



CHYL I WSPÓLNICY

KANCELARIA PRAWNA

WZDZIAŁ

Warszawa, dnia 4 lipca 2019 r.

**Biuro Służby Prawnej Trybunału Konstytucyjnego
Wydział do Spraw Wstępnej Weryfikacji Pism
Inicjujących Postępowanie przed Trybunałem
Al. Jana Chrystiana Szucha 12A
00-918 Warszawa**

Sygn. akt: Ts 73/19

Skarżący:

1. J K
2. M K
3. J B
4. M K
5. A K
6. A M
7. M S
8. M S
9. T P
10. G S
11. L K
12. S K
13. B S
14. A D
15. R M
16. M M
17. J B
18. B M

rep. przez adw. Grzegorza Chyla

PISMO SKARŻĄCYCH

W imieniu skarżących 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 oraz B
M (których pełnomocnictwa szczególne znajdują się w aktach sprawy),
w wykonaniu zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 czerwca 2019 r.,
doręczonego w dniu 27 czerwca 2019 r. wzywającego do usunięcia w terminie 7 dni od dnia
doręczenia zarządzenia braków formalnych skargi konstytucyjnej sygn. Ts 73/19 wniesionej
do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 10 maja 2019 r. (data nadania) poprzez:

- 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 (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.; dalej: 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 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 zamykania drogi sądowej.

Wykonując powyższe zarządzenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego w zakresie punktu 1 tegoż zarządzenia strona skarżąca wskazuje, iż przedmiotem skargi konstytucyjnej jest zakwestionowanie art. 86 § 1 zd. § p.p.s.a. zarówno w zakresie punktu 1 litera a, jak i b przywołanych powyżej. Z daleko posuniętej ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez Trybunał Konstytucyjny, iż strona skarżąca może wybrać jedynie jeden ze wskazanych sposobów rozumienia przepisu (na co wskazywać może zastosowanie w zarządzeniu z dnia 18 czerwca 2019 r. alternatywy rozłącznej poprzez użycie słowa „albo”), strona skarżąca wskazuje, iż w takiej sytuacji przedmiotem skargi konstytucyjnej jest zakwestionowanie art. 86 § 1 zd. § p.p.s.a. w zakresie punktu 1 litera a przywołanego powyżej, którego zakres jest w ocenie strony skarżącej szerszy, obejmując w istocie zakres punktu 1 litera b.

Strona skarżąca podnosi, iż nie kwestionuje, że pełnomocnik odpowiada za czynności osób, którymi posługuje się przy wykonywaniu czynności procesowych, tj. pracownika kancelarii, praktykanta, czy stażysty. Skarżący kwestionują jednakże stawianie, na gruncie badania przesłanki winy w wyniku wykładni art. 86 § 1 zd. 1 p.p.s.a., znaku równości pomiędzy działaniami tejże osoby a działaniami samego profesjonalnego pełnomocnika. Gdyby bowiem tak było każdorazowa omyłka pracownika kancelarii, praktykanta, stażysty oznaczałaby winę samego pełnomocnika i czyniło, jak podniesiono w skardze konstytucyjnej, instytucję przywrócenia terminu iluzoryczną względem czynności podejmowanych z udziałem profesjonalnych pełnomocników. Przesłanka winy w rozumieniu art. 86 § 1 zd. 1 p.p.s.a. winna być w takim przypadku oceniana poprzez pryzmat dopełnienia (lub też nie) aktów staranności i nadzoru przez profesjonalnego pełnomocnika, jakich można od niego racjonalnie oczekiwać w warunkach prowadzonej działalności gospodarczej. Odpowiedzialność profesjonalnego pełnomocnika nie może być odpowiedzialnością absolutną za działania osób, którymi posługuje się przy dokonywaniu czynności zawodowych, a więc bezwzględną odpowiedzialnością za skutek, gdy czynności te zostały wykonane wadliwie. Nie powinno bowiem ulegać wątpliwości, że nawet przy dołożeniu szczególnej staranności oraz sprawowaniu nadzoru nad osobą, której powierzono wykonanie określonego zadania dojść może do nieprawidłowości, skutkujących na przykład jak to miało miejsce w niniejszej sprawie do wadliwego skierowania pisma zawierającego uzupełnienie braków formalnych skargi do organu, zamiast do sądu, co przełożyło się ostatecznie na uzupełnienie tychże braków po upływie terminu zakreślonego przez sąd i odrzucenia skargi.

Co do zaś sposobu, w jaki 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 zamykania drogi sądowej podnoszę, co następuje.

Jak podniesiono w skardze konstytucyjnej strona skarżąca wnosi o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisu art. 86 § 1 zd. 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, wskazując iż jest on niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Podniesiono także, iż ww. przepis stanowił podstawę

wydania postanowienia przez Naczelną Sąd Administracyjny z dnia stycznia 2019 r. wydanym w sprawie o sygn. akt (doręczonym pełnomocnikowi skarżących w dniu 11 lutego 2019 r.), zaś na skutek wydania ww. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego naruszono prawa skarżących o charakterze konstytucyjnym, tj. prawo dostępu do sądu, prawo do rzetelnego osądzenia sprawy oraz zakazu zamykania drogi sądowej. Sposobem zaś w jaki doszło do naruszenia tychże praw było przyjęcie przez Naczelną Sąd Administracyjny restrykcyjnego rozumienia przesłanki winy, o której mowa w art. 86 § 1 zd. 1 p.p.s.a., uznającego winę pełnomocnika w uchybieniu terminu i odmowę jego przywrócenia, mimo jednoczesnego uznania przez ten sąd istnienia po stronie tegoż pełnomocnika szeregu aktów staranności przy uzupełnianiu braków formalnych skargi, czym ostatecznie udaremnione zostało skarżącym uzyskanie merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie, a więc zrealizowanie prawa do sądu.

Zgodnie z art. 86 § 1 zd. 1 p.p.s.a. jeżeli strona nie dokonała w terminie czynności w postępowaniu sądowym bez swojej winy, sąd na jej wniosek postanowi przywrócenie terminu. Na gruncie powołanego przepisu należy zwrócić szczególnie uwagę na słuszny pogląd, iż: „Rozstrzygnięcie w przedmiocie wniosku o przywrócenie uchybionego terminu nie jest przedmiotem uznania administracyjnego, lecz jest gwarancją procesową usuwająca negatywne skutki pewnych wydarzeń zaistniałych w toku postępowania administracyjnego. Instytucja przywrócenia terminu jest elementem prawa strony postępowania administracyjnego do wniesienia odwołania, co w dalszej kolejności warunkuje skuteczne wniesienie skargi do sądu administracyjnego, będące realizacją prawa do sądu wyrażonego wprost w art. 45 ust. 1 oraz zagwarantowanego w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, jak również w art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności gwarantującym prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach.” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 27 listopada 2013 r., sygn. akt I SA/Bd 820/13, niepubl., LEX nr 1434605).

Mając zatem na względzie wagę konstytucyjnego prawa do sądu stwierdzić należy, iż stanowi ono szczególnie istotną wskazówkę interpretacyjną dla wykładni obowiązujących przepisów prawa. W tym zakresie strona skarżąca odwołuje się do orzecznictwa oraz poglądów doktryny powołanych w treści wniesionej skargi konstytucyjnej zgodnie z którym, obowiązujące przepisy prawa winny być interpretowane tak, by nie zamykać stronie

możliwości dochodzenia praw na drodze sądowej, a więc w duchu wykładni przyjaznej konstytucji umożliwiającej efektywne wymierzenie sprawiedliwości w zawisłych sprawach¹.

Tymczasem w orzecznictwie za jednolity należy uznać pogląd co do restrykcyjnego rozumienia przesłanki „winy” w rozumieniu art. 86 § 1 zd. 1 p.p.s.a. w odniesieniu do czynności podejmowanych z udziałem profesjonalnych pełnomocników, który prowadzi do utożsamiania uchybień w terminowym wykonaniu czynności procesowych (co konwalidować ma przecież instytucja przywrócenia terminu) z winą w doprowadzeniu do tego uchybienia. W tym zakresie ponownie odwołać się należy do treści skargi konstytucyjnej. Dlatego też strona skarżąca stoi na stanowisku, iż instytucja przywrócenia terminu wobec istniejącego rozumienia przesłanki „winy” w odniesieniu do profesjonalnych pełnomocników jest instytucją iluzoryczną. Skoro niemożliwe jest konwalidowanie dokonanych wadliwie (z uchybieniem terminu) czynności procesowych, to instytucja przywrócenia terminu przestaje być gwarancją procesową usuwającą negatywne skutki pewnych wydarzeń zaistniałych w toku postępowania administracyjnego (zgodnie z przywołanym powyżej poglądem). Funkcjonuje bowiem automatyzm polegający na utożsamianiu jakichkolwiek zaniedbań po stronie osób, którymi pełnomocnik posługuje się w wykonaniu czynności, a winą samego pełnomocnika, zaś podejmowane przez pełnomocnika akty staranności i nadzoru nad prawidłowym wykonaniem zadań z uwzględnieniem racjonalnych oczekiwań, jakich można od niego oczekiwać w warunkach prowadzonej przez niego działalności gospodarczej są bagatelizowane.

Takie rozumienie przesłanki „winy” na tle art. 86 § 1 zd. 1 p.p.s.a. jest sprzeczne z wymogiem wykładni prokonstytucyjnej, w szczególności na rzecz konstytucyjnie chronionego prawa dostępu do sądu oraz zakazu zamykania drogi sądowej. Rozstrzygnięcie kwestii incydentalnej w przedmiocie wniosku o przywrócenie terminu przesądza niejednokrotnie o losie toczącego się postępowania sądowego. Tak, też miało miejsce w sprawie skarżących, w którym wobec najpierw odmowy przywrócenia terminu do uzupełnienia braków formalnych skargi z dnia stycznia 2017 r. poprzez przedłożenie jej odpisów przez sąd I instancji, a następnie wobec oddalenia zażalenia na to rozstrzygnięcie przez sąd II instancji, postępowanie sądowe zakończyło się prawomocnym odrzuceniem

¹ postanowienie NSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2008 r., sygn. akt I OSK 614/08, LEX nr 493702; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 stycznia 2019 r., sygn. akt I SA/Wr 646/18, LEX nr 2635415; postanowienie NSA w Warszawie z dnia 29 lipca 2011 r., sygn. akt I OZ 565/11, LEX nr 1082967; Zubik M. (red.), Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów, C.H. Beck, 2008 r., s. 241; Safjan M., Bosek L (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86, 2016 r., C.H. Beck, s. 1100

skargi skarżących na decyzję Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia grudnia 2016 r., nr A tym samym skarżący zostali pozbawieni możliwości merytorycznego rozpoznania sprawy przez niezwisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą zgodnie z art. 45 ust. 1 oraz zagwarantowanego w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, jak również w art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W myśl art. 45 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Zgodnie zaś z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Dodać ponownie trzeba, że w sprawie skarżących sam Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w postanowieniu, którym uznał słuszność odmowy przywrócenia terminu skarżącym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w W (a więc oddalając zażalenie) w uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia stwierdził: *„W istocie przyznać trzeba 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”*, co dobitnie świadczy o pozornej dostępności instytucji przywrócenia terminu dla stron reprezentowanych przez profesjonalnych pełnomocników, od których oczekuje się nie tylko zachowania podwyższonego miernika staranności w toku czynności zawodowych, ale wręcz nieomyślności. Posługując się terminologią Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stwierdzić można, iż w takich sytuacjach prawo do przywrócenia terminu jest jedynie prawem teoretycznym i iluzorycznym, nie zaś konkretnym i skutecznym.

Jak było podnoszone we wniesionej skardze konstytucyjnej, zgodnie z poglądami doktryny na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd². W zakresie drugiego z elementów (wymogu rzetelności postępowania) w doktrynie podkreśla się, iż: *„W świetle dotychczasowych wypowiedzi TK można przyjąć, że sprawiedliwość proceduralna stanowi w istocie odzwierciedlenie nakazu takiego ukształtowania rozwiązań*

² Zubik M. (red.), Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów, C.H. Beck, 2008 r., s. 241

procesowych, aby zapewniały one, że sprawa zostanie należycie i sprawiedliwie rozpoznana, z poszanowaniem uprawnień stron i uczestników postępowania, które powinny być traktowane w sposób podmiotowy”³.

Rozumienie przesłanki „winy” na tle art. 86 § 1 zd. 1 p.p.s.a. w sposób opisany powyżej, a czyniący instytucję przywrócenia terminu niedostępną dla czynności podejmowanych z udziałem profesjonalnych pełnomocników jest sprzeczne z wymogiem wykładni przyjaznej konstytucji, statuuje istnienie praw iluzorycznych prowadząc do naruszenia wyrażonych w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawa dostępu do sądu i rzetelnego osądzenia sprawy oraz zakazu zamykania drogi sądowej.

Mając powyższe na względzie, wnoszę jak we wstępie.

Grzegorz Chyl

adwokat

W załączeniu:

- pięć odpisów pisma.

³ Safjan M., Bosek L (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86, 2016 r., C.H. Beck, s. 1128 i n.