



1001-8.TK.102.2022

(SK 72/22)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną spółki B Sp. z o.o. Sp.k.
o stwierdzenie niezgodności art. 58 § 1 pkt 3 w związku z art. 49 § 1 w związku
z art. 29 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami
administracyjnymi [tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.], „w rozumieniu
pozwalającym na odrzucenie skargi w przypadku nieuzupełnienia jej o odpis
z Krajowego Rejestru Sądowego, który to jest powszechnie dostępny i jego brak
nie uniemożliwia nadania sprawie biegu”, z art. 45 ust. 1, art. 2, art. 77 ust. 2,
art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada
2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem
Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

**postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy
o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym –
wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.**

Zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału WSA w P , doręczonym w dniu kwietnia 2021 r., Skarżąca została wezwana do usunięcia braków formalnych skargi poprzez złożenie pełnomocnictwa uprawnającego do reprezentowania Jej przed sądami administracyjnymi, uiszczenia wpisu sądowego od złożonej skargi, a także złożenia dokumentów potwierdzających umocowanie osób podpisanych na dokumencie pełnomocnictwa.

Postanowieniem z dnia maja 2021 r., sygn. akt , WSA w P odrzucił skargę. W uzasadnieniu postanowienia wskazał, iż w wykonaniu wezwania do usunięcia braków formalnych Skarżąca „przedstawiła wydruk informacji odpowiadającej odpisowi pełnemu z rejestru przedsiębiorców, z którego wynika, że komplementariuszem uprawnionym do jej reprezentowania jest spółka B sp. z o.o. (nr KRS). Skarżąca nie przedstawiła już jednak odpisu KRS ostatnio wskazanej spółki, wskutek czego nie sposób zwłaszcza zweryfikować, czy osoby podpisane pod dokumentem pełnomocnictwa uprawnione były do działania w jej imieniu. W konsekwencji skarżąca nie wykonała wezwania do usunięcia braków formalnych skargi. Zgodnie natomiast z art. 58 § 1 pkt 3 P.p.s.a. skarga, której braków formalnych nie uzupełniono w wyznaczonym terminie, podlega odrzuceniu” (uzasadnienie postanowienia, strona 2).

Od powyższego postanowienia Skarżąca złożyła zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA), który postanowieniem z dnia listopada 2021 r., sygn. akt , oddalił je.

W uzasadnieniu postanowienia NSA «[o]dnosząc się do argumentacji zażalenia odnośnie oczekiwania od Sądu pierwszej instancji poszukiwania w aktach administracyjnych dokumentów dzięki którym możliwe byłoby wykazanie umocowani[a] osób udzielających pełnomocnictwa do działania w imieniu osoby prawnej, to Sąd w składzie orzekającym w tej sprawie podziela pogląd, zgodnie z którym obowiązku ustanowionego w art. 29 p.p.s.a. nie wyłącza okoliczność, że dokument wykazujący umocowanie do działania w imieniu osoby prawnej

(komplementariusza) znajduje się w aktach administracyjnych sprawy podatkowej – z powodów, które szerzej zostały omówione w orzecznictwie (por. przykładowo postanowienie NSA z dnia 21 grudnia 2010 r., sygn. akt I FSK 1575/10) oraz w piśmiennictwie (por. głosę krytyczną Magdaleny Gródeckiej i Tomasza Grzybowskiego do postanowienia NSA z dnia 17 stycznia 2011 r., sygn. akt II FSK 1824/10, publ. OSP 2011, z. 9, poz. 93). Należy w szczególności podkreślić, że przepis art. 29 p.p.s.a., zamieszczony wszakże w ustawie regulującej tryb postępowania przed sądem administracyjnym jednoznacznie określa: „mają obowiązek wykazać swoje umocowanie dokumentem przy pierwszej czynności w postępowaniu”. Nie bez znaczenia dla wskazanego podejścia jest to, że zgromadzony w aktach sprawy administracyjnej materiał zostaje zwrócony organowi administracji po zakończeniu postępowania sądowego, a więc również ta okoliczność przemawia za koniecznością załączenia odrębnego dokumentu wykazującego umocowanie do każdej sprawy sadowoadministracyjnej» (uzasadnienie postanowienia NSA, strona 6).

Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 2022 r. Skarżąca została wezwana do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez podanie, czy od wskazanego w skardze konstytucyjnej ostatecznego orzeczenia został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia, oraz doręczenie odpisów lub kopii poświadczonych za zgodność z oryginałem decyzji:

a) Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w P z lutego 2021 r. (nr), b) Naczelnika Urzędu Skarbowego w P z grudnia 2019 r. (nr).

Pismem z dnia 16 maja 2022 r. Skarżąca uzupełniła braki formalne skargi konstytucyjnej, informując jednocześnie, iż „nie wniosła na postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego (sygn. akt) nadzwyczajnego środka zaskarżenia, niemniej jednak Spółka rozważa złożenie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia” (strona 2 pisma).

W ocenie Skarżącej, rozumienie kwestionowanych przepisów w taki „sposób jak uczyniły to sądy w niniejszej sprawie, tj. powodujący odrzucenie skargi tylko z tego powodu, iż nie został do niej dołączony prawidłowy KRS Skarżącej i to w sytuacji, gdy błąd wynikał ze zwykłej omyłki (gdzie analogiczną pomyłkę popełnił Sąd), a informacje żądane przez sąd były możliwe do uzyskania z powszechnie dostępnych rejestrów – stanowi naruszenie następujących zasad konstytucyjnych oraz praw konstytucyjnych Spółki:

- a. Prawo do sądu wyrażone w art. 45 Konstytucji,
- b. Zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- c. Zasadę dostatecznej określoności prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji,
- d. Zasadę prawa do drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw wyrażoną w art. 77 ust. 1 Konstytucji” (strona 7 skargi).

Skarżąca wskazała, iż [j]eszcze na etapie postępowania administracyjnego pełnomocnik, podobnie jak w trakcie postępowania sądowego, zobligowany był do przedłożenia Dyrektorowi pełnomocnictwa uprawniającego do reprezentowania Spółki, a także dokumentów, które dadzą możliwość zweryfikowania możliwości jego udzielenia (tj. Spółka przedłożyła odpisy KRS spółki komandytowej oraz komplementariusza, czyli sp. z o.o.). W toku postępowania Dyrektor uznał, iż przedłożone dokumenty są kompletne, oraz w oparciu o nie wydał stosowną decyzję, od której Spółka złożyła skargę do WSA za pośrednictwem Dyrektora. Zatem, w oparciu o powyższe, Dyrektor zobligowany był do przekazania sądowi kompletnych i uporządkowanych akt sprawy, a co za tym idzie – przedkładanych przez Spółkę odpisów KRS” (strona 8 skargi).

W ocenie Skarżącej, interpretacja zaskarżonych przepisów przyjęta przez sądy w Jej sprawie narusza prawo do sądu wyrażone w art. 45 Konstytucji oraz do drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw wyrażone w art. 77 ust. 1 ustawy zasadniczej. „Naruszenie polegało na pozbawieniu Spółki

możliwości obrony swoich praw (odzyskania nadpłaty w podatku akcyzowym od piwa)” (strona 9 skargi).

Skarżąca uważa, iż „za daleko niesprawiedliwe należy uznać, odrzucenie skargi Spółki w momencie, kiedy w jej ocenie z dobrą wiarą odpowiedziała ona na wezwanie WSA, a tylko w wyniku oczywistej omyłki tj. przedłożenia KRS z cudzysłowem zamiast bez, zamknęto jej drogę do dochodzenia roszczeń. Kolejno, Spółka stoi na stanowisku, iż w momencie nierozwiania wątpliwości sądu, mógł on ją wezwać o uzupełnienie przedstawionego umocowania. Niejednokrotnie zdarzało się, iż sądy w przypadku pojawienia się wątpliwości, czy po prostu błędów podmiotów wynikających ze zwykłej omyłki, czy błędnego zrozumienia wezwania, wzywał je jeszcze raz do złożenia stosownych dokumentów” (strona 13 skargi).

Na poparcie powyższego Skarżąca podała przykłady postanowień NSA, w których dwukrotnie wzywano do uzupełnienia braków formalnych, z uwagi na błędne zrozumienie sądu lub na nieudzielenie odpowiedzi na wezwanie.

W ocenie Skarżącej, „tak negatywny dla niej skutek procesowy, jakim jest odrzucenie skargi i brak możliwości dochodzenia swoich praw jest niewspółmierny do błędu do jakiego doszło w tej sprawie. Podkreślić jeszcze raz należy, iż Spółka w dobrej wierze odpowiedziała na wezwanie WSA, a jedynie w wyniku błędu tj. oczywistej omyłki złożyła błędny odpis KRS. W opinii Spółki przy formalnej ocenie kompletności pisma, WSA powinien wziąć pod uwagę nie tylko skutki procesowe, jakie mogą wynikać w razie stwierdzenia w toku sprawy, że pismo podpisane zostało przez osobę nieumocowaną do reprezentowania strony, ale także dotkliwość konsekwencji odrzucenia ww. skargi. Bezspornym jest fakt, iż umocowanie pełnomocnika było prawidłowe. Zarówno na etapie postępowania podatkowego, jak i postępowania sądowego, ci sami członkowie zarządu udzielili pełnomocnikowi umocowania, zatem, w żaden sposób nie było by możliwości stwierdzenia, iż pismo zostało podpisane przez osobę nieumocowaną.

Odrzucenie skargi z powodu tak nieistotnego błędu powiązanego z brakiem przeanalizowania wagi swego rodzaju kary dla Spółki tj. braku dalszej możliwości dochodzenia swoich praw, jest naruszeniem podstawowej wartości konstytucyjnej jaką jest prawo do sądu. W rzeczywistości, zbyt rygorystyczne podejście WSA zamknęło możliwość odzyskania w ocenie Spółki nienależnie nadpłaconego podatku akcyzowego” (strona 14-15 skargi).

W opinii Skarżącej, „[p]owszechna wykładnia sądów administracyjnych, że brak przedłożenia dokumentu, o którym mowa w art. 29 PPSA stanowi brak formalny skargi uniemożliwiający nadanie jej biegu i jego nieuzupełnienie stanowi zgodnie z art. 58 § 1 pkt 3 podstawę do odrzucenia skargi – jest niekonstytucyjna.

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

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zaskarżonych unormowań konieczne jest ustalenie, czy analizowana skarga spełnia wymagania formalne. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest bowiem pogląd, że nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie przesądza o spełnieniu formalnoprawnych przesłanek dopuszczalności orzekania w danej sprawie. Trybunał jest bowiem na każdym etapie postępowania obowiązany do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. m.in. postanowienia TK z dnia: 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 76; 10 lipca 2018 r., sygn. SK 5/17, OTK ZU seria A z 2018 r., poz. 46).

Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP oraz w art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: uotpTK).

Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji RP ustanawia trzy podstawowe przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Pierwszą jest naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący. Zgodnie z drugą przesłanką, wymagane jest uzyskanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach. Ostatnim warunkiem jest konieczność wykazania, że to ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie których wydano orzeczenie w sprawie skarżącego, stanowi źródło naruszenia jego wolności lub praw (zob. m.in. postanowienia TK z dnia: 5 listopada 2013 r., sygn. SK 15/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 127; 30 listopada 2015 r., sygn. SK 30/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 184; 26 sierpnia 2020 r., sygn. SK 44/20, OTK ZU seria A z 2020 r., poz. 44 oraz powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

Z kolei, stosownie do art. 53 ust. 1 pkt 1-4 uotpTK, skarga powinna zawierać: po pierwsze, 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 (pkt 1); po drugie, wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego i w jaki sposób w ocenie skarżącego – zostały naruszone (pkt 2); po trzecie, uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem

argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu (pkt 3); po czwarte, przedstawienie stanu faktycznego (pkt 4).

W piśmiennictwie podkreśla się, że warunkiem dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest w szczególności udzielenie pozytywnej odpowiedzi na pytanie, czy w sprawie rzeczywiście zostały naruszone prawa i wolności konstytucyjne skarżącego (zob. L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych.*, wyd. 2014, Legalis 2020, II.§9.II).

Do materialnych przesłanek instytucji skargi konstytucyjnej zalicza się: a) osobisty interes prawny skarżącego, a nie interes obiektywny – jak przy konstrukcji skargi powszechnej (*actio popularis*), i b) interes aktualny – a nie potencjalny (zob. J. Trzcíński, M. Wiácek, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, tom II, s. 893). Jak wskazuje się w piśmiennictwie, „[j]eżeli w wyniku dokonanej analizy Trybunał dojdzie do przekonania, że skarga konstytucyjna nie wpłynie na sferę praw i wolności skarżącego, TK przyjmuje niedopuszczalność skargi. Sytuacja taka ma miejsce w szczególności wówczas, gdy niekorzystne względem skarżącego rozstrzygnięcie zapadło nie tylko w wyniku zastosowania zaskarżonego przepisu, lecz także z innych przyczyn, których skarżący nie kwestionuje w swojej skardze. W takiej sytuacji nawet w przypadku uwzględnienia skargi konstytucyjnej oraz wznowienia postępowania na zasadach określonych w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, nie będzie mogła nastąpić restytucja interesów skarżącego” [L. Bosek, M. Wild, *op. cit.*, II.§9.II.1.C.c).3].

Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być zatem wyłącznie ta norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Przesądza to o konieczności istnienia merytorycznego związku pomiędzy treścią zakwestionowanej normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem

oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniem praw lub wolności konstytucyjnych. Regulacja 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 (zob. postanowienie TK z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. Ts 193/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 77 i przywołane tam orzeczenia).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że „[d]o zasadniczych przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia wskazywanych przez skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący jest przy tym zobligowany (...) do wskazania, które przepisy kwestionowanego aktu normatywnego wykazują taką kwalifikację” (postanowienie TK z dnia 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101).

Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania sprawy przez Sąd Konstytucyjny zależy także od stwierdzenia braku ujemnych przesłanek procesowych. Pozostają one wspólne dla wszystkich sposobów inicjowania postępowania przed Trybunałem (zob. postanowienie TK z 29 kwietnia 2015 r., sygn. P 23/15, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 61). Zaliczają się do nich m.in.: zakaz ponownego orzekania w sprawie prawomocnie osądzonej (*ne bis in idem, res iudicata*), niedopuszczalność kwestionowania przed Trybunałem aktów stosowania prawa i rozstrzygania sporów o wykładnię, pozostających poza kognicją sądu konstytucyjnego, oraz niespełnienie wymagań formalnych pisma inicjującego postępowanie.

Wystąpienie którejkolwiek z wyżej wymienionych ujemnych przesłanek procesowych rodzi po stronie Trybunału Konstytucyjnego obowiązek umorzenia postępowania.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, wskazać należy, co następuje.

Skarżąca w *petitum* skargi konstytucyjnej przedmiotem kontroli czyni normę wydobytą z przedstawionych związkowo przepisów art. 58 § 1 pkt 3 w zw. z art. 49 § 1 w zw. z art. 29 p.p.s.a., która to norma pozwala „na odrzucenie skargi w przypadku niezpełnienia jej o odpis z Krajowego Rejestru Sądowego, który jest powszechnie dostępny i jego brak nie uniemożliwia nadania sprawie biegu (...)” (strona 2 skargi).

Zgodnie z przepisem art. 29 p.p.s.a., „[p]rzedstawiciel ustawowy lub organ albo osoby, o których mowa w art. 28, mają obowiązek wykazać swoje umocowanie dokumentem przy pierwszej czynności w postępowaniu”.

Zgodnie z przepisem art. 49 § 1 p.p.s.a., „[j]eżeli pismo strony nie może otrzymać prawidłowego biegu wskutek niezachowania warunków formalnych, przewodniczący wzywa stronę o jego uzupełnienie lub poprawienie w terminie siedmiu dni pod rygorem pozostawienia pisma bez rozpoznania, chyba że ustawa stanowi inaczej”.

Natomiast zgodnie z przepisem art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a., „[s]ąd odrzuca skargę (...) gdy nie uzupełniono w wyznaczonym terminie braków formalnych skargi”.

Skarżąca twierdzi – co należy przypomnieć – że zakwestionowana norma narusza przysługujące jej następujące prawa konstytucyjne:

- „a. Prawo do sądu wyrażone w art. 45 Konstytucji,
- b. Zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- c. Zasadę dostatecznej określoności prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji,

d. Zasadę prawa do drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw wyrażoną w art. 77 ust. 1 Konstytucji” (strona 7 skargi)

Zauważyć należy, że wniesiona przez Skarżącą skarga konstytucyjna dotknięta jest kilkoma wadami, które uniemożliwiają jej rozpoznanie merytoryczne.

Po pierwsze, odnotować należy problemy związane przywołanymi wzorcami kontroli.

Skarżąca wskazuje jako samodzielne wzorce kontroli przepisy art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, z przywołaniem wywodzonych z ich treści zasad dostatecznej określoności prawa i proporcjonalności.

Jak wynika z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, skarga konstytucyjna została ukształtowana jako instytucja prawna mająca na celu ochronę konstytucyjnych wolności lub praw jednostki. Skargę konstytucyjną może bowiem wnieść każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, a przedmiotem skargi może być jedynie akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach albo obowiązkach jednostki określonych w Konstytucji RP. Dopuszczalność złożenia skargi konstytucyjnej jest zatem warunkowana nie dowolnym naruszeniem przepisów Konstytucji RP, lecz tylko takim, które skutkuje naruszeniem konstytucyjnych wolności lub praw jednostki. Zasada ta limituje zakres dopuszczalnych wzorców kontroli konstytucyjności w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, „[c]echą przyjętej w prawie polskim koncepcji postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej jest zatem to, iż kontrola kwestionowanych z punktu widzenia konstytucyjności przepisów (stanowiących prawną podstawę ostatecznego orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej) dokonywana jest jedynie z punktu widzenia wskazanego przez skarżącego tzw. wzorca konstytucyjnego. Wzorcem tym może być przy tym nie

każdy przepis Konstytucji, ale tylko taki, który normuje określoną wolność lub prawo konstytucyjnie gwarantowane. Z tego punktu widzenia określenie w tekście skargi konstytucyjnej (i w ewentualnych pismach ją precyzujących) wzorca konstytucyjnego oraz wskazanie naruszonej – zdaniem skarżącego – konstytucyjnej wolności czy też prawa ma istotne znaczenie, zarówno materialno-prawne, jak i procesowe. (...) Wskazanie w charakterze wzorca konstytucyjnego instytucji lub zasad konstytucyjnych nieokreślających wolności lub praw podmiotowych czyni merytoryczne rozpatrzenie skargi niemożliwym (konstytucyjnie i ustawowo niedopuszczalnym). Dzieje się tak niezależnie od sytuacji, czy wobec skarżącego doszło z innych przyczyn i w innej postaci (formie) do naruszenia jego wolności czy praw podmiotowych (także: konstytucyjnych), których jednakowoż skarżący nie wskazał w złożonej skardze konstytucyjnej (z określeniem – także – sposobu ich naruszenia)” (wyrok TK z dnia 3 lutego 2005 r., sygn. SK 7/03, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 19).

Mając powyższe na uwadze, wskazać należy, że przywołany samodzielnie w skardze art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie posiada przymiotu samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjnej, ponieważ nie wyraża on żadnych praw podmiotowych czy wolności, lecz wyznacza warunki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności zgodnie z tzw. zasadą proporcjonalności. Z tego względu przepis ten może jedynie pełnić funkcję pomocniczego (związkowego) wzorca kontroli w przypadku formułowania zarzutów nadmiernej ingerencji w prawa lub wolności jednostki.

W przypadku art. 2 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w przeszłości na temat dopuszczalności jego powoływania jako wzorca kontroli w skardze konstytucyjnej. Podkreślał, że możliwość ta ma charakter wyjątkowy i subsydiarny oraz pojawia się w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, gdy skarżący wywiedzie z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które nie zostały wyraźnie wskazane w treści innych przepisów konstytucyjnych – wówczas przepis ten będzie samodzielnym wzorcem kontroli. Po drugie, jeżeli skarżący odwoła się do

jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia i wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym – wówczas art. 2 Konstytucji będzie pełnił funkcję pomocniczego wzorca kontroli, występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym (zob. np. wyrok z 28 października 2010 r., sygn. SK 19/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 83 i powołane tam orzecznictwo, a także postanowienie z dnia 1 lipca 2021 r., sygn. SK 17/16, OTK ZU seria A z 2021 r., poz. 38). W tym kontekście zauważyć należy, że Skarżąca nie powołuje się w skardze konstytucyjnej na żadne prawa i wolności wywiedzione bezpośrednio z zasady demokratycznego państwa prawnego. Przepis art. 2 Konstytucji RP został wskazany przez Skarżącą wyłącznie jako źródło zasady dostatecznej określoności prawa.

W związku z powyższym, skarga konstytucyjna nie może zostać merytorycznie rozpoznana w zakresie, w jakim Skarżąca samodzielnym wzorcem kontroli czyni art. 2 Konstytucji – nie wywodząc z niego praw i wolności innych niż wyrażone w treści pozostałych przepisów konstytucyjnych, a przywołując jedynie wydobytą z treści tego przepisu zasadę. Skarga nie może zostać merytorycznie rozpoznana także w zakresie, w jakim Skarżąca samodzielnym wzorcem kontroli czyni art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i wywodzoną z niego zasadę proporcjonalności. A zatem, w zakresie, w jakim skarga konstytucyjna wzorcami kontroli czyni samodzielnie przepisy art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, postępowanie podlega umorzeniu.

Skarżąca w *petitum* skargi konstytucyjnej jako wzorce kontroli wskazuje także art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Dalej, w pkt 3 skargi, przywołuje jako wzorce kontroli: cały art. 45 Konstytucji – jako wyrażający prawo do sądu, oraz art. 77 ust. 1 Konstytucji, jako wyrażający „[z]asadę prawa do drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”. W uzasadnieniu skargi Skarżąca przywołuje art. 77 Konstytucji – jako wzorzec kontroli – także w całości. Pomimo wskazanych wyżej, występujących w skardze konstytucyjnej rozbieżności

w zakresie przywołanych wzorców kontroli, mając na uwadze treść *petitum* skargi oraz sposób sformułowania jej zarzutów i ich uzasadnienia, można przyjąć, że Skarżąca czyni wzorcami kontroli jedynie art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Po drugie, podnieść należy, że uzasadnienie zarzutów skargi konstytucyjnej nie spełnia wymagań art. 53 ust. 1 pkt 3 uotpTK.

Uzasadnienie zarzutu w skardze konstytucyjnej polega na przytoczeniu argumentacji prawnej podważającej domniemanie zgodności zaskarżonych przepisów z normami konstytucyjnymi. Polski system kontroli konstytucyjności prawa opiera się na założeniu domniemanie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, dlatego ten, kto kwestionuje tę zgodność, musi przedstawić przekonujące argumenty podważające przyjęte domniemanie. Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące, lecz zawsze muszą być argumentami nadającymi się do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny. Oznacza to, że do oceny przepisu zawsze konieczne jest przedstawienie argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako wzorce kontroli. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli. Prawidłowo zredagowana skarga konstytucyjna wymaga zatem nie tylko wskazania przepisu Konstytucji mającego stanowić wzorzec kontroli, ale także powołania przekonujących argumentów wskazujących na niezgodność treści kwestionowanej normy z treścią normy wyrażonej w przepisie konstytucyjnym. Merytoryczne rozpoznanie skargi uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez skarżącego wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecnictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli. Ponad wszelką

wątpliwość nie czyni zadość rozważanej powinności samo przedstawienie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów), bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych. Wówczas należy uznać, że zarzut w ogóle nie został uzasadniony. Nie realizują tego wymagania również uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. W takich wypadkach uzasadnienie – jako formalnie wadliwe – należy zakwalifikować jako pozorne, równoznaczne z brakiem uzasadnienia. Podkreślenia przy tym wymagają te okoliczności, że – po pierwsze – ciężar dowodu w procedurze kontroli norm prawnych spoczywa na podmiocie inicjującym postępowanie, a po drugie – w toku postępowania ów podmiot jest reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika (bądź sam posiada odpowiednie kompetencje prawnicze), co czyni uzasadnionymi oczekiwania odnośnie do merytorycznej zawartości uzasadnienia skargi (zob. np. postanowienie TK z dnia 13 kwietnia 2021 r., sygn. SK 54/19, OTK ZU seria A z 2021 r., , poz. 18 i przywołane tam orzecznictwo oraz postanowienie TK z dnia 1 kwietnia 2014 r., sygn. K 42/12, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 43 i przywołane tam orzecznictwo).

Mając powyższe na uwadze, wskazać należy, że w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej Skarżąca w ogóle nie przeprowadza wywodów dotyczących naruszenia przez kwestionowaną normę zasad wyrażonych art. 2 Konstytucji.

Uzasadnieniu naruszenia przez kwestionowaną normę art. 31 ust. 3 Konstytucji Skarżąca poświęca pkt 4.2 skargi. Lektura powyższej części uzasadnienia prowadzi do wniosku, że nie zawiera ono żadnych rozważań na temat bardzo bogatego treściowo art. 31 ust 3 Konstytucji. Uzasadnienie to nie odnosi się do – wyrażonej w przywołanym przepisie – zasady proporcjonalności ani w sposób abstrakcyjny, ani nie relatywizuje jej do występującego w niniejszej sprawie stanu faktycznego i prawnego. Skarżąca nie wskazuje na prawa

i wolności konstytucyjne, które zostały w sposób nieproporcjonalny ograniczone, nie przeprowadza tzw. testu proporcjonalności. Nadto wydaje się, że naruszenia zasady proporcjonalności upatruje w – Jej ocenie – nieproporcjonalnie dotkliwych skutkach procesowych przedłożenia niewłaściwego odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego.

Uzasadnieniu naruszenia norm art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Skarżąca poświęca pkt 4 skargi. W uzasadnieniu tym Skarżąca nie przeprowadza jednak szerszych wywodów na temat zawartości normatywnej powyższych przepisów Konstytucji, nie wskazuje na ich wzajemne relacje, nie relatywizuje ich treści do występującego w sprawie stanu faktycznego i prawnego. Większą część powyższego uzasadnienia stanowią cytaty z trzech orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego bez odniesienia płynących z nich wniosków do stanu faktycznego i prawnego sprawy.

Podsumowując powyższe, wskazać należy, że Skarżąca nie przedstawiła nadających się do zbadania argumentów świadczących o niekonstytucyjności kwestionowanej normy. Uzasadnienie skargi konstytucyjnej jest uzasadnieniem pozornym i nie spełnia wymagań określonych w art. 53 ust. 1 pkt 3 uotpTK, co skutkuje koniecznością umorzenia postępowania.

Podtrzymując stanowisko dotyczące zasadności umorzenia postępowania ze wskazanych wyżej względów, dodatkowo należy zauważyć, że analiza treści skargi konstytucyjnej prowadzi do wniosku, iż Skarżąca zakwestionowała nie tyle niekonstytucyjną (w Jej ocenie) treść przepisów p.p.s.a., ile sposób ich zastosowania przez sądy orzekające w Jej sprawie, a uzasadnienie skargi konstytucyjnej jest polemiką ze sposobem rozstrzygnięcia sprawy Skarżącej.

Już na wstępie uzasadnienia Skarżąca wskazuje, że „istota niniejszej sprawy sprowadza się do zbadania, czy WSA miało możliwość zweryfikowania, czy podpisane na dokumencie pełnomocnictwa osoby, uprawnione były do działania w imieniu Spółki” (strona 8 skargi). Dalej Skarżąca, czyniąc rozważania

na temat niezgodności kwestionowanej w skardze konstytucyjnej normy z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, stwierdza, że, w ocenie Skarżącej, „interpretacja omawianych przepisów zaprezentowana przez sądy narusza prawo Skarżącej do sądu wyrażon[e] w art. 45 Konstytucji oraz do drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw wyrażon[e] w art. 77 ust. 1 Konstytucji” (strona 8 skargi). Wydaje się, że myśl powyższa znajduje rozwinięcie w pkt 4.2 skargi, w którym Skarżąca przeprowadza rozważania dotyczące naruszania zasady proporcjonalności. Skarżąca stwierdza: „Polskie orzecznictwo niejednokrotnie wskazywało na sytuację, iż nawet nieudzielenie odpowiedzi na wezwanie sądu (co równa się z niezachowaniem terminu), nie uzasadniało odrzucenia skargi po przeanalizowaniu stanu faktycznego sprawy (...)” (strona 12 skargi). W dalszej części uzasadnienia Skarżąca – co trzeba przypomnieć – konstatuje: „Przekładając powyższe na niniejszą sprawę, za daleko niesprawiedliwe należy uznać, odrzucenie skargi Spółki w momencie, kiedy w jej ocenie z dobrą wiarą odpowiedziała ona na wezwanie WSA, a tylko w wyniku oczywistej omyłki tj. przedłożenia KRS z cudzysłowem zamiast bez, zamknięto jej drogę do dochodzenia roszczeń. Kolejno, Spółka stoi na stanowisku, iż w momencie nierozwiania wątpliwości sądu, mógł on ją wezwać o uzupełnienie przedstawionego umocowania. Niejednokrotnie zdarzało się, iż sądy w przypadku pojawienia się wątpliwości, czy po prostu błędów podmiotów wynikających ze zwykłej omyłki, czy błędnego zrozumienia wezwania, wzywał je jeszcze raz do złożenia stosownych dokumentów” (strona 13 skargi). Na potwierdzenie istnienia praktyki orzeczniczej, zgodnie z którą, w przypadku nieuzupełnienia (bądź wadliwego uzupełnienia) mało istotnych braków formalnych pism procesowych skierowanych do sądów administracyjnych, sądy te ponownie wzywały do uzupełnienia tych braków, Skarżąca przywołała wybrane przez nią orzeczenia sądów administracyjnych.

Podnieść trzeba, iż, przy przyjętej w polskim systemie prawnym konstrukcji skargi konstytucyjnej, jej przedmiotem może być wyłącznie przepis

aktu normatywnego. Skarga konstytucyjna jest zawsze „skargą na przepis”, a nie na jego konkretne, wadliwe zastosowanie, nawet jeśli prowadziłoby ono do niekonstytucyjnego skutku. Kontrola stosowania prawa przez sądy – choćby nawet błędnego – pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. W zakresie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego nie mieści się ocena i weryfikacja zasadności orzeczeń sądowych zapadłych w konkretnych sprawach.

Trybunał Konstytucyjny nie prowadzi postępowania w celu samodzielnego wyjaśnienia stanu faktycznego i dokonania subsumpcji, a także nie koryguje okoliczności ustalonych w postępowaniu przed sądem, z którego orzeczeniem podmiot wnoszący skargę konstytucyjną wiąże naruszenie przysługujących mu konstytucyjnych praw lub wolności. Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie są akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnych sprawach, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane. Trybunał Konstytucyjny jest, co do zasady, powołany do orzekania w sprawach zgodności z Konstytucją aktów normatywnych, w celu wyeliminowania z systemu prawnego niekonstytucyjnych przepisów prawa. Wykluczone jest zatem merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej, której zarzuty dotyczą postępowania organów orzekających w sprawie i koncentrują się na wykazaniu błędnego zastosowania zaskarżonego przepisu przez te organy czy wykazaniu innych uchybień, do których doszło w procesie wydawania rozstrzygnięcia. Skarga konstytucyjna służy bowiem ochronie praw lub wolności konstytucyjnych w sytuacjach, w których źródłem ich naruszenia jest przepis ustawy bądź innego aktu normatywnego, a nie w sytuacjach, w których naruszenie jest rezultatem wydania indywidualnego aktu stosowania prawa, krytycznie ocenianego przez podmiot wnoszący skargę konstytucyjną. Trybunał Konstytucyjny jest „sądem prawa”, a nie „sądem faktów”. Trybunał Konstytucyjny nie jest także uprawniony do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 16 października 2007 r., sygn.

SK 13/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 115; 13 października 2008 r., sygn. SK 20/08, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 146; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 28 lutego 2012 r., sygn. SK 27/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 20; 29 czerwca 2016 r., sygn. SK 26/15, OTK ZU seria A z 2016 r., poz. 48; 27 czerwca 2017 r., sygn. Ts 261/16, OTK ZU seria B z 2017 r., poz. 179; 20 lutego 2018 r., sygn. SK 45/15, OTK ZU seria A z 2018 r., poz. 12; 16 października 2018 r. sygn. SK 2/18, OTK ZU seria A z 2018 r., poz. 57; 29 października 2018 r., sygn. Ts 17/18, OTK ZU seria B z 2019 r., poz. 7; 17 grudnia 2019 r., sygn. SK 22/19, OTK ZU seria A z 2020 r., poz. 3).

Skarga konstytucyjna jest więc niedopuszczalna w takich sprawach, w których źródłem naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności wnoszącego ją podmiotu nie jest treść normatywna zaskarżonych przepisów, lecz niewłaściwa praktyka ich stosowania. Skarga konstytucyjna – co należy ponownie podkreślić – pozwala dochodzić ochrony konstytucyjnych praw i wolności każdemu, jeżeli zostały one naruszone przez zastosowanie w jego indywidualnej sprawie przepisu niezgodnego z Konstytucją, a naruszenie ma źródło w treści normatywnej zakwestionowanej regulacji.

Podmiot wnoszący skargę konstytucyjną, formułując zarzut naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw, obowiązany jest zatem wykazać, że źródłem tego naruszenia jest treść zaskarżonego przepisu, a nie jego stosowanie (*vide* - postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 sierpnia 2020 r., sygn. SK 44/20, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 44 oraz powołane tam wcześniejsze orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego).

Oczywiście należy pamiętać, że niekonstytucyjnego kształtu norma prawna może nabrać w wyniku określonej praktyki stosowania przepisu. Stwierdzenie to jest istotne w niniejszej sprawie o tyle, że Skarżąca kwestionuje normę wywiedzioną z przepisów p.p.s.a., która miała zostać ukształtowana w wyniku jednolitej i konsekwentnej praktyki stosowania prawa, utrwalonej w jednolitym orzecznictwie sądów administracyjnych i poglądach doktryny.

Zauważyć jednak należy, że Skarżąca sama przytacza szereg orzeczeń, w których norma wywiedziona ze wskazanych w skardze przepisów p.p.s.a. nabrała zupełnie innego kształtu, a mianowicie sądy administracyjne, pomimo nieuzupełnienia na wezwanie braków formalnych pism procesowych, wzywały ponownie do uzupełnienia braków. Przyjąć więc należy, że Skarżąca w skardze nie wykazała istnienia jednolitej i konsekwentnej praktyki stosowania prawa, utrwalonej w jednolitym orzecznictwie sądów administracyjnych i poglądach doktryny, a zakwestionowanej w skardze konstytucyjnej w niniejszej sprawie.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu – w całości – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak w *petitum*.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hrynian
Zastępca Prokuratora Generalnego