

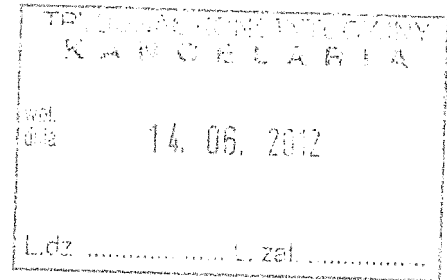


SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 14 czerwca 2012 r.

Sygn. akt SK 8/12

BAS-WPTK-517/12



**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej D G z września 2011 r. (sygn. akt SK 8/12), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 30c ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.) w zakresie, w jakim nakazuje pozostawienie bez rozpatrzenia niekompletnej skargi na informację o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego, bez wezwania do usunięcia braków w dokumentacji, **jest niezgodny** z art. 45 ust. 1 Konstytucji.



w przedmiocie pozostawienia skargi bez rozpoznania. NSA stwierdził ponadto, że skarżąca została prawidłowo pouczone przez organ administracji o sposobie wniesienia skargi do sądu administracyjnego, co również było kwestionowane przez skarżącą.

3. W ocenie skarżącej, art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. w zakresie, w jakim nakazuje sądowi administracyjnemu pozostawienie bez rozpatrzenia skargi na informację o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego, bez możliwości uprzedniego wezwania do uzupełnienia braków w zakresie dokumentacji czyniącej skargę kompletną w rozumieniu przepisów tej ustawy, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji, przewidującym konstytucyjne prawo do sądu.

W uzasadnieniu skarżąca wskazuje, że w ramach procedury zaskarżenia zawartej w u.z.p.p.r. skarżący, pod rygorem pozostawienia skargi bez rozpoznania, zobowiązany jest dołączyć do skargi kompletną dokumentację w sprawie, obejmującą dokumenty określone w art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. Jak zaznacza, gdyby zaskarżenie odbywało się w ramach ogólnego postępowania sądownoadministracyjnego, to dokumenty te, odpowiadające materialnie zawartości akt sprawy administracyjnej, byłyby przekazywane sądowi administracyjnemu przez organ administracji, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi i za którego pośrednictwem skarga jest wnoszona (art. 54 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. z 2012 r. Nr 1270, dalej: p.p.s.a.). Skarżąca stwierdza, że w ramach procedury zaskarżania zawartej w u.z.p.p.r. ustawodawca przerzucił na obywatela obowiązki związane z udostępnieniem sądowi dokumentacji, którą przechowuje organ administracji publicznej, czyli JWPU.

W ocenie skarżącej, kwestionowana regulacja jest zbyt rygorystyczna, co powoduje naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu w aspekcie rzetelnej i sprawiedliwej procedury. Niekompletność skargi skutkuje wydaniem przez sąd administracyjny postanowienia o pozostawieniu skargi bez rozpatrzenia, bez jakiegokolwiek możliwości usunięcia braków w zakresie niekompletnej dokumentacji. Zdaniem skarżącej, wbrew pogładowi wyrażonemu w orzecznictwie NSA, kwestie związane z kompletnością dokumentacji należy zakwalifikować do szeroko

rozumianych warunków formalnych postępowania, których spełnienie otwiera dopiero drogę do merytorycznego rozpoznania sprawy i wyrokowania (realizacji prawa do sądu w aspekcie materialnym). Jak zaznacza skarżąca, w obowiązujących na gruncie prawa polskiego procedurach, w tym również w przepisach p.p.s.a., uchybienia w zakresie warunków formalnych powodują co do zasady podjęcie przez organ bądź sąd czynności zmierzających do usunięcia wadliwości w tym zakresie i nie wiążą się automatycznie z pozbawieniem strony skarżącej możliwości uzyskania merytorycznej kontroli rozstrzygnięcia, jak ma to miejsce na podstawie zaskarżonego przepisu u.z.p.p.r. W rezultacie art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. powoduje, że strona niezadowolona z rozstrzygnięcia organu administracji – inaczej niż strony innych postępowań administracyjnych korzystające z regulacji p.p.s.a. – nie ma, ze względów formalnych (tj. z powodu niezłożenia kompletnej dokumentacji w sprawie i bez możliwości usunięcia braków w tym zakresie), możliwości przedstawienia sądowi własnej argumentacji i merytorycznego rozpoznania przezeń sprawy.

Skarżąca zwraca ponadto uwagę na wątpliwości interpretacyjne, jakie dla osoby działającej bez pomocy profesjonalnego pełnomocnika może wywoływać art. 30c ust. 2 zd. 1 u.z.p.p.r., w zakresie zawartego w nim pojęcia „kompletności” dokumentacji dołączanej do skargi. Jak zaznacza, literalne brzmienie tego przepisu pozwala przyjąć osobie niekorzystającej z pomocy profesjonalnego pełnomocnika, że dokumenty w nim wymienione są jedynymi, jakie należy dołączyć do skargi. Jednakże głębsza analiza przepisów u.z.p.p.r. i orzecznictwa zapadłego na gruncie art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. prowadzi do wniosku, że lista dokumentów koniecznych do załączenia do skargi, wynikająca z treści art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r., wbrew temu co może się wydawać *prima facie*, nie stanowi katalogu zamkniętego. W ocenie skarżącej, zasadniczym problemem związanym z treścią zaskarżonego przepisu jest brak jednoznacznego określenia katalogu dokumentów, które należy dołączyć do skargi, aby została ona uznana przez sąd za kompletną. Negatywne konsekwencje, jakie dla strony może wywołać niejednoznaczność art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r., widoczne są w sprawie skarżącej, w której o niekompletności skargi do WSA przesądziło niezłączenie Karty Oceny Merytorycznej, mimo że dokument ten nie jest wymieniony w żadnym przepisie u.z.p.p.r.

Zdaniem skarżącej, zestawienie treści art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. z przerzuceniem obowiązku przedstawienia sądowi akt sprawy (co w innych postępowaniach sądownoadministracyjnych – jak już wspomniano – obciąża organ

administracji, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie) oraz surowymi sankcjami, w postaci zamknięcia skarżącemu drogi do merytorycznego rozpatrzenia sprawy przez sąd, prowadzi do wniosku, że kwestionowana regulacja stoi w rażącej sprzeczności ze wzorcem konstytucyjnym ukształtowanym treścią art. 45 ust. 1 Konstytucji. Jak zaznacza skarżąca, rygoryzmu skutków wniesienia niekompletnej skargi nie tłumaczy względ na racjonalizację sposobu rozpatrywania skarg w tych sprawach, a przyspieszenie procedury nie może – w jej ocenie – następować kosztem uprawnień stron wiążących się z ochroną ich praw i interesów.

## **II. Analiza formalnoprawna**

1. Zgodnie z art. 79 Konstytucji, skargę może wnieść każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone. Skarga konstytucyjna może zostać wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK) Skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony wolności i praw podmiotowych, inicjującym tzw. konkretną kontrolę konstytucyjności. Zgodnie ze stałym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Jak podkreślił Trybunał w postanowieniu z 22 lutego 2001 r. (sygn. akt Ts 193/00), funkcja skargi konstytucyjnej jako instrumentu ochrony konstytucyjnych wolności bądź praw skarżącego przesądza o konieczności istnienia merytorycznego związku pomiędzy treścią zakwestionowanej normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniu praw lub wolności konstytucyjnych. Zdaniem Trybunału: „[R]egulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej musi więc w ten sposób determinować w sensie normatywnym treść wydanego orzeczenia, iż prowadzi to do wskazanego w skardze naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych przysługujących skarżącemu (por.: postanowienia TK z: 24 stycznia 1999 r., sygn. akt Ts 124/98; 1 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 170/99; 2 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 169/99; 8 sierpnia 1999 r., sygn. akt Ts 61/99 oraz wyrok z 17 kwietnia 2000 r., sygn. akt SK 3/99)”.

2. W niniejszej sprawie ostatecznym orzeczeniem jest postanowienie NSA z maja 2011 r. (sygn. akt ), w którym sąd ten oddalił skargę kasacyjną skarżącej. Jak wynika z uzasadnienia tego postanowienia, NSA uznał, że sąd pierwszej instancji prawidłowo zastosował art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r., pozostawiając bez rozpoznania skargę na informację JWPU ze względu na niekompletność skargi. W związku z tym należy uznać, że przepis art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. stanowił podstawę wydania przez organ władzy publicznej, tj. NSA, ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie.

### **III. Wzorzec konstytucyjny**

1. Wzorcem kontroli powołanym przez skarżącą jest art. 45 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W świetle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, prawo do sądu obejmuje trzy uprawnienia, a mianowicie: a) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia odpowiedniej sądowej procedury, b) prawo do korzystania z rzetelnej procedury sądowej zgodnej z wymogami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności (zasada sprawiedliwości proceduralnej) oraz c) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia przez sąd (por. wyroki TK z: 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04; 7 marca 2006 r., sygn. akt SK 11/05; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 16/05; 28 lutego 2006 r., sygn. akt P 13/05). Potwierdzając dotychczasową linię orzecniczą, Trybunał dokonał jej rozwinięcia, wypowiadając tezę, że konstytucyjne prawo do sądu obejmuje nadto czwarty, bardzo ważny element, a mianowicie prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (por. wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06).

Z kolei w wyroku z 20 września 2006 r. (sygn. akt SK 63/05) Trybunał wyraził pogląd, że zakres przedmiotowy prawa do sądu obejmuje spory dotyczące stosunków cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych oraz rozstrzygnięcie o zasadności zarzutów karnych. Z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika ponadto dyrektywa

interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu (por. też starsze orzeczenia TK z: 7 stycznia 1992 r., sygn. akt K 8/91; 8 kwietnia 1997 r. sygn. akt K 14/96; 29 września 1993 r., sygn. akt K 17/92). Ustawa zasadnicza wprowadza zatem swoiste domniemanie dostępności drogi sądowej.

2. Trybunał Konstytucyjny sprecyzował normatywną treść zasady sprawiedliwości proceduralnej (rzetelności proceduralnej), stanowiącej element prawa do sądu, przy okazji badania konstytucyjności środków zaskarżenia w ramach procedury cywilnej. Istotne znaczenie dla niniejszej sprawy mają w szczególności dwa wyroki (z 20 maja 2008 r., sygn. akt P 18/07 oraz z 1 lipca 2008 r., sygn. akt SK 40/07), w których Trybunał stwierdził niekonstytucyjność przepisów procedury cywilnej przewidujących odrzucenie przez sąd, odpowiednio, apelacji oraz skargi kasacyjnej sporządzonej przez profesjonalnego pełnomocnika, niespełniającej określonych wymagań prawnych, bez wzywania do usunięcia braków (art. 370<sup>1</sup> k.p.c. w przypadku apelacji, art. 398<sup>6</sup> § 2 i 3 k.p.c. w przypadku skargi kasacyjnej).

W wyroku z 20 maja 2008 r. (sygn. akt P 18/07) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że regulacja, która nakłada na sądy obowiązek odrzucania, ze względu na dostrzeżone a nieusuwalne braki formalne, środków odwoławczych przed ich merytorycznym rozpoznaniem, stanowi ograniczenie dostępu do sądu II instancji. Ponadto Trybunał odnotował, że jedyną wartością chronioną przez zakwestionowany przepis procedury cywilnej przewidujący odrzucenie przez sąd apelacji sporządzonej przez profesjonalnego pełnomocnika, niespełniającej określonych wymagań prawnych, bez wzywania do usunięcia braków (art. 370<sup>1</sup> k.p.c.), jest szybkość postępowania sądowego, a w świetle orzecznictwa Trybunału nie jest to wartość, w imię której można poświęcić ochronę praw podmiotowych. W ocenie Trybunału, stosowania tak dotkliwej sankcji, jaką jest odrzucenie apelacji, nie usprawiedliwia okoliczność, że dotyczy to tylko apelacji sporządzonych przez profesjonalnego pełnomocnika (adwokata, radcę prawnego lub rzecznika patentowego). Naruszenie górnej granicy formalizmu procesowego, a przez to naruszenie prawa do sądu, może nastąpić m.in. z tego powodu, że nie zachowano właściwych proporcji przy normowaniu rygorów procesowych stosowanych przez organy postępowania na wypadek dokonania czynności w sposób wadliwy pod względem formalnym, także wtedy, gdy czynności te dokonywane są przez fachowych pełnomocników.

Podtrzymując powyższe stanowisko w wyroku z 1 lipca 2008 r. (sygn. akt SK 40/07), który dotyczył analogicznej regulacji przewidującej odrzucenie przez sąd skargi kasacyjnej bez wzywania do uzupełnienia braków (art. 398<sup>6</sup> § 2 i 3 k.p.c.), Trybunał zaznaczył jednocześnie, iż „przeświadczenie, jakoby rezygnacja z wzywania do usunięcia braków automatycznie sprzyjała szybkości postępowania – nie jest aksjomatem. Przede wszystkim instrument wezwania do uzupełnienia braku nie musi angażować czasu sądu. Jest to czynność, której zrutynizowanie jest możliwe dzięki wykorzystaniu pracy i czasu personelu pomocniczego, działającego pod nadzorem sądu. Po drugie, wezwanie do uzupełnienia odwleka decyzję o formalnym potraktowaniu środka o niewielki okres (tydzień), a jednocześnie eliminuje zarzewie sporów i minimalizuje ewentualne zażalenia – których rozpatrzenie (niezależnie od wyniku) trwa o wiele dłużej niż termin wskazany do usunięcia braków. Po trzecie, wezwanie do uzupełnienia umożliwia dialog między sądem i adwokaturą, sprzyjający wykształceniu właściwej praktyki i informacji pomocnej wyrobieniu takiej praktyki po stronie pełnomocników stron, a tym samym sprzyja prewencyjnie zapobieganiu błędom”. Według sądu konstytucyjnego, wyłączną wartością, której ochronie może służyć restrykcyjna regulacja art. 398<sup>6</sup> § 2 i 3 k.p.c., przewidująca odrzucenia skargi kasacyjnej przez sąd bez wzywania do uzupełnienia braków, jest szybkość postępowania sądowego. Jednakże, w ocenie Trybunału, szybkość rozpoznania sprawy, jako jedyny postulat, nie jest wartością, na rzecz której można „poświęcić” ochronę konstytucyjnych praw podmiotowych, zwłaszcza jeżeli zważy się, iż uzyskanie realnego przyspieszenia rozpoznania sprawy dzięki wykorzystaniu zakwestionowanej instytucji bywa iluzoryczne. Jak zaznaczył Trybunał, ustawodawca, zachowując zasadę, że braki formalne środka odwoławczego skutkują jego odrzuceniem, powinien zrekompensować dotkliwość tego środka – szansą usunięcia braku na wezwanie sądu. O ile można uznać za konstytucyjny przepis przewidujący odrzucenie kasacji ze względu na niespełnienie ustawowych wymogów, o tyle skorelowanie tych wymogów z jednoczesnym wyłączeniem obowiązku sądu wezwania do usunięcia braków skargi kasacyjnej uznać należy za rozwiązanie niekonstytucyjne, z uwagi na nadmierne (nieproporcjonalne) nagromadzenie środków dyscyplinujących.

3. W cytowanym wyroku z 1 lipca 2008 r. (sygn. akt SK 40/07) Trybunał odwołał się też do swoich wcześniejszych wypowiedzi odnoszących się do zasady



sprawiedliwości proceduralnej, zawartych w wyroku z 16 stycznia 2006 r. (sygn. akt SK 30/05). Trybunał stwierdził tam, że nierzetelne procedury sądowe, nawet jeśli nie muszą prowadzić wprost do faktycznego zawieszenia obowiązywania konstytucyjnego prawa do sądu, a pośrednio do unicestwienia innych praw i wolności konstytucyjnych, których ochronę gwarantuje prawo do sądu (np. godność osobistą, życie, wolność, prawo własności), to jednak przez naruszenie zaufania, jakie ma wytwarzać rzetelna procedura sądowa, muszą budzić zastrzeżenia. W ocenie Trybunału, uzasadnia to tezę, że sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, albowiem prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym. Na tle tego podstawowego założenia Trybunał uznał za celowe przypomnienie innych swoich poglądów, które precyzują treść zasady sprawiedliwości proceduralnej i które muszą rzutować na ocenę zakwestionowanej regulacji. Po pierwsze, zaznaczył, że sąd ferujący orzeczenia w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej nie może być sprowadzany do roli „roboty”, mechanicznie odrzucającego pisma procesowe obywateli ze względu na uchybienia nieważące w żaden sposób na możliwości wydania orzeczenia; błędy niemające znaczenia dla rozpoznania sprawy nie mogą uniemożliwiać jej rozpatrzenia (zob. wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01). Po drugie, Trybunał zwrócił uwagę na zasadę tożsamości konstytucyjnej sądu, która – w najogólniejszym ujęciu – ma zapobiec przekształceniu sądu w instytucję biurokratyczną. Po trzecie, w ocenie Trybunału, stwierdzenie niekonstytucyjności ustawowej regulacji proceduralnej jest uzasadnione w przypadku niemożności wskazania innej wartości konstytucyjnej, spośród przesłanek wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, dla której określone prawo zostało „poświęcone”, ponieważ „szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych” (wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01).

4. Nieco bardziej zniuansowane stanowisko Trybunał Konstytucyjny zajął w wyroku z 12 lipca 2011 r. (sygn. akt SK 49/08), w którym uznał, iż art. 424<sup>8</sup> § 1 w związku z art. 424<sup>5</sup> § 1 pkt 3 k.p.c. w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie – bez wezwania do usunięcia braków – skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia niespełniającej wymogu wskazania przepisu prawa, z którym zaskarżone orzeczenie jest niezgodne, nie narusza konstytucyjnego prawa do sądu przewidzianego w art. 45 Konstytucji. Skład orzekający Trybunału nie

podzielił stanowiska uczestników postępowania, iż w sprawie tej można byłoby, w drodze analogii, odwołać się do dotychczasowych rozstrzygnięć w podobnych sprawach, w tym w szczególności powołanego wyżej wyroku z 1 lipca 2008 r. (sygn. akt SK 40/07), w którym Trybunał stwierdził niekonstytucyjność regulacji dotyczącej skargi kasacyjnej. W uzasadnieniu Trybunał odwołał się do specyfiki nadzwyczajnego środka prawnego, jakim jest skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Jak zaznaczył: „[K]onieczność wskazania przepisu prawa, z którym kwestionowane orzeczenie jest niezgodne, wynika z istoty skargi, z jej jądra, którym jest stwierdzenie niezgodności zaskarżonego orzeczenia z prawem, a więc z konkretnym jego przepisem”. W ocenie Trybunału, sformułowanie tego zarzutu w piśmie procesowym stanowi *differentia specifica* skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, pozwalające na odróżnienie jej od innych szeroko rozumianych środków zaskarżenia. Odwołując się do swojego wcześniejszego orzecznictwa, Trybunał podkreślił ponadto, iż ustawodawca dysponuje szerszym marginesem swobody, regulując procedury dotyczące nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Pozwala to na stosowanie łagodniejszych kryteriów oceny konstytucyjności przepisów regulujących reżim prawny tych środków (por. wyroki TK z: 31 marca 2005 r., sygn. akt SK 26/02 oraz z 1 lipca 2008 r., sygn. akt SK 40/07 i powołane tam orzecznictwo). Trybunał zaznaczył również, że w jego orzecznictwie utrwalony jest pogląd, iż profesjonalna reprezentacja stron może łagodzić skutki przyjęcia nawet daleko idących wymagań procesowych, w tym w szczególności w zakresie braków pism. W ocenie Trybunału: „[Z]astosowanie się do obowiązku określonego w art. 424<sup>5</sup> § 1 pkt 3 k.p.c., przy dopełnieniu należytej staranności przez wykwalifikowanego pełnomocnika, jakim musi być autor skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, nie stanowi nadmiernej trudności. Przychodzi ono zarazem naturalnie z uwagi na istotę skargi, której jedynym celem jest wskazanie, że zaskarżone orzeczenie jest niezgodne z określonym przepisem prawa”.

#### **IV. Analiza zgodności**

1. Zawarta w u.z.p.p.r. regulacja postępowania sądowoadministracyjnego ma w znacznym stopniu autonomiczny charakter w stosunku do unormowań p.p.s.a. Uzasadnieniem dla częściowo odmiennej regulacji zasad procedury skargowej

w u.z.p.p.r. było dążenie do zapobieżenia występowaniu dodatkowych opóźnień, które mogłyby spowodować zahamowanie absorpcji środków unijnych (por. uzasadnienie projektu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, druk sejmowy nr 963/V kad., s. 23). Do zwiększenia szybkości postępowania sądownoadministracyjnego zmierzają w szczególności modyfikacje tego postępowania zawarte w u.z.p.p.r., nakładające na stronę skarżącą obowiązek wniesienia skargi do właściwego sądu administracyjnego wraz z kompletną dokumentacją w sprawie (art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r.) oraz przewidujące pozostawienie niekompletnej skargi bez rozpatrzenia (art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r.).

Wprowadzając prawo do kwestionowania informacji o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego, ustawodawca przyjął równocześnie, że skarga, kompletna i opłacona, musi być wniesiona przez skarżącego bezpośrednio do sądu administracyjnego w terminie 14 dni od dnia otrzymania przez wnioskodawcę informacji o wynikach rozpatrzenia środka odwoławczego. Spełnienie tych przesłanek warunkuje merytoryczne rozpatrzenie sprawy przez sąd (art. 30c ust. 2, 4 i 5 u.z.p.p.r.). Odmienne niż w przypadku ogólnej procedury sądownoadministracyjnej, w ramach której akta sprawy przekazywane są sądowi administracyjnemu przez organ administracji (art. 54 § 2 p.p.s.a.), wymóg złożenia kompletnej skargi wraz z dokumentacją ciąży wyłącznie na stronie skarżącej, gdyż to ona została zobligowana do dostarczenia takiego materiału, który umożliwi merytoryczne rozpoznanie skargi bez potrzeby jej uzupełniania przez sąd.

Pojęcie skargi kompletnej zostało zdefiniowane w art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. W myśl tego przepisu, jest to skarga z kompletną dokumentacją obejmującą wniosek o dofinansowanie wraz z informacją w przedmiocie oceny projektu, kopie wniesionych środków odwoławczych oraz informacji o wynikach procedury odwoławczej udzielonych przez właściwą instytucję. W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje jednak pogląd, że wymienione w tym przepisie dokumenty nie stanowią katalogu zamkniętego. W opinii NSA: „[D]okumentację uznać należy zatem za kompletną, gdy stanowi całość, a więc gdy zawiera wszystkie dokumenty złożone przez stronę, którymi dysponowały organy oceniając projekt jak i rozpoznając środki odwoławcze, oraz dokumenty pochodzące od organu, a doręczone stronie. Tylko wówczas bowiem możliwa jest prawidłowa kontrola legalności zaskarżonych aktów” (postanowienie NSA z 27 stycznia 2011 r., sygn. akt

II GSK 22/11). Takie też stanowisko zajął NSA w sprawie, na kanwie której została sformułowana przedmiotowa skarga konstytucyjna.

Stosownie do zaskarżonej regulacji art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r., wniesienie skargi niekompletnej powoduje pozostawienie jej bez rozpatrzenia. Jednocześnie w orzecznictwie przyjmuje się, że w razie złożenia skargi niekompletnej, a więc nie zawierającej całej dokumentacji sprawy, nie ma możliwości zastosowania art. 48 § 2 lub art. 49 p.p.s.a. w związku z art. 30e u.z.p.p.r., w celu uzupełnienia tego rodzaju braków. Zgodnie z art. 48 § 2 p.p.s.a., sąd może wezwać organ administracyjny do udzielenia oryginału lub odpisu bądź wyciągu z dokumentów, natomiast w myśl art. 49 p.p.s.a. przewodniczący wzywa stronę o uzupełnienie lub poprawienie jej pisma, które nie może otrzymać prawidłowego biegu wskutek niezachowania warunków formalnych, w terminie siedmiu dni pod rygorem pozostawienia pisma bez rozpoznania, chyba że ustawa stanowi inaczej. W swoim orzecznictwie NSA odrzuca stosowanie cytowanych przepisów p.p.s.a. (w oparciu o odesłanie z art. 30e u.z.p.p.r.) w celu uzupełnienia braków czyniących skargę niekompletną, powołując się na okoliczność, że kwestia kompletności skargi oraz skutków braku tej kompletności została kompleksowo uregulowana w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (por. postanowienia NSA z: 29 października 2010 r., sygn. akt II GSK 1256/10; 27 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 22/11). Zdaniem NSA, wymienione przepisy p.p.s.a. mogą znaleźć zastosowanie w razie braków formalnych skargi w zakresie nieuregulowanym w u.z.p.p.r. (por. postanowienia NSA z: 29 lipca 2009 r., sygn. akt II GSK 568/09; 25 listopada 2009 r., sygn. akt II GSK 916/09; 6 stycznia 2010, sygn. akt II GSK 1057/09, a także postanowienie wydane przez NSA w niniejszej sprawie). Na podstawie orzecznictwa sądów administracyjnych należy zatem stwierdzić, że skutek wniesienia skargi niekompletnej, tj. pozostawienie jej bez rozpatrzenia, jest uregulowany w sposób autonomiczny w art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r., co wyłącza stosowanie w tym zakresie przepisów art. 48 lub art. 49 p.p.s.a. na mocy odesłania z art. 30e u.z.p.p.r.

2. Argument odwołujący się do potrzeby uniknięcia opóźnień i przyspieszenia postępowania sądownoadministracyjnego w sprawach leżących w zakresie regulacji u.z.p.p.r. nie wydaje się wystarczający dla uzasadnienia zgodności zakwestionowanej regulacji z wzorcem określonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Uzasadnienie takie było już podnoszone na gruncie regulacji kodeksu postępowania

cywilnego dotyczących środków zaskarżenia, tj. apelacji oraz skargi kasacyjnej, i zostało oddalone przez Trybunał Konstytucyjny. Dla przypomnienia, w wyroku z 20 maja 2008 r. (sygn. akt P 18/07) Trybunał stwierdził, że regulacja, która nakłada na sądy obowiązek odrzucania, ze względu na dostrzeżone braki formalne, środków odwoławczych przed ich merytorycznym rozpoznaniem, stanowi ograniczenie dostępu do sądu drugiej instancji. Stanowisko to Trybunał podtrzymał w wyroku z 1 lipca 2008 r. (sygn. akt SK 40/07), który dotyczył analogicznej regulacji przewidującej odrzucenie przez sąd skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym bez wzywania do uzupełnienia braków, zaznaczając jednocześnie, iż „przeświadczenie jakoby rezygnacja z wzywania do usunięcia braków automatycznie sprzyjała szybkości postępowania – nie jest aksjomatem”. Z powołanych wcześniej w punkcie III niniejszego stanowiska orzeczeń TK wynika też jednoznacznie, że sama tylko sprawność (szybkość) postępowania sądowego nie stanowi wartości, na rzecz której można „poświęcić” ochronę konstytucyjnych praw podmiotowych. Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 20 września 2006 r. (sygn. akt SK 63/05), „sprawność rozpoznania przez sąd można osiągnąć za pomocą innych mechanizmów, bez wyłączenia stronom drogi odwoławczej w postępowaniu sądowym”. Częścią *acquis constitutionnel* jest więc pogląd, że uproszczenie i przyśpieszenie procedur nie może odnosić się do uprawnień stron wiążących się z obroną ich praw i interesów (por. np. wyroki TK z: 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01; 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01; 20 maja 2008 r., sygn. akt P 18/07).

Na rzecz konstytucyjności zaskarżonego przepisu nie przemawiają też w stopniu dostatecznym – w ocenie Sejmu – argumenty, na które powołał się Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wcześniej wyroku z 12 lipca 2011 r. (sygn. akt SK 49/08). Uzasadniając zakresową konstytucyjność art. 424<sup>8</sup> § 1 w związku z art. 424<sup>5</sup> § 1 pkt 3 k.p.c., Trybunał odwoływał się wówczas do specyfiki skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, jako nadzwyczajnego środka zaskarżenia, który służy uzyskaniu prejudykatu na potrzeby postępowania o odszkodowanie. Jak wyjaśnił Trybunał, konieczność określenia przepisu prawa, z którym kwestionowane orzeczenie jest niezgodne, stanowi *differentia specifica* tej skargi, pozwalające na odróżnienie jej od innych szeroko rozumianych środków zaskarżenia. Charakter skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jako nadzwyczajnego środka zaskarżenia przesądza o tym, że ustawodawca dysponuje w tym wypadku relatywnie szerokim

marginiesem swobody. Argumenty te trudno jednak uznać za rozstrzygające przy ocenie konstytucyjności – uregulowanej w art. 30c u.z.p.p. – skargi inicjującej postępowanie sądowoadministracyjne, która stanowi zwykły środek odwoławczy, wnoszony po wyczerpaniu procedury przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego. Również brak formalny, z powodu którego w przedmiotowej sprawie skarga ta została odrzucona (tj. niedołączenie kompletnej dokumentacji) nie ma takiej rangi, jaką Trybunał przypisuje niewskazaniu w skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przepisu prawa, z którym to orzeczenie jest niezgodne. W szczególności nie sposób przyjąć, aby wymóg dołączenia kompletnej dokumentacji stanowił *differentia specifica* skargi uregulowanej w art. 30c u.z.p.p.r. Wreszcie należy podkreślić, iż przy korzystaniu z tego środka prawnego, odmiennie niż w wypadku skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, strona nie musi być reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika.

Reasumując, dla oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu u.z.p.p.r. za miarodajne należy uznać stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyrokach z: 20 maja 2008 r. (sygn. akt P 18/07), 1 lipca 2008 r. (sygn. akt SK 40/07) i 20 września 2006 r. (sygn. akt SK 63/05), tworzące ustabilizowaną linię orzeczniczą. Pogląd Trybunału wyrażony w wyroku z 12 lipca 2011 r. (sygn. akt SK 49/08) dotyczy specyficznego, nadzwyczajnego środka zaskarżenia, jakim jest stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, i nie jest *in casu* adekwatny.

3. Ustalenia Trybunału Konstytucyjnego poczynione w przywołanych w poprzednim punkcie stanowiska wyrokach mogą zostać odniesione *mutatis mutandis* do procedury skargowej uregulowanej w art. 30c u.z.p.p.r. Skarga, o której mowa w tym przepisie, stanowi środek prawny inicjujący postępowanie sądowoadministracyjne po zakończeniu procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego. Na ustawodawcy ciąży obowiązek ukształtowania zasad wnoszenia tej skargi w taki sposób, aby zagwarantować konstytucyjne prawa strony do rozpatrzenia jej sprawy przez sąd administracyjny, przy czym, zgodnie ze stanowiskiem Trybunału, nie jest dopuszczalne naruszenie tego prawa także w sposób pośredni, przez ustanowienie takich formalnych warunków wniesienia środka odwoławczego, które skorzystanie z niego czyniłyby nadmiernie

utrudnionym. Jak wynika z art. 175 ust. 1 Konstytucji, wymiar sprawiedliwości jest sprawowany także przez sądy administracyjne. Konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 Konstytucji) ma więc zastosowanie również do postępowania przed tymi sądami, których podstawową funkcją jest wykonywanie kontroli zgodności z prawem (legalności) działalności administracji publicznej (por. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 31).

Jakkolwiek ustawodawca dysponuje pewnym marginesem swobody w kształtowaniu procedur sądowoadministracyjnych, to jednak musi mieć na uwadze, że konkretne rozwiązania ustawowe powinny być zgodne z zasadą sprawiedliwości proceduralnej, stanowiącej istotny element konstytucyjnego prawa do sądu. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że za sprzeczną z tą zasadą należy uznać regulację proceduralną przewidującą odrzucenie przez sąd środka zaskarżenia bez wzywania strony do usunięcia stwierdzonych braków formalnych. W tym kontekście należy powołać stanowisko Trybunału, zgodnie z którym: „[U]stawodawca, zachowując zasadę, iż braki formalne środka odwoławczego skutkują jego odrzuceniem, powinien zrekompensować dotkliwość tego środka – szansą usunięcia braku, w wyniku wezwania po jego wykryciu przez sąd do usunięcia braku” (wyrok TK z 1 lipca 2008 r., sygn. akt SK 40/07). Dla Trybunału „jest bowiem oczywiste, że regulacja, która nakłada na sądy obowiązek odrzucania, ze względu na dostrzeżone a nieusuwalne braki formalne, środków odwoławczych przed ich merytorycznym rozpoznaniem, stanowi ograniczenie dostępu do sądu drugiej instancji” (wyrok TK z 20 maja 2008 r., sygn. akt P 18/07).

4. Przewidziany w zaskarżonym art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. nakaz pozostawienia bez rozpatrzenia niekompletnej skargi stanowi w istocie regulację proceduralną nakazującą odrzucenie *a limine* przez sąd środka prawnego bez wzywania strony do usunięcia stwierdzonych braków formalnych. Należy zgodzić się ze skarżącą, iż z prawnokonstytucyjnego punktu widzenia kwestie związane z kompletnością dokumentacji należy zakwalifikować do szeroko rozumianych warunków formalnych postępowania, od których spełnienia uzależnione jest merytoryczne rozpatrzenie sprawy przez sąd administracyjny, a więc realizacja konstytucyjnego prawa do sądu. Przyjmowany w orzecznictwie sądów administracyjnych podział na braki formalne skargi *sensu stricto*, których usunięcie jest możliwe *ex post* w trybie art. 48 § 2 lub art. 49 p.p.s.a. w związku z art. 30e

u.z.p.p.r., oraz uchybienia w zakresie kompletności dokumentacji dołączonej do skargi, które skutkują pozostawieniem jej bez rozpatrzenia, zgodnie z art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r., sam w sobie nie może przesądzać o zgodności zaskarżonej regulacji z konstytucyjnym prawem do sądu oraz wyłączać możliwości jej kontroli w zakresie zgodności z wynikającą z tego prawa zasadą sprawiedliwości proceduralnej.

Dla stwierdzenia niekonstytucyjności zakwestionowanej przez skarżącą normy prawnej wynikającej z art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. dodatkowo konieczne jest ustalenie, czy przewidziane w niej ograniczenie konstytucyjnego prawa do sądu ma charakter nadmierny, a więc nie spełnia tzw. testu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie to mogłoby zostać uznane za dopuszczalne, gdyby – służąc określonej wartości konstytucyjnej, której urzeczywistnienie nie jest możliwe w inny sposób – ingerowało w prawa konstytucyjne skarżącej w absolutnie niezbędnym zakresie, nie naruszając przy tym istoty tych praw. Zarzut nieproporcjonalności należy odnieść do skutku prawnego wniesienia skargi bez kompletnej dokumentacji, którym jest pozostawienie jej bez rozpatrzenia, w więc odrzucenie bez możliwości usunięcia przez stronę uchybień w zakresie wymogu kompletności dokumentacji dołączonej do skargi. W tym kontekście można przywołać cytowany już wielokrotnie wyrok z 1 lipca 2008 r. (sygn. akt SK 40/07), w którym Trybunał stwierdził, że o ile można uznać konstytucyjność przepisów procedury cywilnej wyznaczających konstrukcyjne elementy kasacji oraz przewidujące jej odrzucenie ze względu na niespełnienie tych ustawowych wymogów, to skorelowanie tych wymogów z jednoczesnym wyłączeniem obowiązku sądu wezwania do usunięcia braków skargi kasacyjnej należy uznać za rozwiązanie niekonstytucyjne, z uwagi na nadmierne (nieproporcjonalne) nagromadzenie środków dyscyplinujących. W ocenie Sejmu, stwierdzenie to jest również doniosłe przy ocenie normy prawnej wynikającej z zaskarżonej regulacji u.z.p.p.r., która przewiduje pozostawienie bez rozpatrzenia skargi wniesionej bez kompletnej dokumentacji, wyłączając tym samym możliwość merytorycznego rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny. Analogicznie, o ile bowiem wprowadzenie wymogu dostarczenia sądowi przez samą skarżącą stronę kompletnej dokumentacji sprawy można uznać za rozwiązanie dopuszczalne z konstytucyjnego punktu widzenia, gdyż uzasadnione potrzebą przyspieszenia postępowania, to skorelowanie naruszenia tego wymogu z surową „sankcją” w postaci pozostawienia skargi bez sądowego rozpatrzenia, z wyłączeniem możliwości uprzedniego wezwania strony przez sąd do uzupełnienia



dostarczonej dokumentacji, trzeba ocenić jako rozwiązanie nieproporcjonalnie ograniczające konstytucyjne prawo do sądu. Względem na przyspieszenie postępowania sądowoadministracyjnego nie stanowi wystarczającego powodu uzasadniającego tak restrykcyjny skutek wniesienia niekompletnej skargi.

5. Rygoryzm „sankcji” przewidzianej w zaskarżonym przepisie budzi wątpliwości konstytucyjne również ze względu na formułowane w orzecznictwie NSA wymogi w zakresie kompletności skargi, o której mowa w art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. Jak wspomniano, NSA stoi na stanowisku, iż wymienione w tym przepisie dokumenty nie stanowią katalogu zamkniętego. Strona niekorzystająca z pomocy profesjonalnego pełnomocnika i opierająca się na literalnym brzmieniu art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. może pominąć niewymieniony w tym przepisie dokument, którego brak, w ocenie sądu administracyjnego, uzasadnia przyjęcie, iż skarga ma charakter niekompletny, co skutkować będzie pozostawieniem jej bez rozpatrzenia, bez uprzedniego wezwania strony o jej uzupełnienie. Taki sposób interpretacji przez sądy wymogu „kompletności” skargi przemawia dodatkowo przeciwko przyjęciu tak surowych konsekwencji w przypadku jego niespełniania. Zarówno więc „przerzucenie” na stronę skarżącą obowiązek dostarczenia sądowi administracyjnemu kompletnej dokumentacji sprawy, jak i otwarty, nasuwający wątpliwości interpretacyjne charakter katalogu określonych w art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r. dokumentów podlegających dołączaniu do skargi, powinny być rekompensowane dopuszczeniem przez ustawodawcę możliwości usunięcia braku w zakresie kompletności skargi, w wyniku wezwania przez sąd do usunięcia braku. Tymczasem rozwiązania przyjęte w u.z.p.p.r. wprowadzają, z punktu widzenia strony skarżącej, w istocie podwójne obostrzenie w stosunku do ogólnej regulacji procedury skargowej zawartej w p.p.s.a. Jest ona bowiem nie tylko obciążona wymogiem dostarczenia kompletnej dokumentacji sprawy (przy nie do końca precyzyjnej regulacji pojęcia „kompletności” w art. 30c ust. 2 u.z.p.p.r.), ale również uchybienie przez nią temu wymogowi nie może zostać sanowane w trybie art. 48 § 2 lub art. 49 p.p.s.a. ze względu na przyjmowany w orzecznictwie sądów administracyjnych pogląd o wyczerpującym uregulowaniu skutków wniesienia niekompletnej skargi w art. 30 ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r.

6. Reasumując, w ocenie Sejmu należy podzielić pogląd skarżącej, że art. 30c ust. 5 pkt 2 u.z.p.p.r. ogranicza w sposób nadmierny (nieproporcjonalny)

konstytucyjne prawo do sądu w zakresie, w jakim nakazuje sądowi administracyjnemu pozostawienie bez rozpatrzenia niekompletnej skargi na informację o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego, bez wezwania do usunięcia braków w dokumentacji, a co za tym idzie **jest niezgodny** z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz