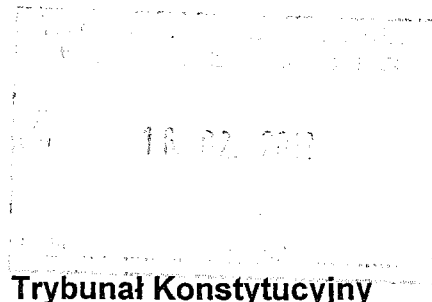




Warszawa, dnia 6 lutego 2012 r.

Sygn. akt SK 22/11

BAS-WPTK-2146/11



Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej spółki L

spółka jawna (sygn. akt SK 22/11), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 180 w związku z art. 178 w związku z art. 176 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie – bez wezwania do usunięcia braków – skargi kasacyjnej niespełniającej wymogu zamieszczenia w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany, **jest zgodny z art. 2 Konstytucji i jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 78 Konstytucji.**

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Analiza formalnoprawna**

1. Zgodnie z art. 79 Konstytucji, skargę może wnieść każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone. Z kolei w myśl art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym), skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia.

Istnienie przesłanek materialno-prawnych skargi konstytucyjnej skarżąca uprawdopodobniła w uzasadnieniu skargi oraz uzupełniającego pisma procesowego z 20 lipca 2011 r., wskazując, że art. 176, art. 178, art. 180 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.) naruszają konstytucyjne prawo skarżącej do rzetelnego rozpoznania sprawy w toku dwuinstancyjnego postępowania sądowego (art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji), a także jej prawo do sądu (art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji), ponieważ prowadzą do odrzucenia skargi kasacyjnej, będącej zwykłym środkiem odwoławczym od orzeczeń sądów administracyjnych I instancji, bez wzywania strony do uzupełnienia jej braków.

Przepisy wskazane jako przedmiot skargi konstytucyjnej stanowiły podstawę prawną prawomocnego postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z marca 2011 r. (sygn. akt ) o odrzuceniu skargi kasacyjnej wniesionej przez skarżącą reprezentowaną przez pełnomocnika. W uzasadnieniu tego postanowienia NSA, jako sąd II instancji, wskazał, że skarga kasacyjna była obarczona brakiem w postaci niezamieszczenia w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany. NSA wskazał też, iż brak ten jest nieusuwalny, stanowi zatem o niedopuszczalności skargi kasacyjnej, która podlega odrzuceniu na podstawie art. 180 w związku z art. 178 p.p.s.a. W ocenie skarżącej, w rezultacie zastosowania zaskarżonych przepisów p.p.s.a. doszło do naruszenia wskazanych wyżej, przysługujących jej konstytucyjnych praw, przez faktyczne pozbawienie możliwości merytorycznego

rozpoznania sprawy przez sąd II instancji wyłącznie z uwagi na niezachowanie wymogów formalnych zwyczajnego środka odwoławczego.

Skarżąca wyczerpała drogę prawną, o której mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Jak wynika – *a contrario* – z przepisów art. 171 § 1 oraz art. 194 p.p.s.a., na postanowienie NSA wydane w przedmiocie odrzucenia skargi kasacyjnej nie przysługuje zażalenie ani skarga kasacyjna.

W sprawie została spełniona także formalna przesłanka skargi konstytucyjnej, czyli wniesienie jej w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego orzeczenia. Wspomniane postanowienie NSA było skarżącej doręczone 17 marca 2011 r., natomiast skarga konstytucyjna została wniesiona 17 kwietnia 2011 r.

2. W ocenie Sejmu, kontrola konstytucyjności powinna dotyczyć zaskarżonych przepisów p.p.s.a. tylko w takim zakresie, w jakim wynikająca z nich norma prawna stanowiła podstawę prawomocnego postanowienia NSA, w rezultacie którego doszło, zdaniem skarżącej, do naruszenia jej konstytucyjnych praw. Merytoryczne rozpoznanie sprawy zapoczątkowanej skargą konstytucyjną jest bowiem dopuszczalne tylko w odniesieniu do przepisów, które stanowiły podstawę ostatecznego orzeczenia sądowego (por. wyrok TK z 7 marca 2006 r., sygn. akt SK 11/05). W tym przypadku NSA odrzucił skargę kasacyjną z powodu niezawarcia w niej jednego z tzw. konstrukcyjnych elementów tej skargi, tj. wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany. Z istoty skargi konstytucyjnej, jako instrumentu konkretnej kontroli konstytucyjności przepisów, wynika, że kontrola ta w przedmiotowej sprawie powinna zmierzać do ustalenia, czy odrzucenie przez NSA skargi kasacyjnej bez wzywania do uzupełnienia braków z powodu niezawarcia w niej tego właśnie elementu, przewidzianego w art. 176 p.p.s.a., nie narusza powołanych wzorców konstytucyjnych. Zdaniem Sejmu, poza zakresem tej kontroli powinna natomiast leżeć dopuszczalność odrzucenia przez NSA skargi kasacyjnej z powodu niespełnienia pozostałych wymagań materialnych skargi wymienionych w art. 176 p.p.s.a. po spójniku „oraz”, gdyż w sprawie, na podstawie której sformułowana została niniejsza skarga konstytucyjna, wymagania te zostały spełnione. Sejm stoi zatem na stanowisku, że obydwa punkty *petitum* przedmiotowej skargi konstytucyjnej zostały ujęte przez skarżącą zbyt szeroko, ponieważ jako przedmiot kontroli został w nich wymieniony art. 176 p.p.s.a. w zakresie wszystkich konstrukcyjnych

(materialnych) przesłanek skargi kasacyjnej, których niespełnienie uzasadnia odrzucenie skargi bez wzywania do uzupełnienia braków. W ocenie Sejmu, kontrola konstytucyjności tego przepisu w takim kształcie miałyby charakter abstrakcyjny, a nie konkretny.

Z uwagi na powyższe, Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku – w zakresie, w jakim przedmiotowa skarga odnosi się do pozostałych elementów konstrukcyjnych skargi kasacyjnej, wynikających z art. 176 p.p.s.a.

3. W *petitum* skargi konstytucyjnej skarżący wskazał, jako zasadniczy przedmiot kontroli konstytucyjności, art. 178 p.p.s.a., który został zaskarżony w związku z art. 180 i art. 176 p.p.s.a. Zdaniem Sejmu, tak określony układ normatywny powinien jednak ulec modyfikacji. W myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*, na pierwszy plan należy wysunąć art. 180 p.p.s.a. (przepis ten powinien być głównym przedmiotem kontroli), zgodnie z którym NSA na posiedzeniu niejawnym odrzuci skargę kasacyjną, jeżeli ulegała ona odrzuceniu przez wojewódzki sąd administracyjny, albo zwróci ją temu sądowi w celu usunięcia dostrzeżonych braków.

Za zmianą kolejności zaskarżonych przepisów przemawia przede wszystkim to, że art. 180 w związku z art. 178 p.p.s.a. został powołany jako podstawa prawna postanowienia NSA o odrzuceniu skargi kasacyjnej skarżącej w niniejszej sprawie. Przepis art. 178 p.p.s.a. – jak wspomniano – zawiera dyspozycję dla wojewódzkiego sądu administracyjnego do odrzucenia niedopuszczalnej skargi kasacyjnej na etapie postępowania wstępnego. W sprawie, która dała asumpt do wystąpienia ze skargą konstytucyjną, skarga kasacyjna nie została odrzucona przez wojewódzki sąd administracyjny, lecz przez NSA, który wydał w tym przedmiocie postanowienie na mocy art. 180 w związku z art. 178 p.p.s.a. A zatem, art. 178 p.p.s.a. (podobnie zresztą jak art. 176 p.p.s.a.) stanowił *in casu* co najwyżej „przepis związkowy”, pozostający wprawdzie w ścisłej merytorycznej relacji z art. 180 p.p.s.a. (który to przepis był z kolei bezpośrednią normatywną podstawą działania NSA), ale tylko jako regulacja drugoplanowa, co – zdaniem Sejmu – powinno znaleźć stosowne odzwierciedlenie w formule *petitum* skargi i ewentualnego wyroku TK. Uczynienie 178 p.p.s.a. zasadniczym przedmiotem kontroli, czego domaga się skarżąca, byłoby

także trudne do pogodzenia z konkretnym charakterem kontroli konstytucyjności inicjowanej skargą konstytucyjną. W uzasadnieniu skargi sama skarżąca podnosi zresztą, że brak możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie NSA odrzucające skargę kasacyjną przemawia za niekonstytucyjnością kwestionowanej przez nią normy wynikającej z zaskarżonych przepisów. Argument ten nie może znaleźć zastosowania w odniesieniu do postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego wydanego na podstawie art. 178 p.p.s.a., ponieważ na postanowienie takie przysługuje, zgodnie z art. 194 § 1 pkt 7 p.p.s.a., zażalenie do NSA.

Należy przy tym podkreślić, że intencją Sejmu nie jest korygowanie *meritum* skargi konstytucyjnej, ale jedynie jej doprecyzowanie i dostosowanie do istoty zarzutów oraz wymogów formalnych skargowego trybu kontroli konstytucyjności prawa.

## **II. Stan prawny i zarzuty skarżącej**

1. W myśl art. 176 p.p.s.a., skarga kasacyjna powinna czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma w postępowaniu sądowym oraz zawierać: oznaczenie zaskarżonego orzeczenia ze wskazaniem, czy jest ono zaskarżone w całości, czy w części, przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie, wnioski o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany. Zgodnie z art. 180 p.p.s.a., NSA na posiedzeniu niejawnym odrzuci skargę kasacyjną, jeżeli ulegała ona odrzuceniu przez wojewódzki sąd administracyjny, albo zwróci ją temu sądowi w celu usunięcia dostrzeżonych braków. Odrzuceniu przez wojewódzki sąd administracyjny na posiedzeniu niejawnym podlega skarga kasacyjna wniesiona po upływie terminu lub z innych przyczyn niedopuszczalna, jak również skarga kasacyjna, której braków strona nie uzupełniła w wyznaczonym terminie (art. 178 p.p.s.a.).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, przewidziane w art. 176 p.p.s.a. wymagania, którym powinna odpowiadać skarga kasacyjna, dzielą się na dwie grupy:

a) wymagania formalne dla pisma w postępowaniu sądowym, o których mowa w art. 46 i art. 47 p.p.s.a.,

b) wymagania szczególne (materialne), właściwe tylko dla skargi kasacyjnej lub inaczej – tzw. wymagania konstrukcyjne, stanowiące o istocie tego środka odwoławczego (tak np. wyrok NSA z 23 czerwca 2009 r., sygn. akt I FSK 515/08; postanowienie NSA z 29 maja 2008 r., sygn. akt I FSK 443/07; wyrok NSA z 21 czerwca 2004 r., sygn. akt I FSK 182/04).

Tę ostatnią kategorię tworzą wymagania wymienione w art. 176 p.p.s.a. po wyrazie „oraz”, a więc przywołane już wcześniej: oznaczenie zaskarżonego orzeczenia ze wskazaniem, czy jest ono zaskarżone w całości, czy w części, przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie, wnioski o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany. O ile niespełnienie wymagań wymienionych w pierwszej kolejności, dotyczących pism w postępowaniu sądowym, stanowi brak, który może zostać uzupełniony w trybie art. 49 w związku z art. 193 p.p.s.a., to niespełnienie wymagań szczególnych, przewidzianych tylko dla skargi kasacyjnej i wymienionych w art. 176 p.p.s.a. po spójniku „oraz”, nie podlega sanacji. Pominięcie któregokolwiek z tych wymagań powoduje, że skarga kasacyjna dotknięta jest brakiem istotnym i nienaprawialnym w trybie przewidzianym dla uzupełnienia braków formalnych, w związku z czym skarga podlega odrzuceniu *a limine* jako niedopuszczalna (por. np. wyroki NSA z: 16 marca 2004 r., sygn. akt FSK 209/04; 21 czerwca 2004 r., sygn. akt I FSK 182/04). Powyższe stanowisko sądów akceptuje się również w doktrynie (por. np. H. Knysiak-Molczyk, *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowo administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 141 i 281; A. Skoczyła, *Glosa do postanowienia NSA z 16 marca 2004 r., FSK 209/04*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2004, nr 6, poz. 73; J. Drachał, A. Wiktorowska, R. Stankiewicz [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2011, s. 599).

W celu uzasadnienia rozróżnienia powyższych dwóch kategorii elementów skargi kasacyjnej oraz przyjęcia nieusuwalności braków należących do drugiej kategorii wskazuje się, że pominięcie któregokolwiek z elementów konstrukcyjnych skargi kasacyjnej wyłącza możliwość dokonania oceny zgodności z prawem zaskarżonego orzeczenia, a w konsekwencji uniemożliwia rozpoznanie tak sporządzonej skargi kasacyjnej (por. H. Knysiak-Molczyk, jak wyżej, s. 282; wyrok NSA z 16 marca 2004 r., sygn. akt FSK 209/04). Ponadto NSA odwołuje się do orzecznictwa Sądu Najwyższego ukształtowanego na tle art. 393<sup>3</sup> k.p.c., w brzmieniu

obowiązującym do 30 czerwca 2000 r., które odpowiadało treści art. 176 p.p.s.a. (wyrok NSA z 16 marca 2004 r., sygn. akt FSK 209/04). W orzecznictwie tym podkreślano, że braki kasacji w zakresie elementów konstrukcyjnych powodują, iż jest ona dotknięta brakiem istotnym i nienaprawialnym w trybie właściwym dla usuwania braków formalnych (por. np. postanowienia SN z: 6 grudnia 1996 r., sygn. akt II UKN 24/96; 21 marca 2000 r., sygn. akt II CKN 711/00). Jak zaznacza się w doktrynie, „w istocie zatem podlegają konwalidacji jedynie nieliczne spośród przesłanek skargi kasacyjnej” w postępowaniu sądowoadministracyjnym (H. Knysiak-Molczyk, jak wyżej, s. 282).

Również w sprawie, na kanwie której sformułowano niniejszą skargę konstytucyjną, NSA odrzucił postanowieniem z marca 2011 r. skargę kasacyjną wniesioną przez skarżącą od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G (sygn. akt ), z uwagi na niezamieszczenie w skardze kasacyjnej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany. NSA wydał to postanowienie na podstawie przepisów art. 180 w związku z art. 178 p.p.s.a. oraz w związku z niespełnieniem przez skargę kasacyjną jednego z wymogów konstrukcyjnych, o których mowa w art. 176 p.p.s.a.

2. W ocenie skarżącej, postanowienie NSA z marca 2011 r. (sygn. akt ) narusza jej następujące konstytucyjne prawa.

Po pierwsze, prawo do rzetelnego rozpoznania sprawy w toku dwuinstancyjnego postępowania sądowego (art. 45 oraz art. 78 Konstytucji) – przez ukształtowanie nadmiernych i nieuzasadnionych wymogów formalnych zwykłego środka zaskarżenia, utrudniających merytoryczne rozpoznanie sprawy przez sąd II instancji. Po drugie zaś, prawo do sądu (art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji) – przez jego niewspółmierne ograniczenie.

Punktem wyjścia rozważań skarżącej w uzasadnieniu skargi jest analiza charakteru prawnego skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Odwołując się do poglądów doktryny skarżąca wskazuje, iż skarga ta jest zwykłym środkiem zaskarżenia, który zgodnie z art. 173 p.p.s.a. przysługuje od nieprawomocnych orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych. NSA jest więc sądem II instancji, nie zaś sądem szczególnym rozpatrującym nadzwyczajne środka zaskarżenia, jak to ma miejsce w przypadku skargi kasacyjnej kierowanej do Sądu

Najwyższego na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.; dalej: k.p.c.). Ponieważ skarga kasacyjna w postępowaniu sadowo-administracyjnym służy urzeczywistnieniu konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania, ustawowe ukształtowanie postępowania przed NSA powinno odpowiadać konstytucyjnym standardom przewidzianym w art. 45 ust. 1, art. 78 oraz art. 176 Konstytucji.

3. W pierwszej kolejności skarżąca podnosi niezgodność zaskarżonej regulacji z konstytucyjną zasadą dwuinstancyjności postępowania sądowego. Jak stwierdza, przepisy ustawowe dotyczące zwyczajnego środka zaskarżenia nie mogą ani wyłączyć zasady dwuinstancyjności przewidzianej w art. 176 ust. 1 Konstytucji, ani spowodować naruszenia istoty tej zasady przez zbyt surowe ukształtowanie możliwości wnoszenia danego środka odwoławczego. Środek odwoławczy od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych powinien być tak ukształtowany, by dawał realne prawo przeprowadzenia kontroli instancyjnej orzeczenia sądu I instancji. Możliwość ta oznacza natomiast prawo strony do dwukrotnego rozpatrzenia jej sprawy sadowo-administracyjnej przez niezależny i niezawisły sąd.

Skarżąca powołuje się także na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, z którego wynika, że naruszenie prawa do rozpatrzenia sprawy przez sąd II instancji jest możliwe zarówno bezpośrednio, tj. przez wyłączenie wniesienia apelacji, jak i pośrednio, przez ustanowienie takich formalnych warunków wniesienia apelacji, które czynność tę czyniłyby nadmiernie utrudnioną. Ponadto skarżąca podnosi, iż zdaniem TK regulacja, która nakłada na sądy obowiązek odrzucania, ze względu na dostrzeżone a nieusuwalne braki formalne środków odwoławczych przed ich merytorycznym rozpoznaniem, stanowi ograniczenie dostępu do sądu II instancji. Rola sądów nie może zostać sprowadzona do roli „roboty”, mechanicznie odrzucającego pisma procesowe z uwagi na ich braki formalne. W ocenie skarżącej, przepis art. 370<sup>1</sup> k.p.c. zakwestionowany przez Trybunał w wyroku z 20 maja 2008 r. (sygn. akt P 18/07) przewidywał w istocie rozwiązanie tożsame z tym, które wynika z art. 178 w związku z art. 180 p.p.s.a., tj. odrzucenie odwołania do sądu II instancji bez wzywania do uzupełnienia braków formalnych. Zdaniem skarżącej, wskazana przez nią jako przedmiot kontroli regulacja jest jeszcze bardziej restrykcyjna, ponieważ w przypadku wydania przez NSA postanowienia o odrzuceniu skargi kasacyjnej stronie nie przysługuje środek zaskarżenia, co dodatkowo wpływa na



ograniczenie dostępu do sądu II instancji oraz merytorycznego rozpoznania sprawy przez sąd. W zaskarżonej regulacji p.p.s.a. nie istnieje ani możliwość uzupełnienia braków na etapie postępowania przed sądem odwoławczym, ani nawet dopuszczalność wniesienia zażalenia na postanowienie wydane w przedmiocie odrzucenia środka odwoławczego. Skarżąca argumentuje, że na możliwą niekonstytucyjność takiego modelu postępowania odwoławczego zwrócił uwagę TK w uzasadnieniu wyroku z 1 lutego 2005 r. (sygn. akt SK 61/03). Odwołując się do orzecznictwa NSA, dowodzi ponadto, że praktyka sądów administracyjnych w zakresie orzekania o odrzuceniu skargi kasacyjnej zawierającej zwykłe braki formalne, bez wzywania do ich usunięcia, jest powszechna i utrwalona.

Skarżąca powołuje także wyroki, w których Trybunał uznał, iż nadmierny rygoryzm analogicznych regulacji procedury cywilnej (do rozpatrywanej w niniejszej sprawie) przesądza o ich niekonstytucyjności (wyroki TK z: 1 lipca 2008 r., sygn. akt SK 40/07; 20 maja 2008 r., sygn. akt P 18/07). W ocenie skarżącej, ograniczenie prawa strony do merytorycznego rozpoznania sprawy przez sąd II instancji jest nieproporcjonalne oraz w sposób istotny ogranicza konstytucyjną zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego przez uczynienie możliwości wniesienia zwyczajnego środka odwoławczego nadmiernie utrudnionym.

4. W ocenie skarżącej, przepisy art. 178 w związku z art. 180 w związku z art. 176 p.p.s.a., wprowadzając sankcję odrzucenia skargi kasacyjnej bez wzywania do usunięcia jej braków, stanowią niedopuszczalne ograniczenie w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, skutkujące pozbawieniem skarżącego prawa do sądu (art. 45 Konstytucji). Przesądzać mają o tym następujące okoliczności:

a) nierzetelne ukształtowanie procedury wstępnego badania skargi kasacyjnej, przejawiające się w braku jasności i precyzyjności zaskarżonych przepisów oraz w ukształtowaniu procedury sądownoadministracyjnej w sposób ograniczający korzystanie przez stronę z prawa do rozpoznania sprawy przez sąd II instancji,

b) nieproporcjonalność sankcji oraz nadmierny rygoryzm formalny ograniczeń prawa do sądu.

Zdaniem skarżącej, poddane kontroli przepisy p.p.s.a. nie określają precyzyjnie przyczyn niedopuszczalności skargi kasacyjnej, w szczególności w odniesieniu do jej wymogów formalnych i konstrukcyjnych. Stanowi to naruszenie

konstytucyjnego prawa do sądu, z którego wynika nakaz odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, a także zasady przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji) zakładającej jasność i precyzyjność ustawowych regulacji. Jak podkreśla skarżąca, wskazane wady legislacyjne zostały usunięte w przepisach regulujących skargę kasacyjną w postępowaniu cywilnym, na których wzorowane były odpowiednie przepisy p.p.s.a. Zaskarżonych przepisów nie poddano jednak podobnym zmianom. Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nadal nie zawiera wyraźnej podstawy do odrzucania skargi kasacyjnej bez wzywania strony do jej uprzedniego uzupełnienia, co – zdaniem skarżącej – należy uznać za sprzeczne z zasadą przyzwoitej legislacji. Regulacja ta jest bowiem niejasna i nieprecyzyjna, a w konsekwencji narusza dyrektywę kształtowania prawa w sposób wzbudzający zaufanie obywateli.

Niejasność oraz nieprecyzyjność zakwestionowanych przepisów nie daje stronie pewności co do sposobu rozstrzygnięcia wniesionego przez nią środka odwoławczego. Jak wskazuje skarżąca, art. 176 p.p.s.a. statuuje wymóg umieszczenia w skardze kasacyjnej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany, gdy tymczasem żadne przepisy p.p.s.a. nie przyznają Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu prawa do zmiany zaskarżonego wyroku I instancji. Jej zdaniem, niezawarcie w skardze kasacyjnej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany, nie uniemożliwia merytorycznego rozpoznania skargi, bowiem przepisy normujące uprawnienia orzecznicze NSA (art. 184-189 p.p.s.a.) i tak – jak już wspomniano – nie dają temu sądowi kompetencji do zmiany orzeczenia sądu I instancji, a poza tym zakres zaskarżenia możliwy jest do wyprowadzenia z innych elementów skargi.

Powołując się na orzecznictwo TK, skarżąca twierdzi, że przy rekonstrukcji wzorca rzetelnego i sprawiedliwego postępowania należy uwzględnić zasadę demokratycznego państwa prawnego, a zwłaszcza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (lojalności wobec obywatela).

Reasumując, w ocenie skarżącej, zakwestionowanym przepisom można zarzucić brak spójności oraz wewnętrznej logiki, a także brak precyzji i jasności, z uwagi na to, że:

a) w art. 176 p.p.s.a. nie dokonano wyraźnego podziału na elementy formalne i konstrukcyjne skargi kasacyjnej,

b) z art. 178 i art. 180 p.p.s.a. nie można wywieść wprost, że nie istnieją podstawy wzywania strony skarżącej do uzupełnienia innych braków formalnych skargi kasacyjnej niż elementy pisma procesowego,

c) element konstrukcyjny skargi kasacyjnej w postaci wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany został błędnie ukształtowany, ponieważ NSA nie ma uprawnienia do zmiany wyroku sądu I instancji.

5. Zdaniem skarżącej, procedura sądownoadministracyjna ukształtowana jest w sposób ograniczający korzystanie przez stronę z prawa do rozpoznania sprawy przez sąd II instancji. Skarżąca powołuje się na pogląd Trybunału Konstytucyjnego, iż zasada sprawiedliwości proceduralnej (rzetelności proceduralnej), stanowiąca element prawa do sądu, wyraża się w konieczności merytorycznego orzekania o prawach i obowiązkach uczestników postępowania w toku dwuinstancyjnego postępowania sądowego (wyrok TK z 1 lipca 2008 r., sygn. akt SK 40/07). Według skarżącej, skoro skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym stanowi zwyczajny środek odwoławczy, a NSA jest sądem II instancji, to zasada sprawiedliwości proceduralnej wymaga takiego ukształtowania postępowania odwoławczego, aby nie ograniczać nadmiernie możliwości merytorycznego rozpatrzenia sprawy w toku postępowania odwoławczego. Tymczasem, jak wskazuje skarżąca, zakwestionowane przepisy umożliwiają odrzucenie skargi kasacyjnej bez merytorycznego jej rozpoznania i to w sytuacji, gdy brak jednego z elementów skargi wynikał z oczywistej omyłki pozbawionej wpływu na jej merytoryczną zasadność. W ocenie skarżącej, nierzetelność rozwiązania legislacyjnego przewidzianego w tych przepisach przejawia się – po pierwsze – w ukształtowaniu procedury sądownoadministracyjnej w sposób utrudniający stronie realizację jej prawa do rozpoznania sprawy przez sąd II instancji, po drugie zaś – w braku spójności oraz wewnętrznej logiki tych przepisów.

6. W dalszej kolejności skarżąca uzasadnia zarzut nieproporcjonalności sankcji wynikającej z zaskarżonych przepisów. W świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji, prawo do postępowania sądowego realizującego wymogi rzetelności

i sprawiedliwości nie podlega ograniczeniom innym niż te, które dopuszcza art. 31 ust. 3 Konstytucji. Skarżąca powołuje się na poglądy Trybunału, który twierdzi, że do naruszenia gwarancji konstytucyjnych dochodzi w przypadku, gdy ograniczenie uprawnień procesowych strony jest zbędne z punktu widzenia zamierzonych przez ustawodawcę celów, takich jak zapewnienie większej efektywności postępowania i jego szybkości, a jednocześnie wypacza pozycję stron, uniemożliwia właściwe zrównoważenie ich pozycji procesowej, a tym samym łamie podstawowy postulat sprawiedliwości proceduralnej, czy wreszcie prowadzi do arbitralnego rozstrzygnięcia sprawy.

Skarżąca zarzuca przepisom art. 178 w związku z art. 180 w związku z art. 176 p.p.s.a. naruszenie granicy formalizmu procesowego, a przez to prawa do sądu, z tego powodu, że nie zachowano właściwych proporcji przy normowaniu rygorów procesowych stosowanych przez organy postępowania na wypadek dokonania czynności w sposób wadliwy pod względem formalnym, a także wtedy, gdy czynności te dokonywane są przez fachowych pełnomocników. Wskazuje, że analogiczne rozwiązania legislacyjne zostały zakwestionowane przez TK (w odniesieniu do skargi kasacyjnej przewidzianej w postępowaniu cywilnym). Jej zdaniem, negatywna ocena zaskarżonych przepisów p.p.s.a. powinna być tym większa, że dotyczą one odwołania do sądu II instancji, nie zaś nadzwyczajnego środka zaskarżenia. W ocenie skarżącej, art. 178 w związku z art. 180 w związku z art. 176 p.p.s.a. w zakresie w jakim przewiduje odrzucenie – bez wezwania do uzupełnienia braków – skargi kasacyjnej niespełniającej wymagań określonych w art. 176 p.p.s.a., jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji, poprzez naruszenie zasady przyzwoitej legislacji, nierzetelne ukształtowanie procedury oraz wprowadzenie nieproporcjonalnego ograniczenia prawa strony do sądu.

### III. Wzorce konstytucyjne

#### 1) Zasada przyzwoitej legislacji, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji)

1. Jednym z wzorców powołanych przez wnioskodawcę jest art. 2 Konstytucji, a ściślej – wynikające z niego: zasada przyzwoitej legislacji, stanowiąca element zasady demokratycznego państwa prawnego.

Zasada ta była już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki TK z: 5 stycznia 1999 r., sygn. akt K 27/98; 14 września 2001 r., sygn. akt SK 11/00; 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05; 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07). Trybunał konsekwentnie prezentuje stanowisko, że z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasada przyzwoitej legislacji obejmuje między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie.

Zdaniem Trybunału, zasada poprawnej legislacji obejmuje również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy w prawidłowy sposób wyrażają wystawianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza dla organów stosujących przepis nadmierną swobodę (a nawet dowolność) interpretacji, która – w zakresie zagadnień uregulowanych w sposób niejasny lub nieprecyzyjny – może

prowadzić do wcielania się tych organów w rolę prawodawcy (por. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00). Ustawodawca nie może więc, poprzez niejasne formułowanie treści przepisów, pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Założenie to można nazwać ogólnie zasadą określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i obowiązków adresatów normy prawnej. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego.

2. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych (por. m.in. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00). Badając zgodność aktów normatywnych z wymienioną zasadą, „należy ustalić, na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00).

Jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, zasadę demokratycznego państwa prawnego, a zwłaszcza zasadę zaufania, należy uwzględniać, rekonstruując wzorzec sprawiedliwego (rzetelnego) postępowania sądowego. Konstytucyjne prawo do sądu oraz zasada państwa prawnego pozostają ze sobą w związku (zob. wyroki TK z: 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05; 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06; 1 lipca 2008 r., sygn. akt SK 40/07 oraz 26 lutego 2008 r., sygn. akt SK 89/06).

## **2) Zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji)**

Przewidziana w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności oraz koncepcja nienaruszalności istoty poszczególnych praw i wolności wyznaczają granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć, czy: 1) regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; 3) efekty regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

Przepis wprowadzający ograniczenie jest niezgodny z Konstytucją, jeżeli te same efekty można osiągnąć za pomocą środków, które w mniejszym zakresie ograniczają korzystanie z wolności lub prawa podmiotowego. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż istotą tak rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. W tym ogólnym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki (choć, oczywiście, kryteria „nadmierności” muszą być relatywizowane, m.in. z uwagi na charakter poszczególnych praw i wolności). Jego adresatem jest państwo, które powinno działać wobec jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą. Zakaz ten staje się więc jednym z przejawów zasady zaufania obywatela do państwa, a tym samym – jednym z wymagań, jakie demokratyczne państwo prawne nakłada na swoje organy (por. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; wyroki TK z: 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04; 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99).

Jak podkreśla Trybunał w swoim orzecznictwie, zasada proporcjonalności nie może samoistnie służyć za wzorzec kontroli realizowanej przez TK, lecz każdorazowo wymaga powiązania z innym przepisem konstytucyjnym wyrażającym podmiotową wolność albo prawo, które doznać miało niedozwolonego – z punktu widzenia przesłanek art. 31 ust. 3 Konstytucji – ograniczenia wskutek zastosowania zaskarżonego przepisu (por. np. postanowienie TK z 9 kwietnia 2003, sygn. akt Ts 164/02). Zarazem jednak Trybunał przyjmuje, że tzw. test proporcjonalności musi

spełniać każda regulacja stanowiąca ingerencję w sferę konstytucyjnych praw i wolności, stąd kryteria oceny wyliczone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, niezależnie od powołania albo nie tego przepisu przez podmiot wszczynający postępowanie przed Trybunałem, zawsze muszą być brane pod uwagę (por. wyrok TK z 20 maja 2008 r., sygn. akt P 18/07). Artykuł 31 ust. 3, stanowiąc ogólną, abstrakcyjną miarę, stosowaną do oceny wszystkich wypadków pogwałcenia praw jednostki przez ustawodawcę, znajduje zastosowanie także do oceny ograniczeń prawa do sądu (tak m.in. wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99 oraz wyrok z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97). W szczególnych, wyjątkowych warunkach może dojść do kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną, poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki. Konieczność uwzględnienia obu norm konstytucyjnych może przemawiać za wprowadzeniem pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. Nie mogą także naruszać istoty tych wolności i praw, które ograniczają.

### **3) Prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji)**

Kolejnym wzorcem kontroli powołanym przez skarżącą jest art. 45 ust. 1 Konstytucji. W świetle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, prawo to obejmuje trzy uprawnienia, a mianowicie: a) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia odpowiedniej sądowej procedury, b) prawo do korzystania z rzetelnej procedury sądowej zgodnej z wymogami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności (zasada sprawiedliwości proceduralnej) oraz c) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia przez sąd (por. wyroki TK z: 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04; 7 marca 2006 r., sygn. akt SK 11/05; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 16/05; 28 lutego 2006 r., sygn. akt P 13/05). Potwierdzając dotychczasową linię orzecniczą, Trybunał dokonał jej rozwinięcia wypowiadając tezę, że konstytucyjne prawo do sądu obejmuje nadto czwarty, bardzo ważny element, a mianowicie prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (por. wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06). Jak podkreślił Trybunał w uzasadnieniu do wyroku z 20 września 2006 r. (sygn. akt SK 63/05), zakres przedmiotowy prawa do sądu obejmuje spory



dotyczące stosunków cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych oraz rozstrzygnięcie o zasadności zarzutów karnych. Z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika ponadto dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu (por. też starsze orzeczenia TK z: 7 stycznia 1992 r., sygn. akt K 8/91; 8 kwietnia 1997 r. sygn. akt K 14/96; 29 września 1993 r., sygn. akt K 17/92). Ustawa zasadnicza wprowadza zatem swoiste domniemanie dostępności drogi sądowej.

Trybunał Konstytucyjny sprecyzował normatywną treść zasady sprawiedliwości proceduralnej (rzetelności proceduralnej), stanowiącej element prawa do sądu, przy okazji badania konstytucyjności środków zaskarżenia w ramach procedury cywilnej. Istotne znaczenie dla niniejszej sprawy mają w szczególności dwa wyroki TK, tj. wyrok z 20 maja 2008 r. (sygn. akt P 18/07) oraz wyrok z 1 lipca 2008 r. (sygn. akt SK 40/07), w których Trybunał stwierdził niekonstytucyjność przepisów procedury cywilnej przewidujących odrzucenie przez sąd, odpowiednio, apelacji oraz skargi kasacyjnej sporządzonej przez profesjonalnego pełnomocnika niespełniającej określonych wymagań prawnych, bez wzywania do usunięcia braków (art. 370<sup>1</sup> k.p.c. w przypadku apelacji, art. 398<sup>6</sup> § 2 i 3 k.p.c. w przypadku skargi kasacyjnej). Zdaniem Trybunału, zasada sprawiedliwości proceduralnej dotyczy wszystkich etapów postępowania sądowego (por. wyrok TK z 1 lipca 2008 r., sygn. akt SK 40/07). W wyroku z 20 maja 2008 r. (sygn. akt P 18/07) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że regulacja, która nakłada na sądy obowiązek odrzucania, ze względu na dostrzeżone a nieusuwalne braki formalne, środków odwoławczych przed ich merytorycznym rozpoznaniem, stanowi ograniczenie dostępu do sądu II instancji. Ponadto Trybunał stwierdził, że jedyną wartością chronioną przez zakwestionowany przepis procedury cywilnej przewidujący odrzucenie przez sąd apelacji sporządzonej przez profesjonalnego pełnomocnika, niespełniającej określonych wymagań prawnych, bez wzywania do usunięcia braków (art. 370<sup>1</sup> k.p.c.), jest szybkość postępowania sądowego, a w świetle orzecznictwa Trybunału nie jest to wartość, w imię której można poświęcić ochronę praw podmiotowych. W ocenie Trybunału, stosowania tak dotkliwej sankcji, jaką jest odrzucenie apelacji, nie usprawiedliwia okoliczność, że dotyczy to tylko apelacji sporządzonych przez profesjonalnego pełnomocnika (adwokata, radcę prawnego lub rzecznika patentowego). Naruszenie górnej granicy formalizmu procesowego,

a przez to naruszenie prawa do sądu, może nastąpić m.in. z tego powodu, że nie zachowano właściwych proporcji przy normowaniu rygorów procesowych stosowanych przez organy postępowania na wypadek dokonania czynności w sposób wadliwy pod względem formalnym, także wtedy gdy czynności te dokonywane są przez fachowych pełnomocników.

Podtrzymując to stanowisko w wyroku z 1 lipca 2008 r. (sygn. akt SK 40/07), który dotyczył analogicznej regulacji przewidującej odrzucenie przez sąd skargi kasacyjnej bez wzywania do uzupełnienia braków (art. 398<sup>6</sup> § 2 i 3 k.p.c.), Trybunał zaznaczył jednocześnie, iż „przeświadczenie, jakoby rezygnacja z wzywania do usunięcia braków automatycznie sprzyjała szybkości postępowania – nie jest aksjomatem. Przede wszystkim instrument wezwania do uzupełnienia braku nie musi angażować czasu sądu. Jest to czynność, której zrutynizowanie jest możliwe dzięki wykorzystaniu pracy i czasu personelu pomocniczego, działającego pod nadzorem sądu. Po drugie, wezwanie do uzupełnienia odwleka decyzję o formalnym potraktowaniu środka o niewielki okres (tydzień), a jednocześnie eliminuje zarzewie sporów i minimalizuje ewentualne zażalenia – których rozpatrzenie (niezależnie od wyniku) trwa o wiele dłużej niż termin wskazany do usunięcia braków. Po trzecie, wezwanie do uzupełnienia umożliwia dialog między sądem i adwokaturą, sprzyjający wykształceniu właściwej praktyki i informacji pomocnej wyrobieniu takiej praktyki po stronie pełnomocników stron, a tym samym sprzyja prewencyjnie zapobieganiu błędom”.

W uzasadnieniu wyroku z 1 lipca 2008 r. (sygn. akt SK 40/07) Trybunał zaznaczył, iż wyłączną wartością, ochronie której służyć może restrykcyjna regulacja art. 398<sup>6</sup> § 2 i 3 k.p.c. przewidująca odrzucenia skargi kasacyjnej przez sąd bez wzywania do uzupełnienia braków, jest szybkość postępowania sądowego. Jednakże, w ocenie Trybunału, szybkość rozpoznania sprawy, jako jedyny postulat, nie jest wartością, na rzecz której można „poświęcić” ochronę konstytucyjnych praw podmiotowych, zwłaszcza jeżeli zważy się, iż uzyskanie realnego przyspieszenia rozpoznania sprawy dzięki wykorzystaniu zakwestionowanej instytucji bywa iluzoryczne. Trybunał podkreślił również, iż usprawiedliwieniem tej restrykcyjnej regulacji nie może być również obowiązujący w postępowaniu kasacyjnym przymus adwokacki. Za stanowiskiem tym przemawia, zdaniem Trybunału, okoliczność, że strona reprezentowana przez zawodowego pełnomocnika działa w zaufaniu do jego umiejętności zawodowych w zakresie prowadzenia spraw przed sądami, w tym

kwalifikacji do sporządzenia skargi kasacyjnej. Jednakże daleko idące konsekwencje niedopełnienia obowiązków przez profesjonalnego pełnomocnika ponosi sama strona postępowania, która staje wobec nieodwracalnych, negatywnych skutków nieprofesjonalnych działań. W ocenie Trybunału, w żadnym razie nie można uznać, że rekompensatą niekorzystnego rozstrzygnięcia jest prawo podmiotu reprezentowanego do ubiegania się o odszkodowanie z tytułu szkody poniesionej na skutek odrzucenia apelacji dotkniętej nieusuwalnymi brakami formalnymi, jako szkody wyrządzonej w następstwie działania lub zaniechania przy wykonywaniu czynności wchodzących w zakres działalności zawodowej adwokata, radcy prawnego albo rzecznika patentowego. Jak zaznaczył Trybunał, osoby wykonujące wymienione zawody zaufania publicznego podlegają wprawdzie obowiązkowemu ubezpieczeniu cywilnemu w zakresie, o którym tu mowa, jednak odszkodowanie – pominiwszy nawet kwestie proceduralne związane z jego skutecznym wyegzekwowaniem – nie jest i nie może być postrzegane jako ekwiwalent merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd (podobnie wyrok TK z 20 maja 2008 r., sygn. akt P 18/07). W rezultacie Trybunał stwierdził, że ustawodawca, zachowując zasadę, iż braki formalne środka odwoławczego skutkują jego odrzuceniem, powinien zrekompensować dotkliwość tego środka – szansą usunięcia braku na wezwanie sądu. W ocenie Trybunału, o ile można uznać za konstytucyjny przepis przewidujący odrzucenie kasacji ze względu na niespełnienie ustawowych wymogów, o tyle skorelowanie tych wymogów z jednoczesnym wyłączeniem obowiązku sądu wezwania do usunięcia braków skargi kasacyjnej uznać należy za rozwiązanie niekonstytucyjne, z uwagi na nadmierne (nieproporcjonalne) nagromadzenie środków dyscyplinujących.

W uzasadnieniu wyroku z 1 lipca 2008 r. (sygn. akt SK 40/07) Trybunał odwołał się też do swoich wcześniejszych rozważań odnoszących się do zasady sprawiedliwości proceduralnej, zawartych w wyroku z 16 stycznia 2006 r. (sygn. akt SK 30/05). Trybunał stwierdził tam, iż nierzetelne procedury sądowe, nawet jeśli nie muszą prowadzić wprost do faktycznego zawieszenia obowiązywania konstytucyjnego prawa do sądu, a pośrednio do unicestwienia innych praw i wolności konstytucyjnych, których ochronę gwarantuje prawo do sądu (np. godność osobista, życie, wolność, prawo własności), to jednak przez naruszenie zaufania, jakie ma wytwarzać rzetelna procedura sądowa, muszą budzić zastrzeżenia. W ocenie Trybunału, uzasadnia to tezę, że sprawiedliwość proceduralna należy do istoty

konstytucyjnego prawa do sądu, albowiem prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym. Na tle tego podstawowego założenia Trybunał uznał za celowe przypomnienie innych swoich poglądów, które precyzują treść zasady sprawiedliwości proceduralnej i które muszą rzutować na ocenę zakwestionowanej regulacji. Po pierwsze, Trybunał zaznaczył, że sąd ferujący orzeczenia w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej nie może być sprowadzany do roli „robota”, mechanicznie odrzucającego pisma procesowe obywateli ze względu na uchybienia nieważące w żaden sposób na możliwości wydania orzeczenia; błędy niemające znaczenia dla rozpoznania sprawy nie mogą uniemożliwiać jej rozpatrzenia (zob. wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01). Po drugie, Trybunał zwrócił uwagę na zasadę tożsamości konstytucyjnej sądu, która – w najogólniejszym ujęciu – ma zapobiec przekształceniu sądu w instytucję biurokratyczną (zob. wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05). Po trzecie, w ocenie Trybunału, stwierdzenie niekonstytucyjności ustawowej regulacji proceduralnej jest uzasadnione w przypadku niemożności wskazania innej wartości konstytucyjnej, spośród przesłanek wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, dla której określone prawo zostało „poświęcone” (wyroki TK z: 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06; 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05), ponieważ „szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych” (wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01).

Odmienne stanowisko Trybunał Konstytucyjny zajął w wyroku z 12 lipca 2011 r. (sygn. akt SK 49/08), w którym stwierdził, iż art. 424<sup>8</sup> § 1 w związku z art. 424<sup>5</sup> § 1 pkt 3 k.p.c. w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie – bez wezwania do usunięcia braków – skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia niespełniającej wymogu wskazania przepisu prawa, z którym zaskarżone orzeczenie jest niezgodne, nie narusza konstytucyjnego prawa do sądu przewidzianego w art. 45 Konstytucji. Skład orzekający Trybunału nie podzielił stanowiska uczestników postępowania, iż w sprawie tej można byłoby, w drodze analogii, odwołać się do dotychczasowych rozstrzygnięć w podobnych sprawach, w tym w szczególności powołanego wyżej wyroku z 1 lipca 2008 r. (sygn. akt SK 40/07), w którym Trybunał stwierdził niekonstytucyjność podobnej regulacji dotyczącej skargi kasacyjnej. W uzasadnieniu Trybunał odwołał się do specyfiki nadzwyczajnego środka prawnego, jakim jest skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Jak zaznaczył: „[K]onieczność wskazania

przepisu prawa, z którym kwestionowane orzeczenie jest niezgodne, wynika z istoty skargi, z jej jądra, którym jest stwierdzenie niezgodności zaskarżonego orzeczenia z prawem, a więc z konkretnym jego przepisem". W ocenie Trybunału, sformułowanie tego zarzutu w piśmie procesowym stanowi *differentia specifica* skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, pozwalające na odróżnienie jej od innych szeroko rozumianych środków zaskarżenia. Odwołując się do swojego wcześniejszego orzecznictwa, Trybunał podkreślił ponadto, iż ustawodawca dysponuje szerszym marginesem swobody, regulując procedury dotyczące nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Pozwala to na stosowanie łagodniejszych kryteriów oceny konstytucyjności przepisów regulujących reżim prawny tych środków (por. wyroki TK z: 31 marca 2005 r., sygn. akt SK 26/02 oraz z 1 lipca 2008 r., sygn. akt SK 40/07 i powołane tam orzecznictwo). Trybunał wyjaśnił, że w swym bogatym orzecznictwie dotyczącym wymagań stawianych środkom procesowym nie wskazywał, „aby ze stanowiącej element prawa do sądu zasady sprawiedliwości proceduralnej wynikał uniwersalny obowiązek sądu wzywania stron do usuwania braków wniesionych nieprawidłowo środków procesowych. Wprost przeciwnie, naturalną konsekwencją niespełnienia wymagań przewidzianych dla określonego instrumentu procesowego jest jego odrzucenie przez sąd [...]. Skutek ten wywodzić należy między innymi z zasady *ignorantia iuris nocet*. Sąd, w szczególności w kontradyktoryjnym procesie cywilnym, nie może być uznawany za organ, który powinien zajmować się naprawianiem błędów, spowodowanych niedochowaniem należytej staranności przez strony postępowania lub ich pełnomocników, a tym bardziej identyfikowaniem sprawy, z jaką zwraca się do niego zawodowy pełnomocnik". Podkreślił następnie, iż w jego orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że profesjonalna reprezentacja stron może łagodzić skutki przyjęcia nawet daleko idących wymagań procesowych, w tym w szczególności w zakresie braków pism. W ocenie Trybunału: „[Z]astosowanie się do obowiązku określonego w art. 424<sup>5</sup> § 1 pkt 3 k.p.c., przy dopełnieniu należytej staranności przez wykwalifikowanego pełnomocnika, jakim musi być autor skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, nie stanowi nadmiernej trudności. Przychodzi ono zarazem naturalnie z uwagi na istotę skargi, której jedynym celem jest wskazanie, że zaskarżone orzeczenie jest niezgodne z określonym przepisem prawa". Trybunał, uzasadniając swoje stanowisko odmienne do tego, które zajął wcześniej w powołanych wyżej wyrokach z 20 maja 2008 r. (sygn. akt P 18/07) oraz 1 lipca

2008 r.(sygn. akt SK 40/07), odnotował, iż: „[W] postępowaniu wywołanym skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, w przeciwieństwie do apelacji (przedmiot sprawy o sygn. P 18/07) lub skargi kasacyjnej (przedmiot sprawy o sygn. SK 40/07), nie chodzi o zmianę orzeczenia, czyli merytoryczne rozstrzygnięcie sporu między stronami, lecz jedynie o uzyskanie prejudykatu na potrzeby postępowania o odszkodowanie”. Dodatkowo wskazał zdecydowanie dłuższy termin na wniesienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w porównaniu do terminów na wniesienie apelacji czy skargi kasacyjnej. Skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia można wnieść w terminie dwóch lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia (art. 424<sup>6</sup> § 1 k.p.c.), a w wypadku odrzucenia skargi, jeżeli strona nadal mieści się w terminie jej wniesienia, może ją złożyć ponownie, uzupełniając braki. W rezultacie Trybunał stwierdził, przepis przewidujący odrzucenie – bez wezwania do usunięcia braków – skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia niespełniającej wymogu wskazania przepisu prawa, z którym zaskarżone orzeczenie jest niezgodne, mieści się w ramach dozwolonej swobody regulacyjnej, jaką ma ustawodawca w stosunku do nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

#### **4) Prawo zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji)**

Zgodnie z art. 78 Konstytucji każda ze stron (a więc tylko uczestnicy określonego postępowania) ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Przepis ten wprowadza zasadę instancyjności (inaczej zaskarżalności), jako zasadę postępowania sądowego i administracyjnego, która wzmacnia prawo do sądu i stanowi bardzo istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej (por. wyrok TK z 16 listopada 1999 r., sygn. akt SK 11/99). Prawo do zaskarżania orzeczeń sądów I instancji przysługuje tylko w granicach określonych w ustawie, która może nie tylko określić tryb zaskarżenia, ale i wyłączyć możliwość wniesienia zaskarżenia. Zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka podkreśla się, że prawa do sądu nie narusza sytuacja, w której przepisy kształtujące uprawnienia do wniesienia kasacji, a tym bardziej warunki formalne jej

rozpoznania, są zależne od spełnienia określonych ustawowo kryteriów (por. postanowienie ETPC z 26 października 2004 r., skarga nr 13990/04, w sprawie Międzyzakładowej Spółdzielni Mieszkaniowej Warszawscy Budowlani przeciwko Polsce, postanowienie TK z 2 marca 1999 r., sygn. akt Ts 11/99 oraz wyroki TK z: 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99; 7 marca 2006 r., sygn. akt SK 11/05). Jak stwierdził TK w wyroku z 20 września 2006 r. (sygn. akt SK 63/05): „[O] ile przedmiotem roszczenia opartego na postanowieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji jest «rozpatrzenie sprawy», o tyle zasada instancyjności dotyczy procesu decyzyjnego, a więc pierwszego rozstrzygnięcia w tej sprawie. Z istoty rzeczy odnosi się więc do pewnego etapu rozpatrywania sprawy. Podniesiona do rangi konstytucyjnej instancyjna kontrola sądowa ma zapobiegać pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji. W tej kwestii wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w sprawie z 27 czerwca 1995 r. o sygn. akt K 4/94. Trybunał uznał wówczas, że uniemożliwienie zaskarżenia do sądu wyższej instancji postanowienia sądu «ogranicza zainteresowanym prawo do sądu», co powoduje sprzeczność z zasadą demokratycznego państwa prawnego”.

W powołanym już wyżej wyroku z 20 września 2006 r. (sygn. akt SK 63/05), Trybunał, odwołując się do wcześniejszych orzeczeń, ponownie potwierdził, że szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych. W ocenie Trybunału: „[U]proszczenie i przyśpieszenie może niewątpliwie dotyczyć kwestii formalnych (np. wprowadzenia formularzy czy skrócenia terminów składania odwołań), natomiast nie może odnosić się do uprawnień stron wiążących się z obroną ich praw i interesów” (wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01). Trybunał stoi też na stanowisku, że „sprawność rozpoznania przez sąd można osiągnąć za pomocą innych mechanizmów, bez wyłączenia stronom drogi odwoławczej w postępowaniu sądowym”. Trybunał uznał przy tym, że świadome „ukształtowanie mechanizmu środka odwoławczego, które jako założenie przyjmuje, że sąd drugiej instancji koryguje tylko niektóre wyroki, inne zaś – mimo iż według jego oceny nie odpowiadają prawu – pozostawia w mocy, narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego” (wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01).

W uzasadnieniu wyroku 20 września 2006 r. (sygn. akt SK 63/05) Trybunał stwierdził wprawdzie, że Konstytucja nie przesądziła konstrukcji kontroli instancyjnej, pozostawiając ustawodawcy wybór sposobu ukształtowania dwuinstancyjności,

jednak – jak zauważył Trybunał już w wyroku z 28 lipca 2004 r. (sygn. akt P 2/04) – „swoboda ustawodawcy w kształtowaniu odpowiednich procedur nie oznacza (...) dopuszczalności wprowadzania rozwiązań arbitralnych, które ponad miarę, a więc bez wystąpienia istotnych racji, ograniczają prawa procesowe strony, których realizacja stanowi przesłankę do prawidłowego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli więc ograniczenie uprawnień procesowych strony jest zbędne, z punktu widzenia zamierzonych przez ustawodawcę celów, takich jak zapewnienie większej efektywności postępowania i jego szybkości, a jednocześnie wypacza pozycję stron, uniemożliwia właściwe zrównoważenie ich pozycji procesowej, a tym samym łamie podstawowy postulat sprawiedliwości proceduralnej, czy wreszcie prowadzi do arbitralnego rozstrzygnięcia «sprawy», – to w tego rodzaju wypadkach dochodziłoby do naruszenia gwarancji konstytucyjnych związanych z prawem do sądu”. Z tych powodów kształt ustawowego modelu dwuinstancyjności w postępowaniu przed sądami administracyjnymi może być, zdaniem Trybunału, przedmiotem oceny pod kątem zgodności z konstytucyjnym prawem do sądu, a nadto – z innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi.

Z kolei w uzasadnieniu wyroku z 20 maja 2008 r. (sygn. akt P 18/07) Trybunał uporządkował swoje dotychczasowe wypowiedzi na temat konstytucyjnych wymogów co do kształtu środków zaskarżenia, wskazując przede wszystkim na te, które kładą nacisk na realny dostęp do apelacji. W swoim orzecznictwie Trybunał przyjmuje więc, że „prawo strony do rozpatrzenia sprawy przez sąd II instancji może być naruszone zarówno bezpośrednio (poprzez wyłączenie wniesienia apelacji), jak i pośrednio (poprzez ustanowienie takich formalnych warunków wniesienia apelacji, które czynność tę czyniłyby nadmiernie utrudnioną)” (wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01, podobnie wyroki TK z: 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02 oraz 1 lutego 2005 r., sygn. akt SK 62/03). Z kolei w uzasadnieniu wyroku z 12 czerwca 2002 r. (sygn. akt P 13/01) Trybunał podkreślił, że: „[Z] punktu widzenia regulacji zawartych w Konstytucji środek zaskarżenia powinien być skuteczny w tym sensie, iż powinien umożliwiać merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu odwoławczym”. Chodzi tu o zapewnienie obiektywnej i realnej kontroli orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, celem zasady instancyjności jest przecież zapobieganie pomyłkom i arbitralności, a „brak możliwości zaskarżenia postanowienia do sądu wyższej instancji ogranicza zainteresowanym prawo do sądu, co jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego” (tak m.in. wyrok TK z 10 lipca



2000 r., sygn. akt SK 12/99 oraz – jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. – orzeczenie TK z 27 czerwca 1995 r., sygn. akt K 4/94). W wyroku z 13 stycznia 2004 r. (sygn. akt SK 10/03), dotyczącym postępowania uproszczonego, Trybunał uznał, że niezwykle restrykcyjne (węższe nawet niż w odniesieniu do kasacji) ujęcie zarzutów apelacyjnych narusza Konstytucję, poprzez bardzo daleko idące ograniczenie możliwości skutecznego wnoszenia apelacji, a w konsekwencji kontroli orzeczenia zapadłego przed sądem I instancji. W orzeczeniu tym Trybunał sygnalizował też zagrożenia związane z wyłączeniem jawności rozpoznania apelacji i ocenił, że „przepisy dotyczące apelacji w postępowaniu uproszczonym w praktyce pozwalają sądom na ograniczenie rozpoznania sprawy do kontroli stosowanych przepisów, bez merytorycznego sprawdzenia zasadności wyroku zapadłego w pierwszej instancji”.

Obszerne rozważania poświęcone zasadzie instancyjności, na tle regulacji procedury cywilnej przewidującej obowiązek sądu odrzucenia apelacji ze względu na jej określone braki, bez wzywania do ich usunięcia, zawarł Trybunał w powoływanym już wyżej wyroku z 20 maja 2008 r. (sygn. akt P 18/07). Trybunał stwierdził tam, iż wymagania proceduralne wywodzone przez niego z Konstytucji nie są nadmiernym formalizmem i nie służą jedynie czystości konstrukcji prawnych, ale mają zapobiec nierzetelnym procedurom, które „pośrednio prowadzą do unicestwienia innych praw i wolności, których ochronę gwarantuje prawo do sądu” (zob. też wcześniejszy wyrok TK z 2 października 2006 r., sygn. akt SK 34/06). W ocenie Trybunału: „[J]est bowiem oczywiste, że regulacja, która nakłada na sądy obowiązek odrzucania, ze względu na dostrzeżone a nieusuwalne braki formalne, środków odwoławczych przed ich merytorycznym rozpoznaniem, stanowi ograniczenie dostępu do sądu drugiej instancji. Chodzi przy tym nie wyłącznie o to, że braków apelacji sporządzonej przez profesjonalnych pełnomocników nie można sanować (a tym samym zapobiec jej odrzuceniu), ale także o to, że ze względu na bieg określonych w k.p.c. terminów zaskarżenia (zob. art. 369), w praktyce najczęściej niemożliwe jest również ponowne wniesienie apelacji (tym razem pozbawionej uchybień formalnych)”.

Również we wcześniejszym wyroku z 12 marca 2002 r. (sygn. akt P 9/01) Trybunał, odnosząc się do wynikającego z art. 78 i art. 176 Konstytucji prawa do zaskarżenia niekorzystnego orzeczenia do sądu wyższej instancji, podkreślił, że przewidziana w Konstytucji możliwość wprowadzenia wyjątków od tej zasady nie

oznacza dowolności, a wprowadzane wyjątki muszą być uzasadnione. Prawo strony do rozpatrzenia sprawy przez sąd drugiej instancji może być naruszone nie tylko wprost – przez wyłączenie możliwości wniesienia apelacji, ale też pośrednio – przez ustanowienie takich formalnych warunków apelacji, skutkiem których wniesienie apelacji niepodlegającej odrzuceniu byłoby nadmiernie utrudnione. Utrudnienie powinno być uznane za nadmierne (a zatem sprzeczne z art. 78 Konstytucji), jeśli spełnienie wymogów formalnych jest bardzo trudne dla strony, a potrzeba ustanowienia wymogów nie jest uzasadniona ważnym interesem strony przeciwnej.

Należy zaznaczyć, iż jeden z przepisów zaskarżonych w przedmiotowej skardze konstytucyjnej, tj. art. 180 p.p.s.a., był już przedmiotem kontroli konstytucyjnej (o czym także dalej). W wyroku z 7 marca 2006 r. (sygn. akt SK 11/05) TK stwierdził, że art. 180 p.p.s.a. jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji. W sprawie tej skarżący podnosili, że przepisy art. 180 w związku z art. 194 § 1 pkt 7 p.p.s.a. przeczą istocie reformy postępowania administracyjnego, ponieważ nie zapewniają pełnego wprowadzenia dwuinstancyjności. W ocenie skarżących, zasada ta byłaby zrealizowana, jeśli dostrzegając uchybienia formalne, NSA będzie zwracał sprawę wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu celem wezwania strony do usunięcia braków albo wydania postanowienia o odrzuceniu skargi kasacyjnej, na które służy zażalenie. Trybunał nie podzieli jednak tej argumentacji, stwierdzając w uzasadnieniu, że wydane na podstawie art. 180 p.p.s.a. postanowienie NSA o odrzuceniu skargi kasacyjnej jest w istocie orzeczeniem sądu drugiej instancji. Zdaniem Trybunału, niezasadny jest dlatego argument o naruszeniu zasady dwuinstancyjności postępowania. Za takie naruszenie nie może być również uznana niezaskarżalność postanowienia NSA. W przypadkach, gdy istnieje możliwość usunięcia przez stronę braków formalnych, NSA zwraca skargę wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu w celu ich usunięcia; taka regulacja stwarza możliwość przedstawienia przez stronę swych racji przed dwiema instancjami. Trybunał wskazał też, iż – jak podkreśla się w orzecznictwie SN – jeżeli strona korzysta nieprawidłowo z przysługującego jej prawa do zaskarżenia orzeczenia sądowego i w związku z tym następuje odrzucenie wniesionego przez nią środka, to nie ma podstaw do skutecznego powoływania się na naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji (zob. postanowienie SN z 10 września 1998 r., sygn. akt III CZ 114/98). W związku z tym, zdaniem Trybunału, analogicznie brak też podstaw do uznania niezgodności z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

#### IV. Analiza zgodności

1. W pierwszej kolejności należy rozważyć konsekwencje dla niniejszego postępowania wyroku z 7 marca 2006 r. (sygn. akt SK 11/05), w którym TK badał konstytucyjność jednego z zaskarżonych przepisów, tj. art. 180 p.p.s.a., i stwierdził jego zgodność z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji (przepisy te zostały powołane jako wzorce kontroli również w przedmiotowej skardze konstytucyjnej).

Zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału, „wcześniejsze rozpatrzenie kwestii konstytucyjności określonego przepisu z punktu widzenia tych samych zarzutów nie pozostaje bez znaczenia dla dalszego biegu sprawy, w której przedmiotem kontroli jest ów przepis. Wprawdzie z uwagi na brak tożsamości podmiotowej nie zachodzi przesłanka *rei iudicatae* (obligująca do umorzenia postępowania z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia), jednak uprzednie orzeczenie o zgodności określonego przepisu z tymi samymi wzorcami kontroli rodzi konieczność wydania rozstrzygnięcia opartego na zasadzie *ne bis in idem*, która, rozumiana w postępowaniu przed Trybunałem z uwzględnieniem specyfiki tego postępowania, zapewnia stabilizację sytuacji powstałych wskutek ostatecznego orzeczenia (...). Zaistnienie tej przesłanki powoduje konieczność umorzenia postępowania z uwagi na jego zbędność” (postanowienie TK z 19 października 2010 r., sygn. akt SK 8/09).

Z kolei w postanowieniu z 4 września 2008 r. (sygn. akt P 25/08), odwołując się do swojego wcześniejszego stanowiska, Trybunał stwierdził, iż nie jest możliwe kontynuowanie postępowania w sprawie, w której zaskarżony przepis (norma prawna) był już poddany kontroli. „Uprzednie rozpoznanie sprawy konstytucyjności określonego przepisu prawnego (normy prawnej) z punktu widzenia tych samych zarzutów nie może być jednak uznane za prawnie obojętne. Powoduje ono konieczność wydania rozstrzygnięcia opartego na zasadzie *ne bis in idem*. (...) O ile w wypadku zaistnienia przesłanki powagi rzeczy osądzonej Trybunał Konstytucyjny musiałby na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym umorzyć postępowanie jako niedopuszczalne, to w wypadku przesłanki *ne bis in idem* Trybunał dokonuje oceny w kategoriach pragmatycznych, ocenia celowość prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już

jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta przez ten organ” (zob. też postanowienie TK z 10 lipca 2007 r., sygn. akt P 40/06 i cytowane tam orzecznictwo wcześniejsze).

W przedmiotowej sprawie nie zachodzi jednak przesłanka zbędności wydania orzeczenia TK z uwagi na zasadę *ne bis in idem*. Po pierwsze, art. 180 p.p.s.a. został zaskarżony w powiązaniu z innymi przepisami (tj. art. 176 i art. 178 p.p.s.a.). Na podstawie zaskarżonych przepisów p.p.s.a. konstruowana jest norma prawna, która – w ocenie skarżącej – narusza jej konstytucyjne prawa przewidziane w art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 78 Konstytucji. Norma ta przewiduje odrzucenie *a limine* przez NSA skargi kasacyjnej, która nie zawiera jednego z jej tzw. elementów konstrukcyjnych, wymienionych w art. 176 p.p.s.a. po spójniku „oraz”, a w szczególności – wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany. Z tego powodu, w ocenie Sejmu, nie można mówić o tożsamości przedmiotu kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie oraz w sprawie o sygnaturze akt SK 11/05, rozstrzygniętej wyrokiem TK z 7 marca 2006 r.

Po drugie, skarżąca podnosi zarzuty konstytucyjne częściowo odmienne od tych, które zostały rozpatrzone w sprawie o sygn. akt SK 11/05. W szczególności, Trybunał nie odniósł się do zarzutu, czy rygorystycznie interpretowana i stosowana w orzecznictwie sądów administracyjnych norma prawna, przewidująca odrzucenie przez NSA skargi kasacyjnej z powodu niespełnienia jej określonego elementu konstrukcyjnego, nie ogranicza w sposób nadmierny (nieproporcjonalny) możliwości merytorycznego rozpatrzenia sprawy w toku postępowania odwoławczego, prowadząc tym samym do naruszenia powołanych przez skarżącą jej konstytucyjnych praw.

Po trzecie wreszcie, określone przez skarżącą wzorce kontroli konstytucyjnej tylko częściowo pokrywają się z tymi, na podstawie których Trybunał poprzednio badał zgodność z Konstytucją art. 180 p.p.s.a. Jak wyżej zaznaczono, w niniejszej sprawie kluczowe wydaje się rozstrzygnięcie, czy zakwestionowana norma prawna stanowi nieproporcjonalne ograniczenie konstytucyjnego prawa do sądu oraz prawa zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Tą kwestią TK nie zajmował się w wyroku z 7 marca 2006 r.

A zatem, biorąc pod uwagę podkreślaną w orzecznictwie TK potrzebę pragmatycznego podejścia przy ocenie wystąpienia przesłanki *ne bis in idem* (por. powołane wyżej postanowienie TK z 10 lipca 2007 r., sygn. akt P 40/06), w niniejszej sprawie celowe jest zbadanie konstytucyjności normy prawnej wynikającej

z zaskarżonych przepisów p.p.s.a. (w tym także art. 180 p.p.s.a.) z powołanymi przez skarżącą wzorcami konstytucyjnymi. Zdaniem Sejmu, w tym wypadku nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania w zakresie dotyczącym art. 180 p.p.s.a., z uwagi na zbędność wydania wyroku na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

2. Analizę zgodności zakwestionowanych przepisów p.p.s.a. należy rozpocząć od przypomnienia charakteru prawnego skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym. W świetle przeważającego stanowiska doktryny prawa i orzecznictwa sądów, skarga ta jest zwyczajnym środkiem zaskarżenia, który przysługuje od nieprawomocnych orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych (por. np. J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 442; H. Knysiak-Molczyk [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2011, s. 796). Trafnie więc zauważa skarżąca, iż Naczelny Sąd Administracyjny jest sądem II instancji, nie zaś sądem szczególnym rozpatrującym nadzwyczajne środki zaskarżenia, jak to ma miejsce przy skardze kasacyjnej kierowanej do Sądu Najwyższego w ramach procedury cywilnej. Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym urzeczywistnia zatem konstytucyjną zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego wynikającą z art. 78 i art. 176 Konstytucji, która to zasada, w świetle art. 175 ust. 1 Konstytucji, dotyczy także sądownictwa administracyjnego.

3. Należy zaznaczyć, iż ustawodawca, tworząc przepisy p.p.s.a. o skardze kasacyjnej, niewątpliwie oparł się na obowiązujących wówczas przepisach rozdziału 1 w dziale V tytułu VI księgi pierwszej k.p.c. o kasacji, uchylonych ustawą z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98). W postępowaniu cywilnym istniał wówczas trójinstancyjny system środków odwoławczych, przyjmujący jako zasadę istnienie dwóch instancji merytorycznych, w których sprawa jest rozpoznawana w pełnym zakresie pod względem faktycznym i prawnym. Zadaniem trzeciej instancji – kasacji – było sprawowanie kontroli nad orzeczeniami instancji merytorycznych na żądanie stron.

Proste przeniesienie na grunt postępowania sądownoadministracyjnego ówczesnych unormowań k.p.c. było krytykowane zarówno w orzecznictwie TK, jak i w piśmiennictwie prawniczym. Jak zaznaczył Trybunał w uzasadnieniu wyroku z 20 września 2006 r. (sygn. akt SK 63/05), skargi kasacyjne w każdym z tych dwóch rodzajów postępowania mają odmienny charakter. W postępowaniu przed sądami cywilnymi skarga kasacyjna jest środkiem odwoławczym kierowanym w toku instancji do Sądu Najwyższego w celu ostatecznej kontroli zgodności z prawem orzeczeń sądów II instancji. W postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest to natomiast środek zaskarżenia orzeczeń pierwszoinstancyjnych, stanowi więc zwyczajny środek zaskarżenia. Inna jest także – w porównaniu z sądami w postępowaniu cywilnym – rola sądów administracyjnych, które jedynie kontrolują działalność administracji publicznej, a kontrolę tę sprawują – przede wszystkim – pod względem zgodności z prawem. Nie stosują one prawa materialnego w taki sposób, jak czynią to sądy powszechne lub wojskowe.

Również w doktrynie krytycznie ocenia się wprowadzenie do prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jako środka odwoławczego skargi kasacyjnej wzorowanej na modelu kasacji przyjętym w k.p.c. przed nowelizacją dokonaną powołaną ustawą z 22 grudnia 2004 r. (por. H. Knysiak-Molczyk, jak wyżej, s. 799, która określa to rozwiązanie jako „co najmniej nieprzemyślane”).

4. Z zaskarżonych przepisów p.p.s.a. wynika następująca norma, której konstytucyjność kwestionuje skarżąca: Naczelny Sąd Administracyjny odrzuca skargę kasacyjną wniesioną od orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego bez wzywania strony do usunięcia braków w przypadku, gdy skarga nie zawiera tzw. elementów konstrukcyjnych, które wymienione są w art. 176 p.p.s.a. po wyrazie „oraz”, a w szczególności – wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany. Należy zaznaczyć, że ani art. 176 p.p.s.a., ani pozostałe z zakwestionowanych przez skarżącą przepisów, nie przewidują *expressis verbis* takiego skutku niezawarcia w skardze kasacyjnej któregoś z elementów zaliczanych przez sądy i doktrynę do kategorii jej elementów konstrukcyjnych. Skutek ten został jednak przyjęty w stałym orzecznictwie sądów administracyjnych w drodze wykładni odpowiednich przepisów p.p.s.a. Jak podkreśla się w doktrynie prawa, orzecznictwo jest w tej kwestii „wyjątkowo jednolite” (H. Knysiak-Molczyk, *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowno administracyjnym*,

Warszawa 2009, s. 282, por. też informację Biura Orzecznictwa NSA dla Trybunału, powołaną w uzasadnieniu do postanowienia TK z 19 października 2010 r., sygn. akt SK 8/09). Wykładnia i praktyka stosowania zaskarżonych przepisów są więc w tym względzie stałe i nie budzą wątpliwości ani w orzecznictwie, ani w literaturze przedmiotu. Dlatego uzasadnione jest przyjęcie, iż przepisy te mają taką właśnie normatywną treść, jaka na przestrzeni lat została utrwalona w procesach ich aplikacji, a co za tym idzie – w tym kształcie mogą (powinny) podlegać kontroli Trybunału zainicjowanej skargą konstytucyjną. Na marginesie należy zaznaczyć, że – zgodnie ze stanowiskiem TK – „naruszenie prawa do sądu poprzez nadmierny formalizm procesowy może być wynikiem działania (kumulatywnie lub indywidualnie) ustawodawcy lub przedstawicieli praktyki, w tym przede wszystkim organów wymiaru sprawiedliwości” (wyrok TK z 20 maja 2008 r., sygn. akt P 18/07).

Podkreślenia wymaga również, iż wspomniana praktyka orzecznicza sądów administracyjnych w zakresie wyróżniania elementów formalnych i materialnych (konstrukcyjnych) skargi kasacyjnej oraz skutku naruszenia któregoś z wymogów konstrukcyjnych w postaci odrzucenia skargi *a limine* bez wzywania strony do uzupełnienia braków, ukształtowała się pod wpływem stanowiska Sądu Najwyższego, które było reprezentowane na tle art. 393<sup>3</sup> k.p.c. w brzmieniu obowiązującym do 30 czerwca 2000 r. Przykładowo, do stałego, bogatego orzecznictwa SN w tym zakresie odwołał się NSA w postanowieniu z 16 marca 2004 r. (sygn. akt FSK 209/04), zaznaczając przy tym, że ówczesne brzmienie powołanego przepisu k.p.c. odpowiadało co do treści art. 176 p.p.s.a. Odwołanie się przez NSA do stałej linii orzeczniczej SN dotyczącej wymogów kasacji w postępowaniu cywilnym było więc uzasadnione ze względu swoiste „genetyczne pokrewieństwo” instytucji skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym z przepisami k.p.c. o kasacji obowiązującymi do 30 czerwca 2000 r. Także po tej dacie odpowiednie przepisy k.p.c. o apelacji (art. 370<sup>1</sup> k.p.c.) i skardze kasacyjnej (art. 398<sup>6</sup> § 2 i 3 k.p.c.) przewidywały odrzucenie środka zaskarżenia w razie niespełnienia określonych wymagań konstrukcyjnych właściwych dla tego środka zaskarżenia bez wzywania strony do uzupełnienia braków. W powołanych wyżej wyrokach z 1 lipca 2008 r. (sygn. akt SK 40/07) oraz z 20 maja 2008 r. (sygn. akt P 18/07) Trybunał Konstytucyjny uznał niekonstytucyjność tych regulacji k.p.c., co – w ocenie Sejmu – nie powinno pozostawać bez wpływu (właśnie z uwagi na wskazane „pokrewieństwo” przepisów

procedury cywilnej i sądownoadministracyjnej w tym zakresie) na ocenę konstytucyjności zakwestionowanych przez skarżącą przepisów p.p.s.a. w takim znaczeniu, jakie nadaje się im w opisanym wyżej stałym orzecznictwie sądów administracyjnych. Zdaniem Sejmu, *in casu* istotne jest przeprowadzenie analizy zmierzającej do odpowiedzi na pytanie, czy przedstawione w tych judykatach motywy rozstrzygnięcia Trybunału mogą być również odniesione do zaskarżonych przepisów p.p.s.a., co z kolei wymaga rozstrzygnięcia, czy postępowanie sądownoadministracyjne wykazuje na tyle specyficzne, właściwe dla niego cechy odróżniające go od sądowej procedury cywilnej, które uzasadniałyby uznanie przewidzianego w tym postępowaniu surowego rygору odrzucenia skargi kasacyjnej bez wzywania do uzupełnienia braków za zgodne z powołanymi przez skarżącą wzorcami konstytucyjnymi. Jak stwierdzono powyżej w punkcie 1.2 stanowiska Sejmu, konkretna kontrola konstytucyjności powinna ograniczać się do tego elementu konstrukcyjnego, którego brak był przyczyną odrzucenia skargi kasacyjnej w niniejszej sprawie, a więc – do niezawarcia w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany.

5. Na wstępie należy przedstawić argumenty, które powoływane są w nauce prawa i orzecznictwie sądowym dla uzasadnienia wysoce sformalizowanego charakteru środka odwoławczego, jakim jest skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

Wskazuje się, że rygoryzm formalny w stosunku do skargi kasacyjnej ma służyć ustaleniu w sposób niebudzący wątpliwości zakresu rozpoznania sprawy przez NSA (por. wyrok NSA z 22 lipca 2004 r., sygn. akt GSK 356/04; H. Knysiak-Molczyk [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2011, s. 842), a także powinien w praktyce wpływać na ograniczenie liczby składanych skarg kasacyjnych (H. Knysiak-Molczyk, jak wyżej, s. 841). Jak stwierdza A. Skoczyła (*Głosa do postanowienia NSA z 16 marca 2004 r., sygn. akt FSK 209/04*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2004, nr 6, poz. 73, s. 317), „wydaje się, iż niezbędny formalizm procedury sądownoadministracyjnej służy nie tylko sprawnemu prowadzeniu postępowania, ale również chroni strony i uczestników postępowania przed niekorzystnymi skutkami, które mogłyby mieć miejsce w przypadku stanu niepewności, będącego konsekwencją dowolności postępowania czy też możliwości nadużywania środków procesowych”. W doktrynie



i orzecznictwie wyjaśnia się zarazem, że – o czym wcześniej już wspomniano – zawarcie w skardze kasacyjnej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany jest niezbędne do wyznaczenia jej granic, w ramach których podlega ona rozpoznaniu przez Naczelny Sąd Administracyjny. Wadliwość skargi w tej materii powoduje zatem jej odrzucenie, ponieważ przy związaniu Naczelnego Sądu Administracyjnego granicami skargi kasacyjnej (art. 183 § 1 p.p.s.a.) merytoryczne rozpoznanie tego środka prawnego staje się niemożliwe (por. np. wyrok NSA z 22 lutego 2006 r., sygn. akt FSK 1077/05). NSA nie może jedynie domyślać się intencji autora skargi kasacyjnej ani wnioskować, czego strona skarżąca oczekuje, żądając rozstrzygnięcia. Skarga kasacyjna powinna być tak zredagowana, aby nie stwarzała wątpliwości interpretacyjnych (H. Knysiak-Molczyk, jak wyżej, s. 849). NSA nie może skargi kasacyjnej uzupełniać, interpretować, ale w przypadku stwierdzenia, że nie odpowiada ona wymogom przewidzianym w art. 176 p.p.s.a., w części nienadającej się do naprawienia w trybie art. 49 p.p.s.a., odrzuca ją (por. wyrok NSA z 16 marca 2004 r., sygn. akt FSK 209/04; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 474; J. Drachal, A. Wiktorowska, R. Stankiewicz [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2011, s. 599).

Należy też zaznaczyć, że zgodnie z art. 175 § 1 p.p.s.a. skarga kasacyjna jest objęta tzw. przymusem adwokacko-radcowskim, a więc powinna być co do zasady sporządzona przez profesjonalnego pełnomocnika. Ten ustawowy wymóg jest związany z wysokimi wymogami formalnymi skargi kasacyjnej i ma na celu zapobieganie wadliwemu sporządzaniu skarg kasacyjnych, co oznaczałoby obciążenie sędziów dodatkową, niepotrzebną pracą i prowadziłoby do tworzenia się zaległości w ich rozpoznawaniu (por. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 294). Przymus adwokacko-radcowski, którym objęta jest skarga kasacyjna w postępowaniu sądowno-administracyjnym, mógłby *prima facie* stanowić okoliczność uzasadniającą formalny rygoryzm odrzucenia skargi kasacyjnej bez wzywania do uzupełnienia braków dotyczących jej tzw. wymagań konstrukcyjnych. Od profesjonalnego pełnomocnika można i należy bowiem wymagać, że sporządzi on skargę w sposób prawidłowy, aby zawierała one wszystkie elementy określone w art. 176 p.p.s.a.

Ponadto, jak zaznacza się w doktrynie: „[A]nalizując przyjęty przez ustawodawcę system zaskarżania orzeczeń sądowych w postępowaniu sądownoadministracyjnym, nie można zapominać o specyfice tego postępowania. Sprawa administracyjna, rozstrzygnięta decyzją administracyjną zawierającą konkretyzację uprawnień lub obowiązków strony postępowania, zanim trafi przed sąd administracyjny, musi przejść drogę dwóch merytorycznych instancji administracyjnych. W postępowaniu odwoławczym organ drugiej instancji ponownie rozpoznaje sprawę administracyjną w pełnym zakresie, jak również sprawuje kontrolę rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji pod kątem jego zgodności z prawem materialnym i procesowym” (H. Knysiak-Molczyk, jak wyżej, s. 798; podobnie A. Skoczylas, jak wyżej, s. 316).

Reasumując, podnoszone w doktrynie i orzecznictwie argumenty mające uzasadniać zarówno znaczny formalizm skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym – w ogólności, jak i regulację przewidującą odrzucenie skargi bez wzywania do uzupełnienia jej braków w zakresie tzw. konstrukcyjnych elementów skargi – w szczególności, można podzielić na trzy grupy. Pierwszą grupę tworzą argumenty odwołujące się do potrzeby zapewnienia sprawnego przebiegu postępowania sądownoadministracyjnego oraz realizacji postulatu pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego w ramach tego postępowania. Druga grupa argumentów wskazuje przymus adwokacko-radcowski jako okoliczność usprawiedliwiającą rygorystyczny formalizm, trzecia zaś – specyfikę postępowania sądownoadministracyjnego, które poprzedza dwuinstancyjne postępowanie przed organami administracji.

6. Przytoczona wyżej argumentacja, mająca potwierdzić konstytucyjność zaskarżonej regulacji p.p.s.a., która przewiduje odrzucenie skargi kasacyjnej bez wzywania do uzupełnienia braku, polegającego na niezawarciu w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany, nie jest jednak – zdaniem Sejmu – wystarczająca dla uzasadnienia jej zgodności z wzorcami określonymi w art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji. W istocie bowiem powołane wyżej argumenty – poza ostatnim, który odwołuje się do specyfiki postępowania sądownoadministracyjnego – są zbieżne z tymi, które były już podnoszone dla uzasadnienia analogicznych regulacji k.p.c. w odniesieniu do środków zaskarżenia przewidzianych w ramach procedury cywilnej, tj. apelacji i skargi kasacyjnej, i zostały oddalone przez Trybunał Konstytucyjny. Dla

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

Z cytowanych wcześniej wyroków TK wynika również, że usprawiedliwieniem dla restrykcyjnej regulacji proceduralnej przewidującej odrzucenie środka zaskarżenia orzeczenia I instancji bez wzywania do uzupełnienia jego braków nie może być ustawowy przymus adwokacko-radcowski. Zdaniem Trybunału, za stanowiskiem tym przemawia okoliczność, że strona reprezentowana przez zawodowego pełnomocnika działa w zaufaniu do jego umiejętności zawodowych, a zarazem ponosi daleko idące konsekwencje niedopełnienia przez niego obowiązków, gdyż to strony dotyczyć będą nieodwracalne, negatywne skutki jego nieprofesjonalnych działań. Wad środka odwoławczego, który został odrzucony przez sąd bez wzywania do ich usunięcia, w praktyce nie będzie można skutecznie sanować z uwagi na upływ ustawowego terminu na jego wniesienie.

7. Powyższe ustalenia Trybunału Konstytucyjnego mogą zostać odniesione *mutatis mutandis* do procedury odwoławczej w ramach postępowania

sądowoadministracyjnego. Jak wynika z art. 175 ust. 1 Konstytucji, wymiar sprawiedliwości jest sprawowany także przez sądy administracyjne. Konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 Konstytucji) oraz zasada instancyjności (zaskarżalności – art. 78 Konstytucji) mają zastosowanie również do postępowania przed tymi sądami, których podstawową funkcją jest wykonywanie kontroli zgodności z prawem (legalności) działalności administracji publicznej (por. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 31). Podkreślana w doktrynie specyfika tego postępowania polegająca na tym, że jest ono poprzedzone dwuinstancyjnym postępowaniem administracyjnym, nie powinna mieć decydującego (ważącego) wpływu na ocenę ustawowej regulacji procedury sądowoadministracyjnej przez pryzmat powołanych wzorców konstytucyjnych. Zdaniem Sejmu, okoliczność że postępowanie przed sądami administracyjnymi nakierowane jest na kontrolę legalności działań administracji, a nie, jak w przypadku procedury cywilnej, na rozstrzygnięcie sporów między podmiotami prawa prywatnego, *in casu* nie może uzasadniać odmiennego traktowania tych procedur z perspektywy konstytucyjnych standardów. Również postępowanie sądowoadministracyjne powinno być tak ukształtowane, aby zapewnić realizację konstytucyjnego prawa strony do rozpatrzenia jej sprawy sądowoadministracyjnej przez sądy dwóch instancji, przy czym, zgodnie ze stanowiskiem Trybunału, nie jest dopuszczalne naruszenie tego prawa także w sposób pośredni, poprzez ustanowienie takich formalnych warunków wniesienia środka odwoławczego, które skorzystanie z niego czyniłyby nadmiernie utrudnionym.

Na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego konstytucyjną zasadę zaskarżalności realizuje instytucja skargi kasacyjnej, która – jak trafnie stwierdza skarżąca – ma charakter zwyczajnego środka odwoławczego od nieprawomocnych orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych (J.P. Tarno, *Prawo...*, s. 442; H. Knysiak-Molczyk [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2011, s. 796). Jakkolwiek ustawodawca dysponuje pewnym zakresem swobody w kształtowaniu odpowiednich procedur, to jednak powinien mieć na uwadze, że konkretne rozwiązania ustawowe powinny być zgodne z zasadą sprawiedliwości proceduralnej, stanowiącej istotny element konstytucyjnego prawa do sądu. Z orzecznictwa TK wynika, że za sprzeczną z tą zasadą należy uznać regulację proceduralną przewidującą odrzucenie przez sąd środka zaskarżenia bez wzywania strony (także wówczas, gdy jest ona

reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika) do usunięcia stwierdzonych braków formalnych. W tym kontekście należy powołać stanowisko Trybunału, zgodnie z którym: „[U]stawodawca, zachowując zasadę, iż braki formalne środka odwoławczego skutkują jego odrzuceniem, powinien zrekompensować dotkliwość tego środka – szansą usunięcia braku, w wyniku wezwania po jego wykryciu przez sąd do usunięcia braku” (tak TK w wyroku z 1 lipca 2008 r., sygn. akt SK 40/07). Dla Trybunału „jest bowiem oczywiste, że regulacja, która nakłada na sądy obowiązek odrzucania, ze względu na dostrzeżone a nieusuwalne braki formalne, środków odwoławczych przed ich merytorycznym rozpoznaniem, stanowi ograniczenie dostępu do sądu drugiej instancji” (wyrok TK z 20 maja 2008 r., sygn. akt P 18/07).

Dla stwierdzenia niekonstytucyjności zakwestionowanej przez skarżącą normy prawnej konieczne jest ponadto ustalenie, iż wynikające z niej ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu oraz zasady zaskarżalności mają charakter nadmierny, a więc – że nie spełniają tzw. testu proporcjonalności, który wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenia te mogłyby zostać uznane za dopuszczalne, gdyby – służąc określonej wartości konstytucyjnej, której urzeczywistnienie nie jest możliwe w inny sposób – ingerowały w prawa konstytucyjne skarżącej w absolutnie niezbędnym zakresie, nie naruszając przy tym istoty tych praw. W ocenie Sejmu, za przejaw nadmiernego formalizmu, stanowiącego nieproporcjonalne ograniczenie praw wynikających w art. 45 i art. 78 Konstytucji, nie można uznać przewidzianego w art. 176 p.p.s.a. wymogu zawarcia w skardze kasacyjnej określonych elementów ją konstytuujących, których brak wyklucza przyjęcie skargi do rozpoznania – zwłaszcza jeśli zważy się, że strona składająca skargę kasacyjną musi być reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika (art. 175 p.p.s.a.). W świetle powołanego wyżej orzecznictwa Trybunału, zarzut nieproporcjonalności można natomiast odnieść do swoistej sankcji, jaką wywołuje niezamieszczenie w skardze wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany, a która to sankcja polega na odrzuceniu skargi *a limine* bez wzywania strony do uzupełnienia tego braku. Zgodnie ze stałym orzecznictwem NSA i jednolitym stanowiskiem doktryny prawa, sankcja ta znajdzie zastosowanie również wtedy, gdy niezamieszczenie tego elementu w skardze w rzeczywistości nie uniemożliwia jej merytorycznego rozpoznania, gdyż treść żądania skarżącego w odniesieniu do wyroku sądu I instancji można ustalić na podstawie innych elementów skargi, np. zakresu zaskarżenia czy podstaw kasacyjnych. W tym kontekście należy przywołać

stanowisko TK wyrażone w wyroku z 1 lipca 2008 r. (sygn. akt SK 40/07), w którym stwierdził on, że o ile można uznać konstytucyjność przepisów procedury cywilnej wyznaczających konstrukcyjne elementy kasacji oraz przewidujące jej odrzucenie ze względu na niespełnienie tych ustawowych wymogów, to skorelowanie tych wymogów z jednoczesnym wyłączeniem obowiązku sądu wezwania do usunięcia braków skargi kasacyjnej należy uznać za rozwiązanie niekonstytucyjne, z uwagi na nadmierne (nieproporcjonalne) nagromadzenie środków dyscyplinujących. W ocenie Sejmu, stwierdzenie to jest aktualne również w odniesieniu do normy prawnej wynikającej z zaskarżonych przepisów p.p.s.a., która przewiduje odrzucenie *a limine* skargi kasacyjnej w razie niezawarcia w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany. Postanowienie o odrzuceniu skargi kasacyjnej z powodu tego braku formalnego prowadzi do uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego także wówczas, gdy rozpatrzenie skargi byłoby zasadne z merytorycznego punktu widzenia, ponieważ zaskarżone orzeczenie było wadliwe. Wskazana wyżej szczególna funkcja postępowania sądownoadministracyjnego, jaką jest kontrola legalności działań administracji publicznej (eliminowanie z obrotu prawnego wadliwych aktów stosowania prawa wydawanych przez organy władzy, co samo w sobie ma na celu realizację interesu publicznego, niezależnego od ochrony indywidualnych racji skarżącego), dodatkowo przemawia przeciwko nadmierne sformalizowanemu podejściu przy ocenie spełnienia wymogów skargi kasacyjnej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego widoczne jest dążenie do zapewnienia efektywności drugoinstancyjnej kontroli w ramach tego postępowania. W szczególności w wyroku z 20 września 2006 r. (sygn. akt SK 63/05) Trybunał zaakceptował kierunek wykładni art. 174 pkt 1 i 2 i art. 183 § 1 p.p.s.a. zmierzający do szerokiego ujmowania podstaw skargi kasacyjnej, którymi mogą być naruszenia zarówno przepisów regulujących postępowanie przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi, jak i przepisów stosowanych przez organy administracji (por. też postanowienie TK z 19 października 2010 r., sygn. akt SK 8/09 oraz uchwałę pełnego składu NSA z 26 października 2009 r., sygn. akt I OPS 10/09). Ograniczenie, przez nazbyt rygorystyczne wymogi formalne, dostępu do kontroli drugoinstancyjnej, mogłoby więc prowadzić do utrzymania się w obrocie nie tylko wadliwych orzeczeń sądów pierwszej instancji, ale także wadliwych decyzji administracyjnych, co stałoby w sprzeczności ze wskazaną wyżej kontrolną funkcją

postępowania sądowoadministracyjnego w odniesieniu do działań organów administracji publicznej.

Reasumując, zdaniem Sejmu należy podzielić pogląd skarżącej, że w świetle powołanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zaskarżone przez nią przepisy ograniczają w sposób nadmierny (nieproporcjonalny) konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz prawo do zaskarżenia orzeczenia sądowego do sądu II instancji (art. 78 Konstytucji) w zakresie, w jakim stanowią podstawę odrzucenia przez Naczelny Sąd Administracyjny skargi kasacyjnej niezawierającej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany bez wzywania strony do uzupełnienia tego braku.

8. Na rzecz konstytucyjności przepisów p.p.s.a. zaskarżonych w przedmiotowej skardze konstytucyjnej nie przemawiają w stopniu dostatecznym – w ocenie Sejmu – argumenty, na które powołał się Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wcześniej wyroku z 12 lipca 2011 r. (sygn. akt SK 49/08). Uzasadniając zakresową konstytucyjność art. 424<sup>8</sup> § 1 w związku z art. 424<sup>5</sup> § 1 pkt 3 k.p.c., Trybunał odwoływał się do specyfiki skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, jako nadzwyczajnego środka zaskarżenia, który służy uzyskaniu prejudykatu na potrzeby postępowania o odszkodowanie. Jak wyjaśnił Trybunał, konieczność określenia przepisu prawa, z którym kwestionowane orzeczenie jest niezgodne, stanowi *differentia specifica* tej skargi, pozwalające na odróżnienie jej od innych szeroko rozumianych środków zaskarżenia. Charakter skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jako nadzwyczajnego środka zaskarżenia przesądza zatem o tym, że ustawodawca dysponuje w tym wypadku relatywnie szerokim marginesem swobody. Argumenty te trudno jednak uznać za aktualne w odniesieniu do skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, która jest zwyczajnym środkiem odwoławczym od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych do NSA, jako sądu II instancji. Również brak formalny, z powodu którego w przedmiotowej sprawie skarga kasacyjna została odrzucona (tj. niezamieszczenie w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany) nie ma, w przekonaniu Sejmu, takiej rangi, jaką Trybunał przypisuje niewskazaniu w skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

przepisu prawa, z którym to orzeczenie jest niezgodne. Nie sposób bowiem przyjąć, aby wniosek o uchylenie lub zmianę orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego stanowił *differentia specifica* skargi kasacyjnej. Wreszcie należy podnieść, iż termin na wniesienie skargi kasacyjnej w postępowaniu administracyjnym, tj. trzydzieści dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem (art. 177 § 1 p.p.s.a.), jest relatywnie krótki w porównaniu do terminu na wniesienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (dwa lata od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, art. 424<sup>6</sup> § 1 k.p.c.). Odrzucenie przez NSA skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym nastąpi z reguły po upływie wskazanego trzydziestodniowego terminu, co wykluczy jej ponowne wniesienie po uzupełnieniu braków. Argument, który powołał Trybunał w wyroku z 12 lipca 2011 r., uzasadniając konstytucyjność przepisów k.p.c. dotyczących skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, nie jest więc relewantny w odniesieniu do skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym w stopniu, który pozwalałby przyjąć go za przesądzający (kluczowy) o zgodności z ustawą zasadniczą zaskarżonych przepisów p.p.s.a.

Dla oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów p.p.s.a. za bardziej miarodajne należy uznać stanowisko TK wyrażone w wyrokach z 20 maja 2008 r. (sygn. akt P 18/07) i 1 lipca 2008 r. (sygn. akt SK 40/07) niż pogląd TK wyrażony w wyroku z 12 lipca 2011 r. (sygn. akt SK 49/08), który dotyczy jednak specyficznego, nadzwyczajnego środka zaskarżenia, jakim jest stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Wyroki TK z 20 maja 2008 r. i 1 lipca 2008 r. tworzą ustabilizowaną linię orzeczniczą, dotyczącą wymogów, jakie muszą spełniać środki odwoławcze w ramach procedury cywilnej, aby mogły być uznane za zgodne z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości proceduralnej. Zdaniem Sejmu, wymogom tym powinna także odpowiadać skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym, która – jak zaznaczono wcześniej – jest zwykłym środkiem odwoławczym, wzorowanym na regulacjach procedury cywilnej.

9. Na marginesie Sejm pragnie też zaznaczyć, że – jak ustalił to Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 20 maja 2008 r. (sygn. akt P 18/07) – w odniesieniu do analogicznego wymogu dotyczącego apelacji w procedurze cywilnej, przewidzianego w art. 368 § 1 pkt 5 k.p.c., w orzecznictwie Sądu



Najwyższego przeważał pogląd korzystny z punktu widzenia stron wnoszących ten środek odwoławczy (sporządzony przez profesjonalnych pełnomocników), sprzyjający mniej formalistycznemu podejściu do wykładni i stosowania dawnego art. 370<sup>1</sup> w związku z art. 368 k.p.c. Przykładowo, w postanowieniu z 5 sierpnia 2005 r. (sygn. akt II CZ 68/05) SN stanął na stanowisku, iż w przypadku, gdy wnioski zawarte w apelacji oraz sformułowanie żądania apelacji pozwalają na ustalenie, w sposób niebudzący wątpliwości, jaki jest zakres żądań strony wnoszącej apelację, nie można przywiązywać nadmiernej wagi do braku stwierdzenia, iż zaskarżony wyrok ma być zmieniony lub uchylony w całości. Podobnie w postanowieniu z 10 listopada 2005 r. (sygn. akt III CZ 88/05) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że wymogi formalne apelacji zostały wprowadzone nie dlatego, żeby ograniczać prawa stron, lecz dla zapewnienia sądowi apelacyjnemu możliwości precyzyjnego odniesienia się do żądań zawartych w apelacji. Stąd, chociaż w sprawie rozpatrywanej przez SN skarżąca powinna wyrazić samą treść swojego żądania, a nie odsyłać do odpowiednich przepisów, to jednak taka redakcja apelacji nie uniemożliwia, w ocenie SN, sądowi apelacyjnemu ustalenie, jakie są jej żądania. Skoro bowiem wnosząca apelację żąda uchylecia wyroku i wskazuje, w jakim zakresie ma to nastąpić, a następnie poprzez odesłanie do właściwego przepisu precyzuje, czego oczekuje od sądu, to nie ulega wątpliwości, że jej żądanie jest zrozumiałe i spełnia wymóg zawarty w art. 386 § 1 pkt 5 k.p.c. Odmiennie niż NSA, który zajmuje rygorystyczne stanowisko w kwestii odrzucania skargi kasacyjnej z powodu niezamieszczenia któregoś z jej konstrukcyjnych elementów, Sąd Najwyższy przyjmował liberalny pogląd na gruncie analogicznej regulacji art. 370<sup>1</sup> w związku z art. 368 § 1 pkt 5 k.p.c. Pomimo to, Trybunał stwierdził niezgodność art. 370<sup>1</sup> k.p.c. z art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji, wskazując m.in. właśnie rygorystyczne (często nadmiernie) stanowisko w sprawie interpretacji art. 368 k.p.c., zajmowane przez sądy instancyjne, co w konsekwencji wzmagało restrykcyjność regulacji zawartej w zakwestionowanym przepisie.

10. Kolejnym wzorcem normatywnym powołanym przez skarżącą jest art. 2 Konstytucji, a ściślej – zasada przyzwoitej legislacji oraz zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego. Dla przypomnienia, naruszenie tych zasad stanowić ma, zdaniem skarżącej, przede wszystkim skutek braku jasności i precyzji zaskarżonych

przepisów, w których ustawodawca, po pierwsze, nie zawarł wyraźnego podziału na elementy formalne i konstrukcyjne skargi kasacyjnej, po drugie – nie nakazał w sposób jednoznaczny odrzucenia *a limine* skargi kasacyjnej w razie gdy nie spełnia ona któregoś z elementów konstrukcyjnych, i po trzecie – w sposób błędny ukształtował element konstrukcyjny skargi kasacyjnej w postaci wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany, ponieważ NSA nie ma uprawnienia do zmiany wyroku sądu I instancji.

W ocenie Sejmu, zarzuty skarżącej w tym zakresie należy uznać za bezzasadne. Zaskarżone przepisy nie są bowiem na tyle niejasne i nieprecyzyjne (w sposób kwalifikowany), aby nie można było ustalić ich sensu i rozgraniczyć ich zakresu znaczeniowego przy zastosowaniu uznanych metod wykładni. Jak wynika bowiem z przeprowadzonej analizy, w orzecznictwie sądów administracyjnych i w piśmiennictwie z zakresu postępowania sądownoadministracyjnego przepisom tym nadaje się jednolicie taką właśnie normatywną treść, która jest kwestionowana przez skarżącą. W szczególności w doktrynie i orzecznictwie nie budzi wątpliwości podział elementów skargi kasacyjnej na wymogi formalne, tzn. takie, które są przepisane dla pisma procesowego, oraz wymogi materialne, które określone są w art. 176 p.p.s.a. po spójniku „oraz”. Równie jednolicie reprezentowany jest pogląd, iż uchybienia skargi odnoszące się do któregoś z elementów materialnych prowadzą do jej odrzucenia *a limine* czy to przez wojewódzki sąd administracyjny na etapie postępowania wstępnego (art. 178 p.p.s.a.), czy to przez NSA na posiedzeniu niejawnym (art. 180 w związku z art. 178 w związku z art. 176 p.p.s.a.), co też miało miejsce w sprawie, na kanwie której sformułowano przedmiotową skargę konstytucyjną. W istocie bowiem na podstawie tych przepisów (art. 180 w związku z art. 178 w związku z art. 176 p.p.s.a.), przy zastosowaniu powszechnie uznanych metod wykładni, dekodowana jest dopiero norma prawna, która została zakwestionowana przez skarżącą, co stanowi typowy zabieg w procesie stosowania prawa. Wspomniana kategoryzacja elementów skargi kasacyjnej jest w pierwszym rzędzie wynikiem wykładni językowej art. 176 p.p.s.a., która opiera się na funkcji rozdzielającej spójnika „oraz”. Z kolei przyjęcie, iż sanacji – w trybie wezwania do usunięcia braków na podstawie art. 49 § 1 p.p.s.a. – podlegają wyłącznie wady skargi kasacyjnej jako pisma procesowego, którego elementy określone są w art. 46 i art. 47 p.p.s.a., a nie uchybienia w zakresie jej elementów konstrukcyjnych, stanowi wynik wykładni językowej oraz systemowej, nawiązującej do umiejscowienia

przepisów art. 46, art. 47, i art. 49 w ogólnym rozdziale p.p.s.a. poświęconym pismom w postępowaniu sądowoadministracyjnym. W ocenie Sejmu, gdyby uznać trafność zarzutu skarżącej, iż zakwestionowane przez nią przepisy są w takim stopniu niejasne i nieprecyzyjne, iż naruszają zasadę przyzwoitej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji, to wówczas do naruszenia tej zasady dochodziłoby w każdym przypadku, w którym norma prawna nie jest wyrażona w ustawie wprost, lecz stanowi dopiero rezultat wykładni jej poszczególnych przepisów. Teza taka byłaby nie do przyjęcia w świetle powszechnie akceptowanych reguł teorii prawa.

Podobnie za bezzasadny należy uznać zarzut naruszenia zasady przyzwoitej legislacji wskutek nieprzyznania NSA uprawnienia do zmiany wyroku I instancji, mimo że istnienie takiego uprawnienia może sugerować brzmienie art. 176 p.p.s.a. W doktrynie jest bowiem reprezentowany jednolity pogląd, iż w sytuacji, gdy strona wnosi o zmianę zaskarżonego orzeczenia, należy go rozumieć jako żądanie jego uchylecia i rozpoznania skargi na podstawie 188 p.p.s.a. (tak J.P. Tarno, *Prawo...*, j.w., s. 474; H. Knysiak-Molczyk, *Skarga kasacyjna...*, j.w., s. 158; B. Gruszczyński, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LexOmega 2011, komentarz do art. 176 p.p.s.a., punkt 13). Jak zaznacza B. Gruszczyński: „[D]e lege lata strona wnosząca skargę kasacyjną nie może ponieść ujemnych konsekwencji z powodu posłużenia się nazewnictwem zawartym w art. 176 i zażądania »zmiany zaskarżonego orzeczenia«. W takim wypadku należy przyjąć, że strona wnosi o uchylecie zaskarżonego wyroku i o merytoryczne rozpoznanie skargi, wniesionej uprzednio do wojewódzkiego sądu administracyjnego” (*Prawo o postępowaniu...*, j.w.). W ocenie Sejmu, wobec jednolitego stanowiska doktryny, a także przy braku ujawnionych rozbieżności interpretacyjnych w orzecznictwie, należy przyjąć, że przepis ten nie cechuje się tak wysokim stopniem niejasności i braku precyzji, aby można było mówić o naruszeniu zasady przyzwoitej legislacji oraz zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa.

11. Biorąc powyższe pod uwagę, Sejm wnosi o stwierdzenie, iż art. 180 w związku z art. 178 w związku z art. 176 p.p.s.a., w zakresie określonym w *petitum* niniejszego stanowiska, **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji i **jest niezgodny** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 78 Konstytucji. Ponadto Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w sprawie w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39

ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## V. Dodatkowe wnioski Sejmu

1. W przypadku, gdyby Trybunał przychylił się do stanowiska Sejmu zaprezentowanego w niniejszym piśmie, wyrok stwierdzający niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów będzie miał charakter zakresowy. Wyrok taki wyeliminuje z obrotu prawnego niekonstytucyjną normę prawną, wynikającą z art. 180 w związku z art. 178 w związku z art. 176 p.p.s.a., nakazującą NSA odrzucenie skargi kasacyjnej – bez wezwania do uzupełnienia braku, wyrażającego się w niezamieszczeniu w skardze wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany. Zakresowy charakter rozstrzygnięcia przesądzi zarazem, że poza zakresem derogacji pozostaną inne przypadki odrzucenia kasacji z powodu braków formalnych, bez wzywania do ich uzupełnienia. W rezultacie – na skutek samej tylko interwencji TK – nastąpi zróżnicowanie „sankcji” wiążących się z istnieniem braków w zakresie konstrukcyjnych komponentów skargi kasacyjnej wskazanych w art. 176 p.p.s.a. po spójniku „oraz”. Braki dotyczące pozostałych elementów wskazanych w tym przepisie pozostaną nadal brakami nieusuwalnymi.

2. Przywrócenie stanu konstytucyjności będzie wymagało stosownej interwencji ustawodawcy (bez przesądzania o jej postaci), eliminującej przyczyny nieproporcjonalności i nadmiernego formalizmu zaskarżonego unormowania. Z tego względu, gdyby Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Sejmu i wydał wyrok o niezgodności kontrolowanych przepisów ze wskazanymi wzorcami kontroli, korzystając przy tym z formuły wyroku zakresowego, zasadnym byłoby jednocześnie **odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej** wspomnianych przepisów w trybie art. 190 ust. 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz