



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 56/19
BAS-WAKU-1827/19

Warszawa, 12 grudnia 2019 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 (Dz. U. poz. 2072, ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej J K , M K , J B , M K , A K , A M , M S , M S , T P , G S , L K , S K , B S , A D , R M , M M , J B i B M , datowanej na 10 maja 2019 r. (sygn. akt SK 56/19), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania 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

Jako przedmiot kontroli w skardze konstytucyjnej J K , M K , J B , M K , A K , A M , M S , M S , T P , G S , L K , S K , B S , A D , R M , M M , J B i B M (dalej: skarżący), datowanej na 10 maja 2019 r., wskazano art. 86 § 1 zdanie 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.; dalej: p.p.s.a.), który ma następujące brzmienie: „Jeżeli strona nie dokonała w terminie czynności w postępowaniu sądowym bez swojej winy, sąd na jej wniosek postanowi przywrócenie terminu”.

Zastrzeżenia konstytucyjne odnoszą się do treści, jaka została nadana zakwestionowanemu przepisowi w drodze restrykcyjnego orzecznictwa sądów administracyjnych.

Wątpliwości skarżących budzi konstytucyjność art. 86 § 1 zdanie 1 p.p.s.a. w zakresie, w jakim wymieniony przepis jest rozumiany w ten sposób, że: a) dokonanie czynności procesowej z uchybieniem terminu przez profesjonalnego pełnomocnika uznawane jest każdorazowo za zawinione; b) wina osoby (pracownika kancelarii, praktykanta, stażysty) działającej w zastępstwie i na rzecz profesjonalnego pełnomocnika przypisywana jest temu pełnomocnikowi, co skutkuje nieprzywróceniem terminu (por. szczegółowo pkt V.2 stanowiska).

II. Stan faktyczny i stan prawny w sprawie poprzedzającej wystąpienie ze skargą konstytucyjną

1. Wniesienie skargi było poprzedzone następującymi okolicznościami faktycznymi. Skarżący, reprezentowani przez adwokata, pismem z stycznia 2017 r., zaskarżyli wydaną wobec nich decyzję Ministra Infrastruktury i Budownictwa z grudnia 2016 r. (nr). Skarga została wniesiona do

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W (dalej: WSA w W) za pośrednictwem organu – Ministra Infrastruktury i Budownictwa.

Stosownie do art. 57 § 1 p.p.s.a., skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym. Wobec tego do skargi znajduje zastosowanie art. 47 § 1 p.p.s.a., ustanawiający dla stron wnoszących pisma w postępowaniu sądowoadministracyjnym wymóg dołączenia odpisów skargi dla doręczenia ich stronom oraz uczestnikom postępowania. Obowiązek określony w art. 47 § 1 i art. 49 § 1 p.p.s.a., polegający na dołączeniu odpisów, obciąża składającego pismo, ze skutkami o których stanowi art. 58 § 1 pkt 3 tej ustawy. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w treści uchwały siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 grudnia 2013 r. (sygn. akt I OPS 13/13), który przyjął, że „niedołączenie przez skarżącego wymaganej liczby odpisów skargi i odpisów załączników, zgodnie z art. 47 § 1 p.p.s.a., jest brakiem formalnym skargi, o którym mowa w art. 49 § 1 w związku z art. 57 § 1 p.p.s.a., uniemożliwiającym nadanie skardze prawidłowego biegu, który nie może być usunięty przez sporządzenie odpisów skargi przez sąd”. Wskazana uchwała zawiera w swojej sentencji wykładnię art. 49 § 1 i art. 47 § 1 p.p.s.a. i znalazła zastosowanie także w sprawie skarżących, poprzedzającej ich wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego.

2. Zgodnie z art. 49 § 1 p.p.s.a., jeżeli pismo strony nie może otrzymać prawidłowego biegu wskutek niezachowania warunków formalnych, sąd – w ramach wstępnej kontroli wniesionego pisma – wzywa stronę do jego uzupełnienia lub poprawienia w terminie siedmiu dni pod rygorem pozostawienia pisma bez rozpoznania, chyba że ustawa stanowi inaczej. W myśl art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a., sąd odrzuca skargę, gdy nie uzupełniono w wyznaczonym terminie braków formalnych skargi.

W relacjonowanym stanie faktycznym przywołane przepisy stanowiły relewantną podstawę prawną podejmowanych rozstrzygnięć. Przewodnicząca Wydziału I Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W wezwała pełnomocnika skarżących do usunięcia braków formalnych skargi przez złożenie jej odpisów, poświadczonych za zgodność z oryginałem, w terminie siedmiu dni pod rygorem odrzucenia skargi. Zarządzenie doręczono pełnomocnikowi marca 2017 r. Wymagane odpisy złożono marca 2017 r., jednakże w kancelarii wyżej wskazanego ministerstwa.

Z unormowań ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wynika, że tryb pośredni wnoszenia pism stanowi ściśle określony w ustawie wyjątek, który wiąże się z koniecznością dokonania dodatkowych czynności bądź realizacji określonych uprawnień przez organ pośredniczący w przekazaniu pisma. Przewidziany tryb wnoszenia skargi za pośrednictwem organu ma na celu ustosunkowanie się do niej i możliwość wykorzystania przez organ uprawnień autokontrolnych (art. 54 § 2 i § 3 p.p.s.a.). Natomiast zasadą w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest prowadzenie korespondencji bezpośrednio z sądem, przed którym wszczynane jest postępowanie.

W sytuacji pisma procesowego, które powinno być skierowane bezpośrednio do sądu, a zostało złożone za pośrednictwem organu, najwcześniejszą datą, jaką można przyjąć za datę złożenia tego pisma, jest data przesłania tego pisma przez organ do sądu. *In casu* nastąpiło to marca 2017 r., a więc po terminie do uzupełnienia braków formalnych skargi. W konsekwencji WSA w W , na mocy postanowienia z kwietnia 2017 r. (sygn. akt) odrzucił skargę.

3. Pismem z maja 2017 r. pełnomocnik skarżących wniósł zażalenie, domagając się uchylenia wspomnianego postanowienia WSA w W w całości. Zażalenie zostało oddalone postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z kwietnia 2018 r. (sygn. akt).

Wnioskiem z maja 2018 r. skarżący wystąpili o przywrócenie terminu do usunięcia braków formalnych skargi z stycznia 2017 r. na decyzję Ministra Infrastruktury i Budownictwa z grudnia 2016 r. Zmierzając do konwalidacji czynności procesowej argumentowali, że uchybienie terminowi nastąpiło bez winy strony, a ściślej bez winy jej pełnomocnika procesowego, bowiem – wbrew jego woli, zaleceniom i środkom ostrożności – pismo uzupełniające braki zostało wniesione przez odbywającą praktyki w jego kancelarii studentkę V roku prawa do niewłaściwego podmiotu (ten zaś nadał przesyłkę do sądu już po upływie terminu, co skutkowało odrzuceniem skargi). Wśród okoliczności mających wskazywać na dochowanie aktów staranności przez pełnomocnika skarżących we wniosku wymieniono m.in.: 1) rękojmię właściwego wykonania zadania przez praktykantkę; 2) prawidłowe zaadresowanie (do WSA w W) pism złożonych w biurze podawczym w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa; 3) prawidłowe instrukcje

udzielone w formie ustnej i pisemnej pracownikowi kancelarii prawnej;
4) nieczytelność prezentaty w zakresie podmiotu, w którego biurze podawczym złożono pismo zawierające uzupełnienie braków formalnych skargi (odpisy skargi).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W , postanowieniem z sierpnia 2018 r. (sygn. akt), odmówił skarżącemu przywrócenia terminu do uzupełnienia braków formalnych skargi. W uzasadnieniu wskazał, że przedmiotowy wniosek nie mógł zostać uwzględniony, gdyż niestaranne działanie pracownika (praktykantki) kancelarii nie usprawiedliwia braku winy pełnomocnika, a w konsekwencji skarżących, w niedotrzymaniu terminu. Sąd odwołał się do ugruntowanego w judykaturze stanowiska, zgodnie z którym: „na pełnomocniku będącym profesjonalistą spoczywa obowiązek takiej organizacji pracy i sprawowania nadzoru nad wykonywanymi czynnościami, aby nie dochodziło do zaniedbywania ciężących na nim obowiązków związanych ze świadczoną obsługą lub pomocą prawną. Cięży na nim szczególny obowiązek dbałości o terminowość i prawidłowość dokonywanych czynności procesowych. W sytuacjach, gdy od prawidłowego dokonania danej czynności zależy dalszy bieg powierzonej pełnomocnikowi sprawy zasadnym jest wymaganie od tego pełnomocnika maksimum staranności, co umożliwi rozwiązywanie ewentualnych późniejszych wątpliwości i skraca czas oczekiwania na rozpoznanie sprawy. Rzetelność wykonania czynności procesowych przekładać się będzie bowiem na prawo strony do obrony swoich interesów i ochrony jej praw”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W przypomniał również, że zaniedbania osób, którymi posługuje się pełnomocnik, nie mogą być zaś uznane za brak winy w uchybieniu terminowi, bowiem to pełnomocnik ponosi wówczas ryzyko działań takich osób trzecich. Wskazał nadto, że podnoszona przez pełnomocnika skarżących okoliczność nieczytelnej prezentaty znajdującej się na piśmie przewodnim z marca 2017 r. nie może stanowić podstawy do przywrócenia terminu, skoro pełnomocnik skarżących mógł, a nawet powinien był wyjaśnić poprzez przepytanie praktykantki, w jakim miejscu złożyła brakujące odpisy skargi. Poza tym wbrew twierdzeniom zawartym we wniosku sąd uznał, iż prezentata na piśmie uzupełniającym braki jest wyraźna. Nadto stwierdził, że w razie powzięcia wątpliwości co do prawidłowości złożenia brakujących odpisów, pełnomocnik mógł telefonicznie w biurze podawczym sądu tę kwestię wyjaśnić. Tymczasem, jak wynika z uzasadnienia wniosku, rozmowa z praktykantką na temat miejsca złożenia odpisów

skargi miała miejsce dopiero 1 maja 2018 r., czyli po otrzymaniu postanowienia o odrzuceniu skargi. Sekwencja tych zdarzeń doprowadziła sąd do uznania, że pełnomocnik skarżących nie dołożył należytej staranności w tej sprawie.

4. Od powyższego rozstrzygnięcia skarżący wnieśli zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA), w którym podkreślili, że okoliczności sprawy potwierdzają dochowanie przez pełnomocnika aktów staranności, w szczególności poprzez nadzór nad czynnościami wykonywanymi przez praktykantkę. Powinny być one ocenione w sposób racjonalny, z uwzględnieniem obiektywnego miernika staranności oraz dotychczasowego dorobku orzeczniczego, czego miało zabraknąć po stronie sądu pierwszej instancji.

Postanowieniem NSA z 11 stycznia 2019 r. (sygn. akt I SA/Wa 1000/18) zażalenie zostało oddalone, co doprowadziło do wyczerpania toku instancji w sprawie. Z uwagi na to, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 86 § 1 zdanie 1 p.p.s.a., w rozumieniu nadanym temu przepisowi w praktyce orzeczniczej sądów, a które nasuwa pewne wątpliwości (por. uwagi w części poświęconej analizie formalnoprawnej), zasadniczy fragment uzasadnienia NSA wymaga przytoczenia *in extenso*. Sąd drugiej instancji przyznał pełnomocnikowi, że: „podjął się dużego trudu w celu ustalenia prawidłowości doręczenia brakujących odpisów skargi. Jednakże wszystkie te czynności nie mogą świadczyć o braku winy profesjonalnego pełnomocnika. Ten bowiem, posługując się pracownikami kancelarii, bierze jednocześnie na siebie odpowiedzialność za prawidłowe wykonywanie ciążących na nim obowiązków przez te osoby. Tak jak działania pełnomocnika wywołują bezpośrednie skutki dla mocodawcy, podobnie działania osób, którym pełnomocnik ten zlecił wykonanie jakichś czynności, wywołują skutki dla niego. W okolicznościach niniejszej sprawy przesłankę braku winy należy badać na dwóch etapach – po pierwsze, przez pryzmat dochowania należytej staranności przez adwokata w wyborze osoby do wykonania zadania, po drugie, ocenić również należy samo zachowanie pracownika. W związku z powyższym wskazać należy, iż faktycznie pełnomocnik skarżących należycie usiłował monitorować prawidłowość wykonania wezwania sądu, jednakże zlecając to zadanie pracownikowi kancelarii (a nie osobiste wykonanie wezwania sądu), przyjął on na siebie ryzyko błędów tego pracownika, także tych trudnych do skontrolowania. Zatem przedmiotem rozważań w sprawie powinna być kwestia winy D. S. w błędnym wykonaniu zleconego jej zadania i przez

ten pryzmat należy ocenić całą zaistniałą sytuację. Nie można przyjąć, tak jak sugeruje to pełnomocnik skarżących, że niewyjaśniony błąd pracownika kancelarii miałby usprawiedliwić uchybienie terminu i stanowić o braku jego winy. W takiej sytuacji jego «zawinienie» jest niejako konsekwencją zachowania pracownika i od oceny zachowania tego pracownika zależy «wina» pełnomocnika. Tymczasem w zażaleniu nie przedstawiono w zasadzie żadnych okoliczności uzasadniających brak winy D. S. (wówczas praktykantki w kancelarii) w błędnym złożeniu odpisów skargi w Kancelarii Ministerstwa. Pełnomocnik opisał swoje zachowanie, zachowanie innych zawodowych pełnomocników z kancelarii, którzy mieli dopilnować prawidłowego uzupełnienia braków skargi, nie wytłumaczył natomiast, z jakich przyczyn ostatecznie odpisy skargi nie zostały złożone w WSA Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w terminie. Skoro pełnomocnik skarżących nie podjął się próby uzasadnienia błędu praktykantki i uprawdopodobnienia braku jej winy, to błąd ten obciąża jego i stanowi o winie w uchybieniu terminu do uzupełnienia braków formalnych skargi”.

III. Zarzuty skarżących

Wskazany jako przedmiot kontroli art. 86 § 1 p.p.s.a. został zakwestionowany z punktu widzenia zgodności z art. 45 ust. 1 (prawo dostępu do sądu oraz prawo do rzetelnego osądzenia sprawy) oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji (zakaz zamykania drogi sądowej). Do naruszenia praw gwarantowanych wymienionymi przepisami miało dojść wskutek przyjęcia przez Naczelny Sąd Administracyjny restrykcyjnego rozumienia przesłanki winy (o której mowa w zaskarżonym przepisie), w świetle którego pełnomocnik ponosi odpowiedzialność za uchybienie terminu (co prowadzi do odmowy jego przywrócenia a w konsekwencji – ostatecznego udaremnienia uzyskania merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżących) przez osobę trzecią, pomimo iż podjął szereg aktów staranności przy uzupełnianiu braków formalnych skargi. Skarżący podnoszą, że w orzecznictwie sądowym funkcjonuje automatyzm polegający na „utożsamianiu jakichkolwiek zaniedbań po stronie osób, którymi pełnomocnik posługuje się w wykonywaniu czynności, a winą samego pełnomocnika, zaś podejmowane przez pełnomocnika akty staranności i nadzoru nad prawidłowym wykonywaniem zadań z uwzględnieniem racjonalnych oczekiwań, jakich można od niego oczekiwać w warunkach prowadzonej przez niego

działalności gospodarczej są bagatelizowane” (pismo procesowe z 4 lipca 2019 r. usuwające braki formalne skargi konstytucyjnej, s. 5; dalej: pismo procesowe).

Zdaniem skarżących nie należy zrównywać działań profesjonalnego pełnomocnika z działaniami osób, którymi posługuje się on przy wykonywaniu czynności procesowych (pracowników kancelarii, praktykantów, stażystów). Przesłanka winy w rozumieniu art. 86 § 1 p.p.s.a. winna być oceniana przez pryzmat dopełnienia (lub też nie) aktów staranności i nadzoru przez profesjonalnego pełnomocnika, jakich można od niego racjonalnie oczekiwać w warunkach prowadzonej działalności gospodarczej. W ocenie skarżących odpowiedzialność profesjonalnego pełnomocnika nie może być odpowiedzialnością absolutną za działania osób, którymi się posługuje przy wykonywaniu czynności zawodowych, a więc bezwzględną odpowiedzialnością za skutek, gdy czynności te zostały wykonane wadliwie.

Jednocześnie przyjmowane przez sądy, na tle art. 86 § 1 p.p.s.a., rozumienie przesłanki winy jest, według skarżących, sprzeczne z wymogiem wykładni prokonstytucyjnej, w szczególności uwzględniającej prawo dostępu do sądu oraz zakaz zamykania drogi sądowej. Rozstrzygnięcie kwestii incydentalnej w przedmiocie wniosku o przywrócenie terminu przesądza niejednokrotnie (tak jak w sprawie skarżących) o losie toczącego się postępowania sądowego.

Wykładnia przyjmowana w orzecznictwie sądów świadczy o pozornej dostępności instytucji przywrócenia terminu dla stron reprezentowanych przez profesjonalnych pełnomocników, od których oczekuje się nie tylko podwyższonego miernika staranności w toku czynności zawodowych, ale wręcz nieomyślności.

IV. Przywrócenie terminu do dokonania czynności w postępowaniu sądowym – uwagi wprowadzające

Czynność w postępowaniu sądownoadministracyjnym podjęta przez stronę (uczestnika postępowania) po upływie terminu jest czynnością *ex lege* bezskuteczną (art. 85 p.p.s.a.). Z uchybieniem terminu w postępowaniu sądownoadministracyjnym mamy do czynienia, gdy w trakcie trwania terminu wyznaczonego do dokonania określonej czynności procesowej strona nie dopełni tego obowiązku. Bez znaczenia pozostają przy tym okoliczności, które doprowadziły do takiego stanu rzeczy. Kwestia zawinienia lub też braku zawinienia strony ma natomiast zasadniczy wpływ na

ewentualne przywrócenie terminu przez sąd administracyjny. Intencją ustawodawcy przy tworzeniu przepisów regulujących instytucję przywrócenia terminu było umożliwienie stronie obrony swoich praw czy interesów w sytuacji, gdy upływ terminów procesowych wywołał dla niej negatywne skutki prawne, jednak przy jednoczesnym założeniu, że strona dołożyła wszelkich możliwych starań, aby takich negatywnych konsekwencji uniknąć. Dlatego pierwszorzędne znaczenie dla rozpoznania wniosku o przywrócenie terminu do dokonania czynności w postępowaniu sądowym ma ustalenie, czy fakt uchybienia przez stronę terminowi nie nastąpił z jej winy (M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 545).

Wykazanie braku winy w uchybieniu danego terminu ciąży na podmiocie składającym wniosek o jego przywrócenie, przy czym z dyspozycji art. 87 § 2 p.p.s.a. wynika, że na wnioskodawcy spoczywa obowiązek jedynie uprawdopodobnienia okoliczności wskazujących na brak winy w uchybieniu terminu. Zdaniem NSA: „Uprawdopodobnienie istnienia braku winy nie daje pewności, lecz tylko wiarygodność (prawdopodobieństwo) twierdzenia o jakimś fakcie. Pojęcie uprawdopodobnienia sprowadza się do postępowania zmierzającego do stwierdzenia istnienia lub nieistnienia określonego zdarzenia, czynności podjętej w ramach postępowania, w wyniku tego postępowania bądź wreszcie do zastępczego środka dowodowego. Z tegoż względu uprawdopodobnienie określane jest, jako ułatwione postępowanie dowodowe, postępowanie zmierzające do uwiarygodnienia twierdzeń, surogat, namiastkę dowodu bądź środek zastępczy dowodu niedający pewności, lecz tylko wiarygodność (prawdopodobieństwo) twierdzenia o jakimś fakcie. Należy przy tym wyraźnie zaznaczyć, iż ocena, czy w realiach konkretnej sprawy rzeczony uprawdopodobnienie braku winy w istocie nastąpiło, pozostawione jest ocenie sądu. Sąd nie jest związany twierdzeniami wniosku, gdyż istota uprawdopodobnienia sprowadza się do przekonania sądu o przynajmniej prawdopodobieństwie zaistnienia okoliczności mających wpływ na brak winy w uchybieniu terminu. Podstawą tej oceny powinien być obiektywny miernik staranności, której można wymagać od każdego należycie dbającego o swoje interesy. Nie jest to, więc ocena dowolna, a stanowiąca wypadkową okoliczności powoływanych w sprawie oraz dyrektyw oceny dowodów – dokonywanej przy uwzględnieniu zasad logicznego rozumowania oraz doświadczenia życiowego, przy uwzględnieniu specyfiki uprawdopodobnienia”

(postanowienie NSA z 13 września 2019 r., sygn. akt I GZ 263/19; zob. także np. postanowienie NSA z 26 marca 2012 r., sygn. akt II FZ 142/12).

W kontekście niniejszej sprawy szczególne znaczenie ma fakt, że ustawodawca nie określił kryteriów, według których sądy administracyjne powinny oceniać zachowanie podmiotu uchybiającego terminowi, jako nienoszącego znamion winy. W orzecznictwie sądowym oraz w literaturze przedmiotu przyjmuje się, że brak winy w uchybieniu terminu powinien być oceniany z uwzględnieniem wszystkich okoliczności konkretnej sprawy, z wzięciem pod uwagę obiektywnego miernika staranności, jakiej można wymagać od osoby dbającej należycie o własne interesy. Z kolei w sprawach, w których stroną reprezentuje profesjonalny pełnomocnik (w tym także doradca podatkowy i rzecznik patentowy), kryterium braku winy w uchybieniu terminowi należy oceniać z uwzględnieniem miernika staranności wymaganego przy dokonywaniu czynności procesowych przez tego pełnomocnika. Pogląd ten jest powszechny i utrwalony w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak wskazał NSA w uzasadnieniu wyroku z 22 stycznia 2019 r. (sygn. akt II FSK 166/17): „W przypadku kiedy za stronę działa pełnomocnik, o wadach oświadczenia woli, dobrej lub złej wierze, zachowaniu należytej staranności, co do zasady, należy rozstrzygać na podstawie okoliczności zachodzących po stronie pełnomocnika, a nie mocodawcy. Dlatego też w odniesieniu do profesjonalnych pełnomocników (adwokatów, radców prawnych, doradców podatkowych) należy oczekiwać większej staranności w podejmowaniu przez nich czynności procesowych, zwłaszcza surowiej ocenia się przesłanki braku winy w kontekście przywrócenia terminu do dokonania czynności. Działanie pełnomocnika będącego adwokatem, radcą prawnym czy też doradcą podatkowym ma bowiem charakter profesjonalny, rodzący odpowiedzialność za działanie w imieniu swojego mocodawcy, a jednocześnie oparty na zaufaniu mocodawcy wobec pełnomocnika. Nie sposób w związku z tym oceniać stopnia zaniedbań profesjonalisty na równi z takimi samymi zaniedbaniami, które poczyniłaby osoba samodzielnie dochodząca swoich interesów w postępowaniu przed organami podatkowymi. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że skutki działania pełnomocnika ponosi strona. Ona też ponosi odpowiedzialność za dobór osób, którymi posługuje się przy prowadzeniu swoich spraw” (podobnie m.in. wyroki NSA z: 9 stycznia 2018 r., sygn. akt I OSK 553/16; 30 maja 2018 r., sygn. akt II FZ 254/18; 8 maja 2019 r., sygn. akt II FSK 3442/17).

Specyfika działania z pomocą profesjonalnego pełnomocnika na tym się nie wyczerpuje. Przyjmuje się bowiem, iż nie tylko jego wina, lecz również zaniedbania osób, którymi pełnomocnik się posłużył (np. pracowników kancelaryjnych) powodują, że nie można uznać braku winy w uchybieniu terminowi i przywrócić terminu do dokonania czynności w postępowaniu sądowym. Jak wyjaśnił NSA w uzasadnieniu postanowienia NSA z 28 sierpnia 2019 r. (sygn. akt I GZ 259/19): „W związku z posiadaną przez siebie wiedzą z zakresu prawa oraz znajomością procedury sądowej profesjonalny pełnomocnik zobligowany jest do zachowania dużo dalej posuniętej staranności niż wymagana jest od osób niebędących profesjonalistami. Podkreślenia wymaga, że zawodowy charakter działalności adwokata powoduje, że odpowiedzialność pełnomocnika obejmuje działania wszystkich osób, którymi posługuje się wykonując swój zawód. Ustanowiony pełnomocnik odpowiada więc za błędy i zaniechania pracownika kancelarii. Właściwa organizacja wewnętrznej pracy kancelarii jest traktowana jako dochowanie staranności warunkującej brak winy w uchybieniu terminu [...]. W związku z powyższym podkreślić należy, że jeżeli pełnomocnik posługuje się inną osobą do wykonania zleconych mu zadań, to uchybienia dokonane przez tę osobę powinny być traktowane jako uchybienia samego pełnomocnika, a więc i strony postępowania” (podobnie m.in. postanowienia NSA z: 11 czerwca 2014 r., sygn. akt I FZ 149/14; 7 grudnia 2016 r. sygn. akt II OZ 1353/16).

Institucja przywrócenia uchybionego terminu ma doniosłe znaczenie z punktu widzenia gwarancji uprawnień procesowych strony. Dlatego istotna jest nie tylko regulacja ustawowa, ale również praktyka sądów, których zadaniem jest dokonywanie w każdym przypadku oceny spełnienia przesłanek dopuszczalności i zasadności wniosku o przywrócenie terminu, a w szczególności przesłanki braku winy strony w uchybieniu terminowi. Każdy kasus powinien być traktowany indywidualnie, z uwzględnieniem konkretnej sytuacji oraz cech osobowych strony, która uchybiła terminowi. W niektórych orzeczeniach NSA wyraźnie akcentuje konieczność oceniania okoliczności faktycznych mających świadczyć o braku winy w uchybieniu terminu z punktu widzenia zachowania prawa do sądu (zob. m.in. postanowienia NSA z: 11 sierpnia 2011 r., sygn. akt II FZ 413/11; 20 października 2011 r., sygn. akt II FZ 537/11; 26 marca 2012 r., sygn. akt II FZ 142/12). Mimo to, zdaniem skarżących, orzecznictwo ukształtowane na gruncie art. 86 § 1 zdanie 1 p.p.s.a. (którego szczegółowsza analiza przedstawiona jest poniżej) ma charakter

restrykcyjny i doprowadziło do nadania kwestionowanemu przepisowi treści, które są niezgodne z Konstytucją.

V. Analiza formalnoprawna

1. W orzecznictwie sądu konstytucyjnego przyjmuje się, że rozpoznając sprawę Trybunał na każdym etapie postępowania powinien badać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. 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). Składu rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte w zarządzeniu sędziego Trybunału wydanym na gruncie ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.) albo postanowieniu Trybunału wydanym na gruncie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK z 2016 r.), czy też obowiązującej ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: ustawa o TK) – o przekazaniu skargi konstytucyjnej do rozpoznania merytorycznego lub postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie w przedmiocie odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, wydanym na gruncie ustawy o TK z 1997 r., ustawy o TK z 2016 r., czy też obowiązującej ustawy o TK (tak m.in. w wyroku TK z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt SK 35/15, zob. także wyrok TK z 22 marca 2017 r., sygn. akt SK 13/14).

Dlatego też w niniejszej sprawie przed przystąpieniem do merytorycznej analizy konstytucyjności należy poczynić ustalenia o charakterze formalnym, koncentrując się przede wszystkim na dopuszczalnym zakresie kontroli zakwestionowanego przepisu.

2. W *petitum* pisma inicjującego niniejsze postępowanie skarżący wskazali, że kwestionują art. 86 § 1 zdanie 1 p.p.s.a. w zakresie, „w jakim: przesłanka winy, o której mowa w powołanym przepisie rozumiana jest względem profesjonalnych pełnomocników w ten sposób, iż dokonanie czynności procesowej z uchybieniem terminu uznawane jest każdorazowo za zawinione, czyniąc instytucję przywrócenia terminu iluzoryczną względem czynności podejmowanych z udziałem profesjonalnych pełnomocników”.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 18 czerwca 2019 r., sygn. akt Ts 73/19 (dalej: zarządzenie z 18 czerwca 2019 r.) skarżący zostali wezwani do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez:

- 1) „dokładne określenie przedmiotu skargi konstytucyjnej przez wyjaśnienie, czy skarżący kwestionują art. 86 § 1 zdanie 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [...] w zakresie, w jakim wymieniony przepis jest rozumiany w ten sposób, że:
 - a) dokonanie czynności procesowej z uchybieniem terminu przez profesjonalnego pełnomocnika uznawane jest każdorazowo za zawinione albo
 - b) wina osoby (pracownika kancelarii, praktykanta, stażysty), działającej w zastępstwie i na rzecz profesjonalnego pełnomocnika przypisywana jest ww. pełnomocnikowi, co skutkuje nieprzywróceniem terminu;
- 2) uzasadnienie, w jaki sposób zakwestionowany art. 86 § 1 zdanie 1 p.p.s.a. narusza wyrażone w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo dostępu do sądu i rzetelnego osądzenia sprawy oraz zakaz zamykania drogi sądowej”.

W piśmie procesowym skarżący odnieśli się do tego wezwania. Wyjaśnili, że przedmiotem kontroli czynią art. 86 § 1 zdanie 1 p.p.s.a. w obu zakresach wyodrębnionych w zarządzeniu z 18 czerwca 2019 r. Jednak, jak wskazali: „Z daleko posuniętej ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez Trybunał Konstytucyjny, iż strona skarżąca może wybrać jedynie jeden ze wskazanych sposobów rozumienia przepisu [...], strona skarżąca wskazuje, iż w takiej sytuacji przedmiotem skargi konstytucyjnej jest zakwestionowanie art. 86 § 1 zdanie 1 p.p.s.a. w zakresie punktu 1 litera a przywołanego powyżej, którego zakres jest [...] szerszy, obejmując w istocie zakres punktu 1 litera b” (pismo procesowe, s. 2). Z kolei gdy chodzi o wykonanie drugiej dyrektywy ujętej w zarządzeniu z 18 czerwca 2019 r., skarżący w zasadzie ograniczyli się do nieznacznego rozbudowania

argumentacji przedstawionej w skardze konstytucyjnej (por. pkt III niniejszego stanowiska).

Trybunał Konstytucyjny nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg postanowieniem z 20 sierpnia 2019 r. (sygn. akt Ts 73/19). Wskazany w jego *petitum* zakres zaskarżenia art. 86 § 1 zdanie 1 p.p.s.a. odpowiada temu, jaki został pierwotnie określony w skardze konstytucyjnej. W uzasadnieniu omawianego postanowienia Trybunał nie wyjaśnił, czy pismo procesowe skarżących (usuwające braki formalne skargi) zmodyfikowało przedmiot zaskarżenia. Zważywszy, że w skardze nadano dalszy bieg w całości, a postępowanie nią wszczęte w żadnej części nie uległo umorzeniu, wydaje się, że zakres kontroli art. 86 § 1 zdanie 1 p.p.s.a. nie został jeszcze definitywnie przesądzony. Uzasadnia to, zdaniem Sejmu, potrzebę zweryfikowania dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej w każdym z obydwu jej wyodrębnionych zakresów.

3. W niniejszej sprawie zasadnicza trudność, która w ocenie Sejmu uniemożliwia merytoryczne rozpatrzenie skargi konstytucyjnej w zakresie wskazanym pierwotnie w jej *petitum*, ale także w zakresie zredagowanym jako wariant „a” w zarządzeniu wzywającym do uzupełnienia braków formalnych skargi (za którym opowiedzieli się skarżący w piśmie procesowym), wynika z dwóch okoliczności. Po pierwsze, z niekoherencji między prezentowaną przez skarżących argumentacją a wyodrębnioną w powyższy sposób treścią normatywną art. 86 § 1 zdanie 1 p.p.s.a. Po drugie, z dorobku orzeczniczego sądów administracyjnych, który nie pozwala uznać, że wyodrębniona w powyższy sposób treść normatywna art. 86 § 1 zdanie 1 p.p.s.a. ma charakter powszechny i ugruntowany.

4. W myśl art. 53 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o TK, skarga konstytucyjna powinna zawierać m.in. 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; wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone oraz 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 (por. także art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 2016 r.; art. 65 ustawy o TK z 2015 r.; art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r.). Jak podnosi Trybunał Konstytucyjny: „[S]karżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonywające argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać «sposób» tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli [...] Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09; zob. także np. postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; 14 stycznia 2009 r., sygn. akt Ts 21/07; 15 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 10/09; 12 października 2010 r., sygn. akt Ts 229/09; 6 grudnia 2012 r., sygn. akt Ts 187/11). Jak wskazuje Trybunał: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów w kontekście każdego wzorca kontroli nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie” (wyrok TK z 23 października 2012 r., sygn. akt SK 11/12). Między innymi wskazane przepisy statuują przesłanki dopuszczalności wystąpienia ze skargą konstytucyjną, w tym nakładają na skarżącego określone wymogi, których spełnienie jest warunkiem koniecznym przystąpienia do merytorycznego rozpoznania takiej skargi przez Trybunał Konstytucyjny. Powyższe oznacza, że nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem danego wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. m.in. wyroki TK z: 13 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 48/15; 4 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 10/17; 25 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 27/18 oraz postanowienie TK z 15 lipca 2015 r. sygn. akt SK 69/13).

Uwzględniając powyższy wymóg konstruowania skargi konstytucyjnej, Sejm stwierdza, że granice zaskarżenia wskazane przez skarżących (w *petitum* skargi konstytucyjnej: „w zakresie, w jakim: przesłanka winy, o której mowa w powołanym

przepisie rozumiana jest względem profesjonalnych pełnomocników w ten sposób, iż dokonanie czynności procesowej z uchybieniem terminu uznawane jest każdorazowo za zawinione, czyniąc instytucję przywrócenia terminu iluzoryczną względem czynności podejmowanych z udziałem profesjonalnych pełnomocników”; w piśmie procesowym: „w zakresie, w jakim wymieniony przepis jest rozumiany w ten sposób, że dokonanie czynności procesowej z uchybieniem terminu przez profesjonalnego pełnomocnika uznawane jest każdorazowo za zawinione”) są zbyt rozległe i zdają się wykraczać poza główny wątek uzasadnienia zarzutów. Argumentacja skarżących (zarówno ta przedstawiona w skardze konstytucyjnej, jak i uzupełniającym ją piśmie procesowym) koncentruje się na wykazaniu niekonstytucyjności przyjmowania na podstawie art. 86 § 1 zdanie 1 p.p.s.a., iż błąd osoby umocowanej do dokonania czynności (pracownika kancelarii, praktykanta, stażysty) obciąża pełnomocnika i stanowi o winie w uchybieniu terminu do uzupełnienia braków formalnych skargi, uniemożliwiając jego przywrócenie. Taki obszar rozważań koreluje ze stanem faktycznym, na bazie którego o przywrócenie terminu do dokonania czynności w postępowaniu sądowym zabiegali skarżący. W skardze nie ma rozważań, które byłyby poświęcone przypadkom niedotrzymania terminu bezpośrednio z winy pełnomocnika stron. Jedyne wątek poświęcony czynnościom adwokata reprezentującego skarżących skupia się na wykazaniu, iż nie dopuścił się on zaniedbania w nadzorze nad działaniami osoby trzeciej, której zlecił złożenie w sądzie odpisów skargi, co nie zostało prawidłowo wykonane.

Konkludując, wzięwszy pod uwagę okoliczności, w jakich doszło do uchybienia terminu w sprawie skarżących, oraz konkretny charakter kontroli zapoczątkowanej skargą konstytucyjną, należałoby uznać, że ocenie konstytucyjności powinien być poddany art. 86 § 1 zdanie 1 p.p.s.a. w zakresie, w jakim przesłankę winy odnosi do działań osób, którymi pełnomocnik posługuje się przy wykonywaniu czynności. Zakresowi temu co do istoty odpowiada wariant „b” przedmiotu kontroli ujęty w zarządzeniu wzywającym do uzupełnienia braków formalnych skargi. Zawężenie obszaru analiz do wyrażonej w nim normy *prima facie* wydaje się leżeć w gestii Trybunału Konstytucyjnego, niemniej wymaga przeprowadzenia odrębnej analizy dopuszczalności, czemu poświęcone są dalsze rozważania (por. pkt V.8 i nast. stanowiska).

5. Złożenie skargi konstytucyjnej jest dopuszczalne tylko w sytuacji, w której do naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności doszło na skutek wydania rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, przy czym naruszenie to wynika z zastosowania przez orzekające organy przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, który jest sprzeczny z Konstytucją (postanowienia TK z: 19 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 8/01; 5 września 2006 r., sygn. akt Ts 130/06; 4 stycznia 2007 r., sygn. akt Ts 101/06). Sąd konstytucyjny wyklucza natomiast kwestionowanie takich naruszeń konstytucyjnych wolności lub praw, które są konsekwencją wadliwego zastosowania prawa przez powołane do tego organy.

Jak w dotychczasowym orzecznictwie wskazywał TK, istotą przyjętego modelu skargi konstytucyjnej jest to, że zwraca się ona wyłącznie przeciwko ustawie lub innemu aktowi normatywnemu naruszającemu konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego. Skarżący nie może kwestionować orzeczenia sądu czy też decyzji organu administracji publicznej. Skarga konstytucyjna nie jest zatem ani wprost, ani pośrednio, nadzwyczajnym środkiem kontroli prawomocnych orzeczeń sądowych, czy też ostatecznych rozstrzygnięć organów administracji publicznej. Skarga konstytucyjna jest bowiem „zawsze «skargą na przepis», a nie na jego konkretne, wadliwe zastosowanie, nawet jeśli to prowadzioby do niekonstytucyjnego skutku. Kontrola stosowania prawa przez sądy – choćby nawet błędnego – pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego” (postanowienia TK z: 2 grudnia 2010 r., sygn. akt SK 11/10; 16 grudnia 2016 r. sygn. akt SK 21/16). Jak podkreśla Trybunał, do jego kognicji nie należy „rozpatrywanie zarzutów dotyczących wykładni dokonanej przez sąd ani zarzutów błędnej subsumcji stanu faktycznego dokonanej w wyroku czy też wadliwości kierunku argumentacji wykorzystanej w ostatecznym orzeczeniu” (postanowienie TK z 9 kwietnia 2019 r. sygn. akt SK 7/19; por. także np. postanowienia TK z: 2 grudnia 2010 r., sygn. akt SK 11/10; 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 7/19). Podsumowując, niedopuszczalna jest skarga konstytucyjna na stosowanie prawa, nawet gdyby było ono błędne.

Niezależnie od powyższego trzeba uwzględnić, że w razie stwierdzenia jednolitej wykładni danego przepisu w procesie stosowania prawa, Trybunał przyjmuje, że przepis będący przedmiotem jego kontroli ma takie znaczenie, jakie wynika z owej wykładni (zob. wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 18/05; 28 października 2015 r. sygn. akt SK 9/14). Dotyczy to przede wszystkim tych przypadków, gdy określony sposób rozumienia

przepisu ustawy utrwalił się w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok TK z 14 marca 2018 r., sygn. akt P 7/16; zob. także m.in. wyroki TK z: 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06; 17 czerwca 2014 r., sygn. akt P 6/12; oraz postanowienia TK z: 4 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 10/99; 17 października 2018 r., sygn. akt P 7/17).

6. Odnosząc te uwagi do rozpatrywanej skargi konstytucyjnej należy wskazać, że z brzmienia art. 86 § 1 zdanie 1 p.p.s.a. nie wynika wprost, czy i w jakim zakresie dokonanie czynności procesowej uznawane jest za zawinione, gdy uchybienie terminu jest wynikiem działania (zaniechania) profesjonalnego pełnomocnika. Skarżący, formułując w *petitum* skargi konstytucyjnej określony zakres zaskarżenia oraz wybierając wariant „a” zakresu zaskarżenia ustalony w zarządzeniu z 18 czerwca 2019 r., zdają się twierdzić, że pomiędzy działaniem pełnomocnika a przesłanką winy występuje zależność, która wyklucza przywrócenie terminu niezależnie od okoliczności danego przypadku. Innymi słowy, wspomniany zakres zaskarżenia skłania do uznania, że zarzut niekonstytucyjności dotyczy normy ukształtowanej przyjmowaniem w orzecznictwie sądów administracyjnych takiego miernika staranności wymaganej od adwokata (radcy prawnego) zawodowo trudniącego się świadczeniem pomocy prawnej, który wyklucza *a limine* możliwość uprawdopodobnienia nieistnienia winy strony w uchybieniu terminu. Aby jednak taka treść normatywna mogła zostać przypisana kwestionowanemu przepisowi i stanowić przedmiot kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, musiałaby być odzwierciedlona w jednolitej i konsekwentnej praktyce stosowania prawa.

Tymczasem analiza orzecznictwa sądów administracyjnych nie potwierdza, aby art. 86 § 1 zdanie 1 p.p.s.a. był rozumiany w powyższy sposób. W ogólnodostępnej bazie judykatów (<http://www.nsa.gov.pl/baza-orzeczen.php>) znaleźć można liczne przykłady, gdy sąd przywrócił termin na dokonanie czynności procesowej niezrealizowanej w stosownym czasie przez stronę reprezentowaną przez profesjonalnego pełnomocnika. Nie aspirując do wyczerpującego przedstawienia typowych sytuacji, w których pełnomocnik skarżącego skutecznie uprawdopodobnił brak winy w niedotrzymaniu terminu, dla wykazania trafności powyższej tezy można poprzestać na wyliczeniu następujących przypadków:

- 1) nagłe pogorszenie stanu zdrowia pełnomocnika, które nie pozwoliło na wyręczenie

się inną osobą (postanowienia NSA z: 4 grudnia 2018 r., sygn. akt I OZ 1178/18; 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt I GSK 427/19) nawet, jeśli wystąpiło w ostatnim dniu terminu (postanowienia NSA z: 28 sierpnia 2019 r., sygn. akt I GZ 252/19; 4 września 2019 r., sygn. akt I GZ 269/19); 2) nieuzasadniony (omyłkowy) zwrot przesyłki zawierającej skargę kasacyjną, nadanej przez pełnomocnika w urzędzie pocztowym (postanowienie NSA z 18 października 2018 r., sygn. akt II OZ 1013/18); 3) nieodebranie przesyłki zawierającej wezwanie do uzupełnienia braków formalnych skargi kasacyjnej wskutek nieotrzymania przez pełnomocnika awiza (postanowienie NSA z 13 września 2019 r., sygn. akt I GZ 263/19); 4) otrzymanie przez pełnomocnika przesyłki po skutecznym doręczeniu w trybie fikcji doręczenia, wskutek błędnego działania operatora pocztowego, który wydał przesyłkę po okresie dłuższym niż 14 dni licząc od pierwszego zawiadomienia (postanowienia NSA z: 9 października 2018 r.; sygn. akt I GZ 307/18; 30 października 2018 r., sygn. akt II FZ 630/18; 5 grudnia 2018 r., sygn. akt II FZ 675/18).

7. Poczynione wyżej ustalenia prowadzą do konkluzji, iż przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu nie może być art. 86 § 1 zdanie 1 p.p.s.a. w zakresie określonym w *petitum* skargi konstytucyjnej (w nieco przeredagowanej wersji wskazanym również w piśmie procesowym skarżących) i w tej części postępowanie powinno zostać **umorzone** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

8. Z uzasadnieniem skargi konstytucyjnej oraz stanem faktycznym, na tle którego zapadło rozstrzygnięcie sądowe o prawach konstytucyjnych skarżących, koresponduje takie rozumienie art. 86 § 1 zdanie 1 p.p.s.a., zgodnie z którym „wina osoby (pracownika kancelarii, praktykanta, stażysty), działającej w zastępstwie i na rzecz profesjonalnego pełnomocnika przypisywana jest ww. pełnomocnikowi, co skutkuje nieprzywróceniem terminu”. Cytowany zakres kwestionowanego przepisu został wyodrębniony w zarządzeniu z 18 czerwca 2019 r. wzywającym skarżących do uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej (por. szerzej pkt V.2 stanowiska). Sejm odczytuje ten zabieg – i jego rezultat – jako trybunalską propozycję precyzyjniejszego odzwierciedlenia przekonania skarżących co do przyjmowanego w orzecznictwie sądów administracyjnych na tle art. 86 § 1 zdanie 1 p.p.s.a. rozumienia przesłanki winy, które ma pozostawać niezgodne z Konstytucją.

Wywody ujęte w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej oraz uzupełniającego ją pisma procesowego wskazują bowiem, że w ich ocenie omyłka, której dopuścił się pracownik kancelarii (praktykant, stażysta), nie powinna definitywnie przesądzać o zawinionym charakterze uchybienia terminowi do dokonania czynności procesowej a w konsekwencji o niedopuszczalności przywrócenia tego terminu, gdy pełnomocnik – w sposób właściwy dla danej sytuacji – wykonał obowiązek nadzoru nad tym pracownikiem.

9. *In casu* uchybienie terminu do uzupełnienia braków stanowi rezultat skierowania wymaganych odpisów skargi do sądu za pośrednictwem organu – Ministra Infrastruktury i Budownictwa, zamiast bezpośrednio do właściwego sądu. Ze względu na okoliczności sprawy (złożenie odpisów w biurze podawczym ministerstwa) Sejm nie jest w stanie dokonać miarodajnych ustaleń dotyczących klasyfikowania takich uchybień w praktyce sądowej w oparciu o rozstrzygnięcia zgromadzone w powszechnie dostępnych bazach orzecznictwa. Zbiory te obfitują natomiast w przykłady dotyczące kierowania do niewłaściwego organu lub pod nieprawidłowy adres pism procesowych nadawanych w urzędzie pocztowym. Możliwości w sferze ustalenia dorobku jurysdykcyjnego w adekwatnym zakresie spoczywają w rękach Trybunału Konstytucyjnego, któremu na mocy art. 70 ust. 1 ustawy o TK przysługuje prawo zwrócenia się do Naczelnego Sądu Administracyjnego o przekazanie informacji w sprawie stosowania lub wykładni określonego przepisu prawa w orzecznictwie sądowym. Niemniej, zdaniem Sejmu, zasadne i wystarczające dla prowadzonych rozważań jest przyjęcie, że w sytuacji, w której pismo procesowe jest w nagłówku odpowiednio (poprawnie) zaadresowane, pomiędzy skierowaniem go do nieprawidłowego organu w drodze osobistego doręczenia przez pracownika (praktykanta, stażystę) kancelarii a skierowaniem go do nieprawidłowego organu za pośrednictwem poczty przez pracownika (praktykanta, stażystę) kancelarii adresującego korespondencję nie występują różnice istotne z punktu widzenia rozpatrywanego problemu konstytucyjnego. Założenie to pozwoli zweryfikować, na ile przyjęte przez sąd w sprawie skarżących rozumienie przesłanki winy w uchybieniu terminu jest elementem trwałej i jednolitej praktyki orzeczniczej, na ile zaś stanowi incydentalne od niej odstępstwo, bądź też wpisuje się tylko w jedną z konkurencyjnych linii orzeczniczych.

10. W pierwszej kolejności warto odnotować, że przywołane w skardze konstytucyjnej przykłady orzeczeń, mających obrazować restrykcyjną i niekonstytucyjną wykładnię art 86 § 1 zdanie 1 p.p.s.a. (pod tym względem wyrok NSA z 2 października 2015 r., sygn. akt II OSK 148/14 trzeba uznać za nietrafnie wytypowany), dotyczą zróżnicowanych stanów faktycznych. Odnoszą się one zarówno do sytuacji analogicznych względem poddanej ocenie w sprawie skarżących (postanowienia NSA z: 19 września 2012 r., sygn. akt I FZ 341/12; 24 kwietnia 2013 r., sygn. akt II OZ 310/13; 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OZ 336/14; 26 maja 2014 r., sygn. akt II FZ 679/14; 11 czerwca 2014 r., sygn. akt I FZ 149/14; 31 października 2014 r., sygn. akt I GZ 479/14; 18 listopada 2014 r., sygn. akt I GZ 498/14), jak i do sytuacji, których podobieństwo można kwestionować (postanowienia NSA z: 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OZ 958/12; 6 października 2014 r., sygn. akt I FZ 328/14). W orzeczeniach tych NSA oddalił zażalenia na postanowienia wojewódzkich sądów administracyjnych odmawiające przywrócenia terminu, uznając, że w sprawach, w których stroną reprezentuje profesjonalny pełnomocnik, kryterium braku winy w uchybieniu terminu należy oceniać z uwzględnieniem podwyższonego miernika staranności, jakiej można wymagać od profesjonalnych uczestników obrotu prawnego. Staranne wykonywanie zawodu ma na celu reprezentowanie swoich klientów w taki sposób, aby minimalizować możliwości wystąpienia sytuacji, kiedy klient bez swej winy nie może dochodzić swoich praw. W ten sposób najpełniej będzie realizowana dbałość o dobro i interesy klienta. W związku z tym zaniedbania osób, którymi posługuje się profesjonalny pełnomocnik, obciążają jego samego, a jednocześnie nie uwalniają strony od poniesienia procesowej odpowiedzialności za takie działania bądź zaniechania. Bez znaczenia jest przy tym okoliczność czy w ramach prowadzonej działalności radca prawny korzysta usług zatrudnionego personelu, pracowników kancelarii, czy też osób, którymi są członkowie jego rodziny. Zawodowy charakter działalności radcy prawnego powoduje, że odpowiedzialność pełnomocnika obejmuje działania wszystkich osób, którymi posługuje się wykonując swój zawód. Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla, że zapewnienie prawidłowości pracy kancelarii jest obowiązkiem osób prowadzących kancelarię. Obowiązek ten realizuje się przez powierzenie wysyłki pism odpowiedzialnemu pracownikowi oraz sprawowanie bieżącej kontroli nad wykonywaniem takich czynności, jak wysyłanie pism procesowych, których termin złożenia jest określony i których niedochowanie może

skutkować utratą przez klienta kancelarii możliwości dochodzenia swoich praw. Niejednokrotnie NSA wyraził przekonanie, że błędne zaadresowanie koperty przez personel administracyjny kancelarii nie uwalnia od zarzutu niedbalstwa i niestaranności w prowadzeniu swoich spraw. Uchybienie to nie może świadczyć o uprawdopodobnieniu braku winy w uchybieniu terminu. Przychylenie się do tego stanowiska prowadziłyby bowiem do absurdalnych i niemożliwych do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawa sytuacji, gdy zasłonięcie się przez profesjonalnego pełnomocnika niedbalstwem własnego pracownika, skutkowałoby w każdym przypadku przywróceniem uchybionego.

W kontekście tych wypowiedzi trzeba zwrócić uwagę, że nie wszystkie przywołane orzeczenia pozwalają weryfikować, na ile sądy oceniające w poszczególnych sprawach spełnienie przesłanek przywrócenia terminu brały pod uwagę postawę pełnomocnika i pozostałe okoliczności faktyczne, na ile zaś omyłkę (błąd) pracownika kancelarii automatycznie uznawały za niedbalstwo eliminujące jakąkolwiek możliwość egzoneracji pełnomocnika. Zdaniem Sejmu, sądowe ustalenie, iż skarżący nie uprawdopodobnił w przekonujący sposób, że niedochowanie terminu do wniesienia skargi nastąpiło bez jego winy, przy jednoczesnym założeniu, że usprawiedliwieniem niedokonania czynności w terminie nie może być błąd osoby zatrudnionej w kancelarii (pracownika, praktykanta, stażysty), nie jest równoznaczne z przyjęciem przez sąd, iż wina osoby wykonującej określone czynności na rzecz pełnomocnika definitywnie wyłącza możliwość przywrócenia terminu do dokonania czynności w postępowaniu sądowym. Stanowisko to nie koliduje z przekonaniem, iż błędne zaadresowanie koperty przez personel administracyjny kancelarii nie może uwalniać pełnomocnika od zarzutu niedbalstwa i niestaranności w prowadzeniu swoich spraw. Uchybienie to nie świadczy *per se* o uprawdopodobnieniu braku winy w uchybieniu terminu. Jak odnotował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy: „Przychylenie się do tego stanowiska prowadziłyby bowiem do dość absurdalnych i niemożliwych do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawa sytuacji, gdy zasłonięcie się przez profesjonalnego pełnomocnika niedbalstwem własnego pracownika, skutkowałoby w każdym przypadku przywróceniem uchybionego terminu. Taki pogląd prezentowany jest zresztą powszechnie w judykaturze sądów administracyjnych, gdzie podkreśla się, że powierzanie dokonywania określonych czynności w sprawie innym osobom – czy to przez stronę, która zleca prowadzenie

sprawy profesjonalnemu pełnomocnikowi, czy to przez tego pełnomocnika np. pracownikowi kancelarii – nie powoduje, że osoba, na której ciąży obowiązek dokonania konkretnej czynności w określonym terminie «pozbywa się» w ten sposób odpowiedzialności za należyte wypełnienie tego obowiązku. W przeciwnym wypadku, «opłacalne» byłoby przekazanie dokonania danej czynności osobie trzeciej, gdyż niezależnie od tego, czy osoba ta prawidłowo by się z zadania wywiązała (i z jakich względów ewentualnie by tego nie zrobiła) na stronę postępowania «przeszłyby» jedynie pozytywne rezultaty działań takiej osoby, a w przypadku niewywiązania się (nieprawidłowego wywiązania się) przez tę osobę z powierzonego jej zadania stronie nie można byłoby przypisać winy nawet wtedy, gdyby niedokonanie czynności było rezultatem rażących zaniedbań takiej osoby” (wyrok z 24 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 1310/17).

11. Aby można było mówić o tym, że utrwalona i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię art. 86 § 1 zdanie 1 p.p.s.a. (por. pkt V.5 stanowiska), należy zbadać, czy istotnie mamy do czynienia z powtarzalną i powszechną metodą wykładni tego przepisu prawnego (tak m.in. wyrok TK z 2 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 31/08; postanowienie TK z 21 września 2005 r., sygn. akt SK 32/04). Z tego względu w prowadzonych rozważaniach nie wolno pominąć takich orzeczeń, które wskazują na istnienie odmiennej od kontestowanej w skardze konstytucyjnej wykładni art. 86 § 1 zdanie 1 p.p.s.a., występującej w takiej skali, która pozwala na stwierdzenie konkurencyjnej linii orzeczniczej. Niektóre sądy przyjmują bowiem, że przypadkowa a zarazem oczywista (techniczna) omyłka pracownika kancelarii nie może wywoływać negatywnych skutków dla działających z należyłą starannością pełnomocnika oraz skarżącego. Zatem wówczas, gdy wszystkie czynności, które pełnomocnik mógł skontrolować i na które miał wpływ, zostały wykonane z zachowaniem standardów profesjonalizmu. Przykładów takiego rozumienia braku winy w uchybieniu terminu dostarczają następujące orzeczenia:

- postanowienie NSA z 13 kwietnia 2005 r., sygn. akt II FZ 80/05 (wniosek o sporządzenie uzasadnienia wyroku do sądu administracyjnego został prawidłowo sporządzony, ale z powodu omyłki pracownika kancelarii w zaadresowaniu przesyłki, wysłano go na adres organu zamiast na adres sądu, który wydał wyrok; sąd stwierdził, że: „przy takiej skali wysyłanej korespondencji, jaka ma miejsce w [...]

Sp. z o.o., niniejszy przypadek należy uznać za zdarzenie o charakterze losowym. W konsekwencji nie można przypisać pracownicy kancelarii niedbalstwa. Należy przy tym podkreślić, że skarżący działając w przekonaniu, iż stosowny wniosek został złożony uiszczył w terminie opłatę kancelaryjną za doręczenie wyroku wraz z uzasadnieniem. Tym samym przypadkowa ale zarazem oczywista i przewidywalna przy tej ilości wysyłanej korespondencji omyłka pracownicy spółki nie może wywoływać negatywnych skutków dla działających z należytą starannością pełnomocnika i skarżącego”);

- postanowienie NSA z 17 marca 2008 r., sygn. akt II FZ 99/08 (skarga była prawidłowo skierowana do wojewódzkiego sądu administracyjnego, za pośrednictwem organu, natomiast została przesłana bezpośrednio do sądu w wyniku błędnego zaadresowania przesyłki przez pracownika kancelarii; sąd uznał, że wszystkie czynności dokonywane przez pełnomocnika, które mógł skontrolować i na realizację których miał wpływ, zostały wykonane z zachowaniem standardów profesjonalizmu; zdaniem sądu skarżący z założenia powinien ponosić konsekwencje czynności dokonywanych przez pełnomocnika, niemniej: „odpowiedzialność tą należy miarkować zarówno wynikami analizy stopnia zawinienia pełnomocnika w zakresie zadań, do których został powołany ustawą, jak też realizacją konstytucyjnie chronionego prawa do Sądu [...] Jeżeli na kwestie dochowania terminu nie miała w sprawie wpływu strona skarżąca oraz zostało uprawdopodobnione w sprawie, że pełnomocnik dochował należytej staranności, której można by od niego wymagać, a jedyną przyczyną uchybienia terminu była w istocie omyłka techniczna, to ze względu na wagę prawa do Sądu, należało orzec o wypełnieniu przesłanek z art. 86 u.p.p.s.a.”);

- postanowienie NSA z 13 października 2009 r., sygn. akt II GZ 225/09 (pracownik kancelarii błędnie zaadresował do NSA przesyłkę zawierającą skargę kasacyjną w sytuacji, gdy w treści skargi kasacyjnej została ona prawidłowo skierowana do NSA za pośrednictwem wojewódzkiego sądu administracyjnego; w ocenie sądu: „W okolicznościach niniejszej sprawy oznacza to, że pełnomocnik dochował należytej staranności, a jedyną przyczyną uchybienia terminu była w istocie omyłka pracownika w zaadresowaniu przesyłki. Wobec uprawdopodobnienia braku winy pełnomocnika strony skarżącej w uchybieniu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, ze względu na wagę prawa do sądu, należało uchylić zaskarżone postanowienie i na podstawie art. 86 § 1 p.p.s.a.

w związku z art. 193 p.p.s.a. orzec o przywróceniu skarżącej terminu do wniesienia skargi kasacyjnej”);

- postanowienie NSA z 10 sierpnia 2017 r., sygn. akt I FZ 157/17 (sąd – oceniwszy, że wszystkie czynności dokonywane przez pełnomocnika skarżącej spółki, które mógł skontrolować i na realizację których miał wpływ, zostały wykonane z zachowaniem standardów profesjonalizmu – wskazał: „Przy ocenie przesłanek podanych przez stronę dla uprawdopodobnienia braku winy w uchybieniu terminu należy mieć na uwadze ocenę stopnia zawinienia pełnomocnika w zakresie zadań, do których został powołany ustawą, jak też realizacją konstytucyjnie chronionego prawa do sądu. [...] w sytuacji, w której skarga do sądu administracyjnego została prawidłowo sporządzona, a tylko z powodu oczywistej omyłki pracownika kancelarii w zaadresowaniu przesyłki, skargę wysłano na adres sądu zamiast na adres organu, który wydał zaskarżoną decyzję, można przyjąć, że brak winy strony w uchybieniu terminu został uprawdopodobniony”);

- postanowienie NSA z 19 kwietnia 2018 r., sygn. akt I FZ 84/18 (wniosek o sporządzenie uzasadnienia wyroku do sądu administracyjnego został prawidłowo sporządzony, ale z powodu omyłki pracownika kancelarii w zaadresowaniu przesyłki, wysłano go na adres organu zamiast na adres sądu, który wydał wyrok; sąd stwierdził, że wszystkie czynności dokonywane przez pełnomocnika skarżącej spółki, które mógł skontrolować i na realizację których miał wpływ, zostały wykonane z zachowaniem standardów profesjonalizmu; w ocenie sądu: „w realiach rozpoznawanej sprawy, odmowa przywrócenia terminu do wniesienia skargi wiązałaby się dla strony z dolegliwym skutkiem w postaci braku możliwości złożenia skargi kasacyjnej i pozbawieniem jej prawa do sądu zagwarantowanego Konstytucją (art. 45 ust. 1 Konstytucji R.P). Biorąc pod uwagę fakt, że wniosek został nadany w terminie, popełniony przez pracownika kancelarii błąd należało potraktować jako oczywistą omyłkę pisarską, która uprawdopodobniła brak winy w uchybieniu terminowi”).

Do omawianego nurtu wykładni art. 86 § 1 zdanie 1 p.p.s.a. można zaliczyć również postanowienia przywracające termin do dokonania czynności w postępowaniu sądowym wydane w sytuacji, gdy uchybienie terminu stanowiło skutek oczywistej omyłki pisarskiej pracownika kancelarii adresującego przesyłkę (błąd w adresie lub opisie adresata, nie zaś – jak w wyżej wskazanych wypadkach – skierowanie przesyłki do niewłaściwego organu). Do tego zbioru należą m.in.

postanowienia NSA z: 22 stycznia 2008 r., sygn. akt II FZ 644/07; 12 stycznia 2011 r., sygn. akt I OZ 1006/10 oraz postanowienie WSA w Opolu z 1 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Op 263/16.

Na odrębną wzmiankę zasługuje, wpisujące się w relacjonowaną linię orzeczniczą, postanowienie NSA z 14 listopada 2018 r. (sygn. akt II OZ 1099/18), w którym sąd uznał, iż: „nagła choroba i związana z tym nieobecność w kancelarii [pełnomocnika – uwaga własna] oraz obiektywna niemożność zweryfikowania wykonania obowiązku przez pracownicę stanowiły niezawinioną przyczynę uchybienia terminu do usunięcia braków formalnych skargi, tj. złożenia dwóch jej odpisów. Wprawdzie, jak zasadnie wskazał Sąd pierwszej instancji, pełnomocnik odpowiada za błędy i zaniechania pracownika, jednak w okolicznościach tej sprawy, pełnomocnik nie miała obiektywnej możliwości skontrolowania, czy zlecone pracownicy zadanie zostało przez nią wykonane prawidłowo”. Ustalenia te pozwoliły NSA stwierdzić, iż skarżący uprawdopodobnili brak winy w niedochowaniu terminu, co umożliwiło mu przywrócenie terminu do dokonania określonej w wezwaniu czynności procesowej.

12. Przeanalizowane rozstrzygnięcia NSA z pewnością nie stanowią wyczerpującego materiału, pozwalającego formułować wnioski na temat całej praktyki orzeczniczej, ani nawet jej głównego nurtu. Zrealizowanie takiego celu wymagałoby zastosowania innej metodologii. Zdaniem Sejmu nie jest to jednak w niniejszej sprawie konieczne. Ustalenie bowiem tak licznej próby rozstrzygnięć sądów administracyjnych, korzystnych ze względu na umiarkowany rygorizm dla podmiotów ubiegających się o przywrócenie terminu dla dokonania czynności w postępowaniu sądowym, pozwala – bez ryzyka błędu – stwierdzić, że stanowisko, w świetle którego art. 86 § 1 zdanie 1 p.p.s.a. jest powszechnie rozumiany w ten sposób, że wina osoby (pracownika kancelarii, praktykanta, stażysty) działającej w zastępstwie i na rzecz profesjonalnego pełnomocnika, przesądza o winie tego pełnomocnika, nie znajduje wystarczającego oddźwięku w praktyce. Przeciwnie, analiza dostępnych judykatów wskazuje na występowanie rozbieżności w ocenie dopuszczalności powoływania się na brak winy (gdy profesjonalny pełnomocnik należycie dopełnił aktów staranności oraz nadzoru i nie można mu przypisać niewłaściwej organizacji wewnętrznej pracy kancelarii) w sytuacji, gdy uchybienie

terminu wynika z nieuwagi lub zaniedbania osoby działającej w zastępstwie i na rzecz pełnomocnika.

13. Ani Trybunał Konstytucyjny, ani tym bardziej Sejm nie jest władny, by ingerować w przebieg procesu subsumcji i kontrolować czy korygować jego wyniki. O tym, czy stan faktyczny rzeczywiście obligował NSA do oddalenia zażalenia na postanowienie o odmowie przywrócenia terminu do usunięcia braków formalnych skargi na podstawie art. 86 § 1 zdanie 1 p.p.s.a., rozstrzygnął prawomocnie sąd. Niemniej, na marginesie prowadzonych rozważań warto zauważyć, że wydane w sprawie skarżących postanowienie WSA w W z sierpnia 2018 r. (sygn. akt) nie wskazuje, by okolicznością wykluczającą uznanie braku winy w uchybieniu terminu dla tego sądu było wyłącznie i samoistnie zaniedbanie osoby odbywającej praktyki w kancelarii prawnej. Z uzasadnienia tego rozstrzygnięcia wynika bowiem, że według sądu pierwszej instancji niedochowanie przez stronę skarżącą terminu do uzupełnienia braków skargi nie było wyłącznie następstwem okoliczności niezależnych od pełnomocnika, lecz stanowiło wynik niedostatecznej jego staranności w prowadzeniu spraw. Jak wskazał WSA w W , tożsamość organu, w kancelarii którego złożone zostały odpisy skargi – wobec podnoszonego przez skarżących faktu, iż nie mogła zostać potwierdzona na podstawie prezentaty (por. pkt II stanowiska) – należało ustalić w inny sposób. *In casu* możliwe było tzw. rozpytanie praktykantki (z wydanych w sprawie orzeczeń sądowych oraz opisu stanu faktycznego zawartego w skardze konstytucyjnej wynika, że nastąpiło to dopiero po otrzymaniu przez pełnomocnika postanowienia o odrzuceniu skargi), albo kontakt z sekretariatem sądu (wyjaśnienie w biurze podawczym). Przywołany wywód wskazuje na to, że sąd pierwszej instancji, rozpoznając sprawę skarżących, mimo że odmówił im przywrócenia terminu do usunięcia braków formalnych skargi, nie stosował restrykcyjnej wykładni art. 86 § 1 zdanie 1 p.p.s.a.

14. Zdaniem Sejmu, uwzględnienie powyższych okoliczności uzasadnia stanowisko, że w niniejszym postępowaniu przedmiotem skargi konstytucyjnej uczyniono sposób zastosowania w sprawie skarżących zakwestionowanego art. 86 § 1 zdanie 1 p.p.s.a. Uzasadnienie skargi konstytucyjnej koncentruje się na wadliwości występującej w orzecznictwie sądów administracyjnych interpretacji tego

unormowania, która legła także u podstaw postanowienia NSA z stycznia 2019 r., oddalającego zażalenie skarżących na postanowienie WSA w W o odmowie przywrócenia terminu do uzupełnienia braków formalnych skargi na decyzje ministra. Jednak dostępne orzeczenia sądów administracyjnych, w szczególności zaś przywołane w stanowisku judykaty NSA, nie dostarczają argumentów jednoznacznie świadczących, że pogląd wypowiedziany w postanowieniu wydanym w sprawie skarżących może i powinien być uznany za wyraz stabilnej, utrwalonej i powszechnej metody wykładni i stosowania zaskarżonego art. 86 § 1 zdanie 1 p.p.s.a. Jak to już podkreślano, uprzednie stwierdzenie występowania takiej praktyki stanowi zaś warunek konieczny poddania kontroli przez Trybunał Konstytucyjny przepisu, w ten właśnie sposób zinterpretowanego i zastosowanego w sprawie skarżących. Tymczasem źródłem zarzucanego naruszenia ich praw konstytucyjnych była praktyka zastosowania tego przepisu, która nie wykazuje cech pozwalających uznać, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie nie stanie się wyłącznie sfera zastosowania prawa, ale powszechnie akceptowana i utrwalona wykładnia kwestionowanego przepisu. Tylko w takim zaś przypadku można by uznać dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej o tak określonym przedmiocie .

Podsumowując, przeprowadzone wyżej rozważania i przedstawione przykłady stosowania przez NSA zakwestionowanego w skardze konstytucyjnej przepisu, nie dają podstawy do przyjęcia wniosku, że w niniejszej sprawie zostały spełnione warunki formalne wszczęcia kontroli hierarchicznej zgodności norm w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Rozpoznanie zarzutu niekonstytucyjności art. 86 § 1 zdanie 1 p.p.s.a., również w węższym zakresie (wskazanym w zarządzeniu z 18 czerwca 2019 r. jako wariant „b”), jest niedopuszczalne. Stąd Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

MARSZAŁEK SEJMU


Elżbieta Witek