonane poprzez uwzględnienie dokumentów (a konkretnie wypisów lub wydruków odpowiednich danych z KRS), które znajdują się w aktach postępowania administracyjnego przekazanych sądowi przez organ, którego rozstrzygnięcie zaskarżono do sądu administracyjnego.

Biorąc pod uwagę te okoliczności, stwierdzić należy, że – niezależnie od kwestii dopuszczalności skargi – wydanie przez Trybunał orzeczenia zgodnego ze sformułowaniem zawartym w *petitum* skargi uznać należy za niedopuszczalne z uwagi na konieczność zapewnienia treści orzeczenia TK jednoznaczności. W tym zakresie, w ocenie Sejmu, nie jest wykluczone dokonanie – zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet* – interpretacji zawartego w skardze żądania i sformułowanie na tej

podstawie bardziej precyzyjnego zakresu regulacji, która jest przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego.

7. Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, skarga konstytucyjna powinna zawierać m.in. wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone. W połączeniu z art. 79 ust. 1 Konstytucji prowadzi to do wniosku, że wzorcem kontroli w postępowaniu wszczętym skargą może być jedynie przepis statuujący prawa i wolności jednostki (M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 262). Przypomnieć tu należy również pogląd prawny wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 18 listopada 2008 r. (sygn. akt SK 23/06), w myśl którego: „[z]godnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego przyjęty w prawie polskim model skargi konstytucyjnej przesądza, że konieczne jest po pierwsze – wyraźne wskazanie w tekście skargi wolności lub prawa, które zostały naruszone (i sposobu tego naruszenia), po drugie – wykazanie, że osoba wnosząca skargę jest podmiotem danej wolności lub danego prawa, po trzecie – że ta wolność lub to prawo ma rangę konstytucyjną, tzn. ich podstawą jest przepis konstytucyjny. Wskazanie rozwiązań (instytucji, zasad) konstytucyjnych, które warunków tych nie spełniają, czyni skargę (a ściśle – jej merytoryczne rozpatrzenie) niedopuszczalną, niezależnie od tego, czy w sytuacji skarżącego doszło do naruszenia Konstytucji, a nawet – czy nastąpiło naruszenie jego konstytucyjnych wolności lub praw, których nie wskazano w skardze konstytucyjnej” (zob. też postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01).

Nie budzi wątpliwości, że wskazane w skardze jako wzorce kontroli art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji spełniają powyższe wymagania. Natomiast co do pozostałym wzorców kontroli to zauważyć trzeba w pierwszej kolejności, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyrażał pogląd, zgodnie z którym w skardze konstytucyjnej samodzielnym wzorcem kontroli nie mogą być przepisy o charakterze ustrojowym (zob. np. por. wyroki TK z: 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12; 14 lipca 2015 r., sygn. akt SK 26/14; 13 października 2015 r., sygn. akt SK 63/12 oraz postanowienie TK z 26 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 1/02). Do takich przepisów należy niewątpliwie art. 2, który umiejscowiony został w rozdziale I Konstytucji, a nie w rozdziale II.

W tym zakresie zauważyć należy, że zgodnie ze stanowiskiem TK przepis ten tylko w pewnych wypadkach może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej,

a możliwość tę „należy traktować jako wyjątkową i subsydiarną” (wyrok TK z 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, pojawia się ona w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, jeżeli skarżący wskaże wywiedzione z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które wyraźnie nie zostały wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych, to ten przepis będzie pełnił funkcję samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa. Po drugie, jeżeli skarżący odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, to art. 2 Konstytucji pełnić będzie funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym (zob. m.in. wyroki TK z 6 lutego 2002 r., sygn. akt SK 11/01 i 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06).

Ponadto zauważyć należy, że powoływanie ogólnych zasad konstytucyjnych jako wzorców kontroli norm prawnych jest zbędne, jeżeli treści zawarte w tych zasadach, wyprowadzane przez podmiot inicjujący kontrolę, zostały skonkretyzowane w bardziej szczegółowych przepisach konstytucyjnych (zob. wyrok TK z 13 maja 2008 r., sygn. akt P 50/07). Skarżący powołuje się w skardze na dwa aspekty dotyczące treści art. 2, tj. na zasadę dostatecznej określoności przepisów (skarga, s. 7) oraz zasadę sprawiedliwości proceduralnej (skarga, s. 10). W obu przypadkach nie wywodzi z tych zasad żadnych praw lub wolności człowieka i obywatela, które wyraźnie nie zostały wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych. Ponadto zgodnie z orzecznictwem TK sprawiedliwość proceduralna należy – na co zresztą wskazuje sam skarżący (skarga, s. 9) — do istoty prawa do sądu i została wyrażona wprost w art. 45 ust. 1 Konstytucji, a zatem odwoływanie się do art. 2 Konstytucji staje się zbędne, tym bardziej że skarżąca nie wywodzi z art. 2 żadnych bardziej konkretnych elementów sprawiedliwości proceduralnej.

Poza tym Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji nie mogą stanowić samodzielnej podstawy skargi konstytucyjnej, gdyż nie statuują żadnych praw ani wolności konstytucyjnych, których naruszenie – zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji – decyduje o dopuszczalności wniesienia skargi konstytucyjnej. Powołanie tych przepisów w skardze konstytucyjnej może natomiast towarzyszyć innemu przepisowi, będącemu źródłem prawa lub wolności; zarzut polega wtedy na twierdzeniu, że to prawo lub wolność nie dotyczą wszystkich na równych zasadach, ewentualnie zostały ograniczone z naruszeniem zasady proporcjonalności” (wyrok TK z 14 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 22/05). W

skardze potraktowano naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji jako odrębny i samodzielny zarzut, co nie odpowiada wymogom konstytucyjnym.

Wobec tego, a także ze względu na okoliczności wskazane poniżej w punkcie 8, postępowanie w niniejszej sprawie powinno zostać **umorzone** w zakresie kontroli zgodności zakwestionowanej w skardze regulacji ustawowej z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

8. Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 3 uTK skarga konstytucyjna powinna zawierać uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że: „[...] uzasadnienie zarzutów powinno opierać się na przedstawieniu we wniosku takiej argumentacji, która uprawdopodobni ewentualną niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów. W szczególności argumentacja taka nie może opierać się jedynie na odczuciach czy wyobrażeniach wnioskodawcy, ale powinna być poparta merytorycznym uzasadnieniem, mogącym uwzględniać m.in. wcześniejsze orzecznictwo TK, praktykę stosowania prawa czy dorobek doktryny” (zob. postanowienie TK z 6 listopada 2007 r., sygn. akt Tw 41/05; zob. także postanowienia TK z: 12 sierpnia 2005 r., sygn. akt Tw 23/05; 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt Tw 14/06; 5 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 25/12; 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 17/13; 5 lipca 2017 r., sygn. akt SK 8/16; 5 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 29/18). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano również, że prawidłowe wykonanie obowiązku uzasadnienia zarzutu polegać powinno nie tylko na wskazaniu (numerycznym) postanowień Konstytucji, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy, ale również precyzyjnym przedstawieniu treści prawa lub wolności, wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez ustawodawcę. Powinna temu towarzyszyć szczegółowa i precyzyjna argumentacja uprawdopodobniająca stawiane zarzuty. Z tego obowiązku nie może zwolnić skarżącego, działający niejako z własnej inicjatywy, Trybunał Konstytucyjny (zob. m.in. postanowienie TK z 14 stycznia 2009 r., sygn. akt Ts 21/07). Poprzestanie przez skarżącego na lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu zarzutu albo na całkowitym nieuzasadnieniu sformułowanych zarzutów stanowi niewykonanie dyspozycji ustawowej, winno skutkować umorzeniem postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK.

W tym zakresie stwierdzić należy, że – niezależnie od wcześniejszych uwag – w skardze trudno znaleźć uzasadnienie zarzutu naruszenia wynikającej z art. 2 zasady określoności przepisów prawa. Trudno za takie uzasadnienie uznać ogólne powołanie się na zakaz arbitralności lub dowolności działań sądu (skarga, s. 9-10), skoro nie wiadomo, na czym konkretnie miałyby one polegać. Brak również precyzyjnej argumentacji dotyczącej naruszenia zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), za taką nie można traktować ogólnego odwołania się do nadmiernego formalizmu czy niewspółmierności bez próby przeprowadzenia tzw. testu proporcjonalności.

Powyższe ustalenie stanowią dodatkowe uzasadnienie na rzecz sformułowanego w końcowej części poprzedniego punktu wniosku o umorzenie postępowania w zakresie obejmującym kontrolę zgodności kwestionowanych przepisów z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

9. Podsumowując analizę kwestii formalnoprawnych stwierdzić należy, że – po pierwsze – w ocenie Sejmu postępowanie w niniejszej sprawie powinno podlegać umorzeniu w zakresie kontroli zgodności zakwestionowanej regulacji ustawowej z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK). Po drugie, Sejm zwraca uwagę na poważne wątpliwości co do tego, czy skarga w rzeczywistości nie została skierowana przeciwko aktom stosowania prawa (orzeczeniom sądowym), o czym świadczy wiele fragmentów jej uzasadnienia. Po trzecie, zdaniem Sejmu, w razie uznania przez Trybunał dopuszczalności merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy konieczna jest modyfikacja treści sentencji w stosunku do sformułowania użytego w *petitum* skargi, które niewłaściwie oddaje istotę problemu konstytucyjnego stojącego u jej podstaw.

V. Wzorce kontroli

1. W myśl art. 45 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 6 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/04; 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05; 19 września 2007 r., sygn. akt SK 4/06; 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06;

31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08; 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 34/12; 22 października 2015 r., sygn. akt SK 28/14; 23 maja 2018 r., sygn. akt SK 15/15; 16 stycznia 2019 r., sygn. akt P 19/17), prawo do sądu ma charakter złożony i stanowi całą „wiązkę” uprawnień oraz gwarancji.

W doktrynie i orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się rozumienie prawa do sądu jako konstrukcji, która składa się z kilku podstawowych elementów:

1. prawa dostępu do sądu, tj. prawa uruchomienia procedury przed sądem;
2. prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;
3. prawa do orzeczenia sądowego, czyli do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia swojej sprawy (P. Grzegorzczak, K. Weitz, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I, Warszawa 2016, s. 1097; P. Tuleja [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, op. cit., s. 160).

W wyroku z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06, Trybunał Konstytucyjny uzupełnił swoją linię orzecniczą o dodatkowy element, tj. prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. Stanowisko to zostało podtrzymane w późniejszych orzeczeniach (zob. np. wyroki TK z: 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07; 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09; 13 października 2015 r., sygn. akt SK 63/12). Za element prawa do sądu Trybunał uznał także prawo do wykonania prawomocnego orzeczenia sądowego w postępowaniu egzekucyjnym (zob. wyrok TK z 4 listopada 2010 r., sygn. akt K 19/06). Te dwa elementy nie są jednak istotne w niniejszej sprawie. W niniejszej sprawie istotny jest natomiast element wskazany powyżej w punkcie drugim, ponieważ w tym zakresie skarżąca sformułowała swoje zarzuty.

Pojęcie prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości (czyli tzw. sprawiedliwości proceduralnej) nie ma ściśle sprecyzowanego znaczenia, ale Trybunał wyróżnił w tym względzie – niezależnie od różnych koncepcji – wspólne jądro, sprowadzające się do:

1. możliwości bycia wysłuchanym;
2. ujawniania w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu (i to nawet jeśli samo rozstrzygnięcie jest niezaskarżalne – tzw. legitymizacja przez przejrzystość), a więc unikania dowolności czy wręcz arbitralności w działaniu sądu;

3. zapewnienia przewidywalności dla uczestnika postępowania, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany (zob. wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05).

Ostatni ze wskazanych wcześniej elementów łączy się z wymogiem poprawnego sformułowania przepisów proceduralnych. Trybunał stanął na stanowisku, że: „[w]yjaśniając znaczenie art. 45 ust. 1 Konstytucji, należy również wziąć pod uwagę treść art. 176 ust. 2 Konstytucji. W myśl tego przepisu ustroj i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. W demokratycznym państwie prawnym regulacja postępowania sądowego musi spełniać wymóg określoności. Oznacza to, że przepisy ustawowe muszą odpowiadać kryteriom minimalnej zrozumiałości i precyzji językowej oraz zapewniać wystarczający stopień związania decyzji organów państwowych. Muszą one być tak zredagowane, aby jednostka mogła przewidzieć konsekwencje swoich postępowań, a także przewidzieć decyzje organów państwowych. Ustawy regulujące postępowanie sądowe muszą w szczególności w sposób precyzyjny normować prawa stron oraz zaskarżanie orzeczeń sądowych” (wyrok TK z 19 lutego 2003 r. sygn. akt P 11/02).

Poza tym zauważyć należy, że wspomniane wcześniej prawo do orzeczenia sądowego (określane niekiedy w uproszczeniu prawem do wyroku) rozumiane jest jako uprawnienie do uzyskania rozstrzygnięcia co do istoty sprawy z uwzględnieniem charakteru i przedmiotu danego postępowania, ale przy założeniu spełnienia wymagań warunkujących skuteczne jego zapoczątkowanie (P. Grzegorzczak, K. Weitz, *op. cit.*, s. 1149).

2. Zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Przepis ten oznacza, że niezgodna z Konstytucją jest sytuacja, gdy ustawa wyłącza wprost prawo do zainicjowania postępowania przed sądem, a także gdy mimo braku wyraźnego wyłączenia, przepis ustawy lub znajdująca się w niej luka prawna prowadzą do identycznego rezultatu (wyrok TK z 18 lipca 2011 r., sygn. akt K 25/09). Niedopuszczalne jest zamknięcie drogi do sądu, gdy w grę wchodzi ewentualne naruszenie konstytucyjnie chronionych wolności lub praw (wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 18 lipca 2012 r., sygn. akt K 14/12; 3 października 2017 r., sygn. akt SK 31/15).

Regulacja zawarta w art. 77 ust. 2 Konstytucji ściśle wiąże się z prawem do sądu. Przepis ten rozumie się jako dopełnienie art. 45 ust. 1 Konstytucji (wyrok TK z 14 czerwca 1999 r., sygn. akt K 11/98). Wobec tego wszelkie ograniczenia prawa do sądu muszą spełniać nie tylko warunki wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz również uwzględniać kategoryczny zakaz zamykania drogi do sądu w zakresie dochodzenia naruszonych wolności lub praw, o którym mowa w art. 77 ust. 2 Konstytucji. Wyłączenie drogi sądowej w sprawach związanych z naruszeniem wolności i praw może być ustanowione jedynie wprost przepisami konstytucyjnymi (wyrok TK z 29 czerwca 2010 r., sygn. akt P 28/09).

Jednocześnie przyjmuje się, że art. 77 ust. 2 Konstytucji ma także samodzielne znaczenie normatywne. Z jego negatywnej formuły wynika obowiązek adresowany do ustawodawcy, którego treścią jest nakaz powstrzymywania się od stanowienia regulacji zamykających drogę sądową dochodzenia naruszonych wolności lub praw (wyrok TK z 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08).

Ujęty w art. 77 ust. 2 Konstytucji zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia gwarantowanych konstytucyjnie wolności lub praw wyraża „negatywny aspekt” prawa do sądu w przeciwieństwie do „pozytywnego ujęcia”, znajdującego wyraz w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Adresatem normy wyrażonej w art. 77 ust. 2 Konstytucji jest ustawodawca, któremu norma ta zakazuje stanowienia przepisów zamykających sądową drogę dochodzenia naruszonych konstytucyjnych wolności i praw. W orzecznictwie wskazuje się też, że art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji są ze sobą związane w taki sposób, że art. 77 ust. 2 jest środkiem ochrony przed ingerencją w podmiotowe prawo do sądu. Związek między art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji wyraża się także w tym, że wykluczenie sądowej ochrony naruszonych wolności i praw jest zawsze pozbawieniem jednostki prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. W tym kontekście regulacja, która wyklucza ochronę sądową, powinna być uznana zarówno jako naruszająca art. 77 ust. 2, jak i art. 45 ust. 1 Konstytucji (wyrok TK z 3 października 2017 r., sygn. akt SK 31/15).

Trybunał Konstytucyjny wyróżnił dwie podstawowe sytuacje, w których dochodzi do niekonstytucyjnego zamknięcia drogi sądowej: a) gdy przepis wprost zamyka drogę do sądu, b) gdy przepis nie przewiduje możliwości rozpoznawania pewnej kategorii spraw przez sądy, zaś z przepisów określających kognicję sądów nie

dało się wyprowadzić prawa do rozpoznania takiej kategorii spraw przez jakikolwiek sąd (wyroki TK z: 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06; 18 lipca 2011 r., sygn. akt K 25/09; 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11).

Gwarantowany przez art. 77 ust. 2 Konstytucji zakaz zamykania drogi sądowej równocześnie wyznacza zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu. Jego znaczenie polega na wyłączeniu możliwości zamknięcia przez ustawę drogi sądowej w zakresie dochodzenia przez jednostkę jej konstytucyjnych wolności lub praw. Chodzi tu zarówno o literalne brzmienie przepisu zawierającego taką normę, jak i o normę wyprowadzoną wskutek wykładni odnośnego przepisu w orzecznictwie sądowym (wyroki TK: z 20 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 37/15; 3 lipca 2019 r., sygn. akt SK 14/18).

Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji pozytywnie formułuje prawo do sądu, zaś jej art. 77 ust. 2 zakazuje zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw, zatem to prawo dopełnia (uzupełnia, rozwija). Trzeba pamiętać, że art. 45 ust. 1 Konstytucji obejmuje dochodzenie przed sądem wszelkich praw, natomiast art. 77 ust. 2 Konstytucji dotyczy jedynie praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie, czyli zawiera "regulację szczególną" w stosunku do art. 45 ust. 1 Konstytucji. Innymi słowy, ustawowe ograniczenia prawa do sądu, spełniające wymogi stawiane przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, muszą zarazem uwzględniać kategoriyczny zakaz zamykania drogi sądowej w zakresie dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw. (wyrok TK z 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt P 19/16).

VI. Analiza zgodności

1. Punktem wyjścia dla merytorycznej analizy zgodności z Konstytucją zakwestionowanej regulacji winno być przytoczenie art. 37 § 1 p.p.s.a. Przepis ten nie został co prawda zakwestionowany, ale w istotny sposób uzupełnia problematykę, której dotyczy analizowana tu skarga konstytucyjna. Zgodnie z nim pełnomocnik obowiązany jest przy pierwszej czynności procesowej dołączyć do akt sprawy pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wierzytelny odpis pełnomocnictwa. Oczywiście jest, że w przypadku osób prawnych i jednostek organizacyjnych, które nie posiadają osobowości prawnej, podpis mocodawcy oznacza podpis osoby (osób) upoważnionych do reprezentowania określonego podmiotu i udzielania pełnomocnictw procesowych. Ponieważ art. 29 p.p.s.a wymaga od przedstawiciela ustawowego lub

organu albo osoby, o których mowa w art. 28 p.p.s.a., wykazania swojego umocowania dokumentem przy pierwszej czynności w postępowaniu, powołane przepisy interpretowane są w ten sposób, że pełnomocnik zobowiązany jest nie tylko przedłożyć sądowi sam akt pełnomocnictwa, ale również w sytuacji, gdy mocodawcą jest osoba prawna (lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej) za pomocą dokumentu (dokumentów) wykazać, że przedłożony akt podpisany jest przez uprawnioną osobę lub osoby.

Przypomnieć w tym miejscu trzeba, że zgodnie z art. 49 § 1 p.p.s.a., jeżeli pismo strony nie może otrzymać prawidłowego biegu wskutek niezachowania warunków formalnych, przewodniczący wzywa stronę do jego uzupełnienia lub poprawienia w terminie siedmiu dni pod rygorem pozostawienia pisma bez rozpoznania, chyba że ustawa stanowi odmiennie. Artykuł 58 p.p.s.a. stanowi wobec tej regulacji przepis szczególny, który ustanawia inny rygor w postaci odrzucenia przez sąd skargi, co nie zmienia jednak istoty rzeczy. Zarazem, jak już wspomniano w orzecznictwie sądowno-administracyjnym w niektórych rozstrzygnięciach przyjmowany był pogląd, że nie każde nieuzupełnienie braków formalnych skargi powinno prowadzić do jej odrzucenia. Podstawą takiego rozstrzygnięcia może bowiem być jedynie brak istotny, a więc taki, którego nieusunięcie uniemożliwia nadanie pismu dalszego biegu (zob. m. in. postanowienie NSA z 22 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 480/13). Zdaniem skarżącego, taka interpretacja powinna znaleźć zastosowanie również w jego sprawie, w rezultacie sąd nie powinien odrzucić jego skargi ze względu na braki formalne.

2. W pierwszej kolejności ustosunkować się należy do zarzutu naruszenia zakazu zamykania drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji), który w niniejszym postępowaniu ocenić należy jako dalej idący. Ponadto – jak już wspomniano – gdyby okazał się on uzasadniony, odrębna analiza zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 byłaby zbędna.

Na tym tle Sejm stwierdza, że zarzut naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji jest nieuzasadniony i to z kilku powodów. Po pierwsze, jak wskazuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego: „zamknięcie drogi do sądu, o którym mowa w art. 77 ust. 2 Konstytucji, ma miejsce w sytuacji, gdy żaden sąd nie jest właściwy do rozpatrzenia sprawy dotyczącej naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. Dyspozycja art. 77 ust. 2 nie odnosi się natomiast do zasad rozpoznawania «sprawy», w szczególności nie formułuje żadnych wymogów związanych z prawem do zaskarżania orzeczeń

sądowych oraz liczbą instancji, w których sprawa ma być rozpoznawana” (postanowienie TK z 7 lipca 2004 r., sygn. akt Ts 119/03; zob. też wyroki TK z: 7 marca 2006 r., sygn. akt SK 11/05 i 17 listopada 2008 r., sygn. akt SK 33/07).

W literaturze przedmiotu stwierdza się z kolei, że na treść art. 77 ust. 2 Konstytucji „składa się jedynie zakaz:

- stanowienia regulacji wprost wyłączającej orzekanie przez sąd o naruszonych prawach i wolnościach (bezpośrednie zamknięcie drogi sądowej) oraz
- wprowadzania środków prawnych, których zastosowanie w praktyce doprowadzi do wyłączenia możliwości orzekania (pośrednie zamknięcie drogi sądowej [...])” (L. Garlicki, K. Wojtyczek, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, wyd. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016, uwaga 46 do art. 77).

Ponadto „[z]akazane jest jedynie pełne wyłączenie drogi sądowej [...]” (wyrok TK z 14 czerwca 1999 r., sygn. akt K 11/98; zob. też wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01) (L. Garlicki, K. Wojtyczek, *op. cit.*, uwaga 47 do art. 77).

W ocenie Sejmu nie ulega wątpliwości, że zakwestionowana przez skarżącą regulacja prawna nie wprowadza bezpośredniego zamknięcia drogi sądowej w rozumieniu przyjętym przez TK. Nie wyklucza ona bowiem wprost orzekania przez sąd administracyjny w pewnej kategorii spraw dotyczących naruszonych praw lub wolności, a konkretnie w sprawach zgodności z prawem decyzji administracyjnych w sprawie stwierdzenia nadpłaty podatku. Trudno byłoby też przyjąć, że mamy tu do czynienia z zamknięciem pośrednim, tj. sytuacją, gdy mimo formalnie braku zamknięcia drogi sądowej taki skutek faktycznie by występował. W ocenie Sejmu, nie wymaga szczególnego dowodzenia okoliczność, że osoby działające w obrocie prawnym w imieniu osób prawnych (a także jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej) z wielu względów winny dysponować dokumentami potwierdzającymi ich umocowanie do reprezentacji tych podmiotów. Ich przedstawienie sądowi (również w formie odpowiedniego odpisu) trudno uznać za nadzwyczajne wymaganie, którego spełnienie łączyłoby się ze znacznymi trudnościami, było bardzo czasochłonne czy też niezwykle kosztowne. Należy podkreślić, iż w szczególnych sytuacjach, w których uzyskanie dokumentu byłoby w danej chwili niemożliwe lub utrudnione, otwarta jest droga do wniesienia wniosku o przywrócenie terminu (art. 86 p.p.s.a.).

Po drugie, Sejm podziela pogląd, zgodnie z którym „art. 77 ust. 2 mówi o zakazie «zamykania» drogi sądowej, to nie wyklucza on ustanawiania różnego rodzaju ograniczeń w dostępie do sądu, zwłaszcza ograniczeń proceduralnych (immunitety, szczegółowe wymogi dotyczące treści pism procesowych, przedawnienie, terminy, koszty sądowe, koszty pomocy prawnej, pośrednictwo adwokackie – zob. np. wyrok TK z 4 listopada 2003 r., sygn. akt SK 30/02). Jak wskazano w wyroku TK z 14 listopada 2006 r., sygn. akt SK 41/04, art. 77 ust. 2 Konstytucji „nie oznacza, by droga sądowa musiała być otwarta w każdym czasie i w każdym stadium danej sprawy”. Zakwestionowane przepisy wprowadzają właśnie pewnego rodzaju ograniczenia w dostępie do sądu, analogiczne jak wymagania dotyczące treści pism procesowych. Ograniczeń w dostępie do sądu nie można traktować jako zamknięcia drogi sądowej.

Po trzecie, zwrócić należy uwagę, że art. 77 ust. 2 Konstytucji nie odnosi się do wszystkich ewentualnych sytuacji, w których następuje wykluczenie dopuszczalności wydania przez sąd merytorycznego orzeczenia w danej sprawie (czy też rodzaju spraw). Przepis ten odnosi się do sytuacji, gdy to ustawa (przepis ustawy względnie jego brak) wyklucza w ogóle wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia przez sąd. Jeżeli podstawą faktyczną „odmowy udzielenia ochrony sądowej” jest zaniechanie samej strony w postaci nieuzupełnienia braków formalnych skargi w wyznaczonym terminie i to pomimo wyraźnego sądowego wezwania w tym przedmiocie, to nie można zasadnie twierdzić, że to ustawa „zamyka” drogę sądową.

Po czwarte, w wyroku z 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06, podtrzymując swoje wcześniejsze ustalenia dotyczące relacji między przepisami art. 45 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Trybunał przypominał, że: „dokonując wykładni art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, należy wziąć pod uwagę, iż przepis ten nie stanowi prostego powtórzenia treści art. 45 ust. 1 Konstytucji. Art. 45 ust. 1 Konstytucji, w myśl przyjętej przez Trybunał szczególnej interpretacji, dotyczy dochodzenia przed sądem wszelkich praw – także ustanowionych w aktach normatywnych innych niż Konstytucja, natomiast art. 77 ust. 2 Konstytucji, obejmuje swym zakresem jedynie prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie. W tym znaczeniu art. 77 ust. 2 Konstytucji, stanowiąc uzupełnienie i rozwinięcie ogólniejszego ujęcia z art. 45 ust. 1, zawiera zarazem swoistą regulację, szczególną w stosunku do art. 45 ust. 1 Konstytucji. Płyne stąd istotny wniosek co do zakresu dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu. Ograniczenia prawa do sądu ustanawiane normą ustawową, stosownie do art. 31 ust.

3 Konstytucji, muszą mianowicie uwzględniać kategoriyczny zakaz zamykania drogi sądowej zawarty w art. 77 ust. 2 w zakresie dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw; to znaczy, że wyłączenie drogi sądowej, w sprawach związanych z naruszeniem wolności i praw, może być ustanowione jedynie wprost przepisami konstytucyjnymi”.

W tym kontekście zauważyć trzeba, że skarżąca powołuje się na zamknięcie drogi sądowej w sprawie prawa do odzyskania nadpłaty w podatku akcyzowym od sprzedaży napojów alkoholowych (skarga, s. 9). Oczywiście jest, że tak sformułowane prawo jako takie nie ma rangi konstytucyjnej, a przynajmniej skarżąca w żaden sposób takiej kwalifikacji nie wykazuje.

Podsumowując, w ocenie Sejmu, podniesiony przez skarżącą zarzut naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji uznać należy za nieuzasadniony.

3. Przechodząc do zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji przypomnieć należy, że zdaniem skarżącej zakwestionowana regulacja jest niezgodna z poczuciem sprawiedliwości, winna być kwalifikowana jako nadmiernie (skrajnie) formalistyczna oraz jej skutki są (mogą być) niewspółmierne do błędów, które popełniono przy składaniu skargi.

Na wstępie zasygnalizować należy, że z perspektywy teoretycznej podkreślić należałoby, iż postępowanie sądowe opiera się na klasycznej paremii: *ei incumbit probatio, qui dicit non qui negat* (ciężar dowodu spoczywa na tym, kto twierdzi, a nie na tym, kto zaprzecza). Tylko na marginesie wspomnieć można, że jej znaczenie w postępowaniu sądowym również w czasach współczesnych w sposób symboliczny wyraża w Polsce umieszczenie jej na gmachu Sądu Najwyższego. Z tego punktu widzenia nie może budzić wątpliwości, że osoba, która twierdzi, że jest pełnomocnikiem strony, winna wykazać sądowi podstawę swego umocowania nie tylko poprzez przedstawienie dokumentu w postaci jakiegokolwiek pełnomocnictwa, ale że ciężarowi dowodu podlega również to, czy pełnomocnictwa udzieliły osoby do tego rzeczywiście uprawnione.

Odnosząc się jednak przede wszystkim do zarzutów sformułowanych w skardze, zauważyć w pierwszej kolejności trzeba, że: „nie istnieje w żadnym systemie prawnym bezwzględne i absolutne prawo do sądu – które nie podlegałoby jakimkolwiek ograniczeniom i które w konsekwencji stwarzałoby uprawnionemu nieograniczoną możliwość ochrony swych praw na drodze sądowej. To stwierdzenie należy odnieść do wszystkich kategorii praw, bowiem samo ukształtowanie

postępowania przed sądem w sposób respektujący określone procedury (co do zasad inicjowania postępowania, terminów procesowych i materialnych, opłat, reprezentacji stron przed sądem, rygorów postępowania dowodowego etc.) stanowi istotne i rzeczywiste ograniczenie prawa do sądu, konieczne jednak ze względu na inne wartości powszechnie szanowane w państwie prawnym, jak w szczególności bezpieczeństwo prawne, zasada legalizmu czy zaufanie do prawa” (wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99).

Zakwestionowana w niniejszym postępowaniu regulacja dotyczy pewnego aspektu problematyki reprezentowania stron przez pełnomocników procesowych, a zatem nie można uznawać ją za *a priori* konstytucyjnie niedopuszczalną, ale analizować należy w kontekście wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny wartości.

4. Należy też przytoczyć tu inny pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny, który w jednym z orzeczeń stwierdził, że: „[z]askarżony przepis nakazuje w pierwszym piśmie kierowanym do sądu w danej sprawie wskazać dodatkowe informacje, w tym – zawód stron. Wymóg ten jest analogiczny do wymogu zawarcia w piśmie innych danych, niezbędnych – zdaniem ustawodawcy – do prawidłowego i niezakłóconego procedowania przez sąd. Nie można uznać, że wymaganie wskazania zawodu jako takie godzi w prawo dostępu do sądu, bowiem wówczas zarzut ten można byłoby postawić każdemu innemu ustawowemu wymogowi dotyczącemu zawartości pisma procesowego. Natomiast w pełni wypada zgodzić się zarówno z autorem pytania jak i z Prokuratorem Generalnym co do zbędności udzielania sądowi takiej informacji. [...] Kwestia ta nie może być jednak przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Podkreślić należy, że w myśl art. 188 Konstytucji RP do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego należy orzekanie o zgodności ustaw z konstytucją. Nie ulega wątpliwości, że jego kontroli podlega więc wieloaspektowa legalność aktu, natomiast nie jest on uprawniony do kontroli działań ustawodawcy w aspekcie ich celowości, racjonalności i merytorycznej trafności. Ustawodawca – w granicach swego swobodnego (politycznego) uznania – dysponuje autonomią stanowienia prawa, odpowiadającego założeniom politycznym i gospodarczym, czyli przyjmowania rozwiązań, które jego zdaniem służyć będą najlepiej realizacji postawionych celów” (wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01). W tym stanie rzeczy – w ocenie Sejmu – podniesiony w skardze problem, czy wobec powszechnej dostępności danych uwidocznionych w Krajowym Rejestrze Sądowym uzasadnione jest, aby pełnomocnik

musiał przedkładać sądowi administracyjnemu dokumenty zbieżne z treścią takich danych, powinien być oceniany ewentualnie w kategoriach racjonalności, celowości (zbędności). Ocena z tego punktu widzenia wykracza poza ramy postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

5. Zdaniem Sejmu podzielić należy stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym: „[s]formalizowanie postępowania, co nakłada na strony obowiązek dokonywania określonych czynności w postępowaniu sądownoadministracyjnym w określonej formie i terminach, odgrywa pozytywną rolę, gdyż pozwala oddzielić poszczególne czynności w postępowaniu, wskazać ich kolejność i sposób podejmowania. Uporządkowana procedura gwarantuje pewność prawa i jego przewidywalność dla uczestników postępowania. Przepisy formalne zapewniają bezpieczeństwo prawne i przejrzystość postępowania. Pełnią więc one funkcję ochronną dla wszystkich uczestników postępowania, zapewniają bezstronność osiąganą przez jednakowe wymagania formalne stawiane obu stronom procesu. Obowiązek dopełnienia wymagań formalnych przez stronę, które nie są nadmierne i służą celom postępowania sądowego, nie może być postrzegany jako ograniczenie prawa do sądu” (uchwała NSA z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt I OPS 13/13).

Konkretyzując ostatnie z przytoczonych stwierdzeń, odwołać wypada się do stwierdzenia, w myśl którego nadmierny formalizm, w znaczeniu przyjętym przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, można zdefiniować jako nieproporcjonalne ograniczenie prawa do sądu, polegające na nałożeniu na jednostkę zbyt daleko idących, nieadekwatnych z punktu widzenia celu danej regulacji proceduralnej oraz okoliczności sprawy, sankcji procesowych z tytułu niedochowania pewnych wymogów formalnych, wynikających z nazbyt „sztywnej” treści przepisów prawa krajowego lub niewłaściwego sposobu ich zastosowania (M. Szwed, *Nadmierny formalizm procesowy jako naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowiek i Podstawowych Wolności* [w:] Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, rok LXXXII zeszyt 2, 2020, s. 125). Po pierwsze, istotne jest zatem to, czy zastosowanie wobec jednostki sankcji procesowych miało wyraźną podstawę w prawie krajowym, a także czy przepisy stanowiące taką podstawę były odpowiednio przewidywalne i czy same w sobie nie ustanawiały one nieproporcjonalnej bariery w dostępie do sądu. Szczególne znaczenie ma to, czy tego rodzaju wymogi formalne służyły uzasadnionym celom, zwłaszcza pewności prawa i zapewnienia prawidłowego funkcjonowania

wymiaru sprawiedliwości, co należy oceniać, uwzględniając między innymi szczebel i rodzaj postępowania, w toku którego doszło do rzekomego nadmiernego formalizmu. Po drugie, należy rozważyć, czy teoretycznie uzasadniony przepis, w realiach danej sprawy nie został zastosowany w sposób nadmiernie formalistyczny, przez co stał się nadmierną barierą w dostępie do sądu. Nieochowanie pewnych wymogów formalnych może być bowiem niekiedy uzasadnione (np. brakiem odpowiedniego pouczenia strony występującej bez pełnomocnika procesowego czy jej nieporadnością wynikającą ze stanu zdrowia lub wieku). Istotną okolicznością łagodzącą może być także dochowanie przez stronę należytej staranności w toku postępowania, uniemożliwiającej postawienie jej zarzutu niedbalstwa (M. Szwed, *op. cit.* s. 135). Choć poglądy te dotyczą interpretacji art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: EKPC), to z uwagi na podobieństwo tego przepisu do art. 45 ust. 1 Konstytucji nie jest on bez znaczenia dla interpretacji prawa do sądu w rozumieniu konstytucyjnym. Należy tu powtórzyć, że wspomniany powyżej drugi aspekt zagadnienia nie ma w niniejszym postępowaniu znaczenia, ponieważ dotyczy stosowania przepisu w konkretnej sprawie, a ocena prawidłowości tegoż stosowania wykracza poza kompetencje Trybunału Konstytucyjnego.

6. Jak wynika z wcześniejszych rozważań, wymóg przedstawienia przez pełnomocnika dokumentów dotyczących prawidłowości udzielonego mu pełnomocnictwa ma podstawę w zakwestionowanych przepisach. W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych nie można uznać, że był lub jest on wymaganiami „nieprzewidywalnym”. W ocenie Sejmu, nie ma też dostatecznych podstaw „przewidywanie”, że w razie nieprzedstawienia żądanych dokumentów, sam sąd administracyjny dokonana czynności sprawdzających.

Należy zaznaczyć, że – na wskazuje także skarżąca – odmienne rozwiązanie przyjęto w postępowaniu cywilnym, co nastąpiło w następstwie wejścia w życie ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1311 z późn. zm.). Zgodnie bowiem z obowiązującym aktualnie brzmieniem art. 68 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. 1805, ze zm.; dalej: k.p.c.) organy albo osoby uprawnione do działania w imieniu osób prawnych mają obowiązek wykazać swoje umocowanie dokumentem przy pierwszej czynności

procesowej, jednak zgodnie § 2 postanowienia tego nie stosuje się, gdy stwierdzenie umocowania przez sąd jest możliwe na podstawie wykazu lub innego rejestru, do którego sąd ma dostęp drogą elektroniczną, Analogiczną regulację przewiduje w zakresie powinności pełnomocników procesowych art. 89 § 1 i 2 k.p.c.

Jednak na poziomie regulacji ustawowej trudno nie zgodzić się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym: „istotne znaczenie ma to, że w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ustawodawca nie zamieścił takiego przepisu, jak np. art. 68 § 2 k.p.c., który stanowi podstawę do tego, aby sąd na podstawie Krajowego Rejestru Sądowego, do którego istnieje dostęp elektroniczny, ustalił sposób reprezentacji osoby prawnej. Co prawda zgodzić się należy z twierdzeniem, że Sąd może korzystać z pozyskiwanych samodzielnie dokumentów, lecz jedynie informacyjnie, kontrolnie, na etapie prowadzenia postępowania sądowego, nie zaś na etapie oceny, czy postępowanie to zostało wszczęte przez osobę należycie umocowaną do reprezentowania strony, która – pomimo wezwania – nie przedstawiła stosownych dokumentów” (postanowienie NSA z 15 maja 2019 r., sygn. akt II OZ 422/19).

Trudno byłoby też uznać, że regulacja zawarta w art. 68 § 2 k.p.c. stanowi swoisty wzorzec, który zgodnie z Konstytucją powinien obowiązywać we wszystkich rodzajach postępowań sądowych. Takie założenie prowadziłoby bowiem do sytuacji, w której kontrola zgodności ustaw z Konstytucją sprowadzałaby się w istocie do oceny zgodności postanowień jednej ustawy (w niniejszej sprawie p.p.s.a) z regulacją zawartą w innej ustawie (w niniejszej sprawie k.p.c.). Nie wymaga uzasadnienia pogląd, w myśl którego TK nie jest uprawniony do tego rodzaju „poziomej kontroli” zgodności norm prawnych.

Należy też podkreślić, że nawet jeśli pełnomocnik błędnie zakłada, że w postępowaniu przed sądami administracyjnymi obowiązują analogiczne jak w postępowaniu cywilnym reguły, to ma możliwość uzupełnienia skargi zgodnie z odpowiednim wezwaniem. Nie trzeba bliżej dowodzić, że jeżeli tego nie czyni, uzasadnione staje się założenie, że nie wykazuje się należyłą starannością. Trzeba też uwzględnić, że w skutecznym wezwaniu o uzupełnienie skargi powinno znaleźć się pouczenie o skutkach niezastosowania się do wezwania. Tym bardziej nie można zatem uznać, że kwestionowana regulacja prowadzi do „nieprzewidywalnych” dla stron rozstrzygnięć.

Nawiązując do wcześniejszych ustaleń dotyczących zasady sprawiedliwości proceduralnej podkreślić należy, że kwestionowana regulacja spełnia wymóg przewidywalności, stanowiący jeden z podstawowych elementów tej zasady. Dodać też należy, że choć na samo wezwanie do uzupełnienia skargi nie przysługują środki zaskarżenia, to zgodnie z art. 194. § 1 pkt 1a p.p.s.a na postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego, których przedmiotem jest odrzucenie skargi w przypadkach, o których mowa w art. 58 § 1 pkt 2-4, przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W ten sposób strona, która kwestionowałaby zasadność wezwania jej o uzupełnienie skargi, zachowuje prawo do wysłuchania (prawo do przedstawienia sądowi jej stanowiska).

7. Podnoszona przez skarżącą okoliczność, że Krajowy Rejestr Sądowy jest jawny (zob. art. 8 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1683, ze zm.) oznacza w szczególności, że Centralna Informacja KRS udostępnia bezpłatnie, w ogólnodostępnych sieciach teleinformatycznych, aktualne i pełne informacje o podmiotach wpisanych do Rejestru oraz listę dokumentów zawartych w katalogu (art. 4a ustawy o KRS). Okoliczność ta nie ma jednak istotnego wpływu na uznanie analizowanej tu regulacji za zgodną lub niezgodną z Konstytucją. Co więcej 4aa tej ustawy, który stanowi, że pobrane samodzielnie wydruki komputerowe aktualnych i pełnych informacji o podmiotach wpisanych do Rejestru mają moc zrównaną z mocą dokumentów wydawanych przez Centralną Informację KRS, potwierdza w całej rozciągłości stwierdzenie NSA, że ciężar nałożony na stronę postępowania przed sądem administracyjnym w postaci obowiązku przedłożenia na wezwanie Sądu odpisu z KRS nie jest nadmierny (postanowienie NSA z 15 maja 2019 r., sygn. akt II OZ 422/19). Jednocześnie przy takiej łatwości uzyskania dokumentu potwierdzającego legitymację osób wystawiających w imieniu osoby prawnej wpisanej do KRS pełnomocnictwo trudno twierdzić, że wymóg jego przedłożenia sądowi jest wymaganiem nadmiernym i nieproporcjonalnym, jeśli uwzględnić znaczenie procesowe należytego wykazania prawidłowej reprezentacji strony w postępowaniu sądowo-administracyjnym (zob. niżej pkt 8).

8. Wydaje się, że trudno podważyć stwierdzenie, zgodnie z którym kwestia w pełni prawidłowego umocowania pełnomocnika procesowego ma w postępowaniu

przed sądami administracyjnymi bardzo istotne znaczenie. W razie nienależytego umocowania pełnomocnika strony mamy bowiem do czynienia z nieważnością postępowania (zob. wyrok NSA z 2 sierpnia 2017 r., sygn. akt II OSK 2159/16). Wszelkie więc uchybienia w tym zakresie mogą być podstawą uzasadnionych środków odwoławczych, a także wniosków o wznowienie postępowania. Zgodnie z art. 186 p.p.s.a Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając skargę kasacyjną, uchyla wyrok także w części niezaskarżonej, jeżeli zachodzi nieważność postępowania. Dodać należy, że w związku z nieważnością postępowania. Naczelny Sąd Administracyjny w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej uchyla zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał orzeczenie, a gdyby sąd ten nie mógł rozpoznać jej w innym składzie – innemu sądowi, co prowadzi do istotnego przedłużenia postępowania w sprawie i przedłużenia stanu niepewności prawnej (art. 185. § 1 p.p.s.a).

W myśl art. 271 pkt 2 p.p.s.a. można żądać wznowienia postępowania z powodu nieważności, a więc również m. in. jeżeli strona nie była należycie reprezentowana. Dopuszczalność wznowienia postępowania powoduje, że uchybienia w zakresie prawidłowego ustalenia osoby pełnomocnika strony prowadzić mogą do dodatkowego przedłużenia się stanu niepewności prawnej. Stąd też potrzeba szczególnego rygoryzmu w tym zakresie.

Trzeba w tym miejscu podkreślić, iż Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że „uzasadnione jest wprowadzanie przez ustawodawcę regulacji służących gwarancjom takich aspektów prawa do sądu, jak rozpoznanie sprawy bez uzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji) lub rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie (art. 6 ust. 1 EKPC), nawet kosztem ograniczenia do pewnego stopnia innych aspektów prawa do sądu i zasad procesowych” (wyrok TK z 15 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 28/08). Podkreślić też należy, że wymóg formalny, którego dotyczy niniejsze postępowanie, w założeniu przyczyniać się ma do szybszego rozpatrywania spraw. Sąd nie musi bowiem na etapie wstępnym sięgać do innych źródeł niż skierowana do niego skarga, aby ustalić, czy pełnomocnik jest należycie ustanowiony. Naturalnie można twierdzić, że czynności te na ogół nie byłyby szczególnie czasochłonne, ale w przypadku konieczności lektury całych akt postępowania administracyjnego mogłoby być inaczej.

W zacytowanym wcześniej orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny zwrócił również uwagę, że nawet nadając szczególne znaczenie szybkości i sprawności

postępowania, „nie można przyspieszać postępowania sądowego za wszelką cenę i w imię szybkości rozpoznania sprawy poświęcać ochronę praw podmiotowych przez wprowadzenie unormowania, którego realizacja charakteryzuje się nadmiernym formalizmem i bezwzględnością w skutkach rygoryzmem”. Należy jednak podkreślić, że w powołanym judykacie miano bezwzględnego w skutkach rygoryzmu odnosiło się do sytuacji, gdy środek prawny podlegał odrzuceniu bez wezwania do usunięcia braków formalnych. W niniejszej sprawie sytuacja jest pod tym względem zupełnie inna.

9. Skarżąca w uzasadnieniu skargi zwraca uwagę na szczególną sytuację procesową w jej sprawie, związaną z przyczynami przekazania sądowi niewłaściwego odpisu z KRS. Kwestie te nie dotyczą wprost treści zakwestionowanej w skardze regulacji, odnosząc się do jednostkowej sprawy i – jako takie – nie mieszczą się w zakresie kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Co do znaczenia tej grupy zarzutów w niniejszym postępowaniu powołać również można pogląd Trybunału, zgodnie z którym „ustawodawca nie ma obowiązku ani nawet możliwości przewidzieć i przeciwdziałać w ustawie wszystkim błędom, które hipotetycznie mogą zostać popełnione przez osoby zwracające się do sądu. Takie działania ustawodawcy byłoby bowiem – z konieczności – nadmiernie kazuistyczne i nie sprzyjałoby generalności i abstrakcyjności ustawy” (wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01).

10. W tym stanie rzeczy Sejm wnosi o uznanie, że art. 58 § 1 pkt 3 w związku z 49 § 1 i art. 29 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie, w jakim podstawą odrzucenia skargi do sądu administracyjnego jest nieuzupełnienie na wezwanie braków formalnych skargi, polegających na niewykazaniu przez pełnomocnika umocowania do występowania w sprawie poprzez doręczenie sądowi odpowiedniego odpisu (odpisów) z Krajowego Rejestru Sądowego, jest **zgodny** z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

MARS Ł K SEJMU

Elżbieta Witek