



Warszawa, dnia 27 marca 2012 r.

PG VIII TK 92/11

(SK 22/11)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną spółki L

spółka jawna z siedzibą w G o stwierdzenie, że:

- art. 178 w związku z art. 180 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.) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- art. 178 w związku z art. 180 w związku z art. 176 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie – bez wezwania do usunięcia braków – skargi kasacyjnej niespełniającej wymagań określonych w art. 176 tej ustawy, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej
- na podstawie art. 33 w zw. z art. 52 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 180 w związku z art. 178 i 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 z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany – jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z – wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP – zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, jest natomiast zgodny z – także wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP – zasadą przyzwoitej legislacji;
- 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

UZASADNIENIE

Skarga konstytucyjna została złożona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Wyrokiem z dnia września 2010 r. WSA w G oddalił skargę spółki L spółka jawna z siedzibą w G , zwanej dalej: Skarżącą, na decyzję Dyrektora Izby Skarbowej w G z dnia lipca 2008 r.

Od wyroku tego Skarżąca złożyła skargę kasacyjną, która została odrzucona przez NSA postanowieniem z dnia marca 2011 r. W uzasadnieniu

tego postanowienia NSA podniósł, że, zgodnie z art. 176 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., skarga kasacyjna powinna czynić zadość wymaganiom przepisanych dla pisma w postępowaniu sądowym, określonym w art. 46 i art. 47 p.p.s.a., oraz spełniać wymagania szczególne, właściwe tylko dla tego środka zaskarżenia, w tym m.in. zawierać wniosek o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany. Niespełnienie wymienionych enumeratywnie w art. 176 p.p.s.a. wymagań szczególnych, przewidzianych tylko dla skargi kasacyjnej, stanowi brak materialny niepodlegający sanacji.

NSA wskazał, że skarga kasacyjna Skarżącej nie zawiera wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany. Tego rodzaju skarga kasacyjna, jako pozbawiona jednego ze swych podstawowych elementów konstrukcyjnych, jest niedopuszczalna i podlega odrzuceniu.

W konsekwencji, NSA odrzucił skargę kasacyjną Skarżącej, jako podstawę tego rozstrzygnięcia wskazując art. 180 w zw. z art. 178 p.p.s.a.

Skarżąca upatruje naruszenia przez art. 178 w zw. z art. 180 w zw. z art. 176 p.p.s.a. prawa do rzetelnego rozpoznania sprawy w toku dwuinstancyjnego postępowania sądowego, tj. art. 45 i art. 78 Konstytucji, na skutek wprowadzenia nieuzasadnionych wymogów formalnych dotyczących skargi kasacyjnej, nadmiernie ograniczających prawo strony do merytorycznego rozpoznania sprawy przez sąd drugiej instancji. Ponadto upatruje niezgodności art. 178 w zw. z art. 180 w zw. z art. 176 p.p.s.a. w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie, bez wezwania do usunięcia braków, skargi kasacyjnej niespełniającej wymagań określonych w art. 176 p.p.s.a., z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji – na skutek naruszenia zasady

przyzwoitej legislacji, nierzetelnego ukształtowania procedury sądowej oraz wprowadzenia nieproporcjonalnego ograniczenia prawa strony do sądu.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej Skarżąca wskazała na niezgodność kwestionowanej regulacji z konstytucyjną zasadą dwuinstancyjności postępowania sądowego. Skarżąca podniosła, że skarga kasacyjna stanowi zwyczajny środek odwoławczy od orzeczeń sądów pierwszej instancji wydanych w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Ukształtowanie postępowania przed NSA, jako sądem drugiej instancji, powinno w związku z tym odpowiadać zasadom wyrażonym w art. 45 ust. 1, art. 78 oraz art. 176 Konstytucji. Regulacje ustawowe nie mogą zaś wyłączyć ani też naruszyć istoty zasady dwuinstancyjności przewidzianej w art. 176 Konstytucji. Środek odwoławczy od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych powinien być tak ukształtowany, by dawał realną możliwość przeprowadzenia kontroli instancyjnej orzeczenia sądu pierwszej instancji. Możliwość ta oznacza zaś prawo strony do dwukrotnego rozpatrzenia jej sprawy sądowoadministracyjnej przez niezawisły sąd.

Skarżąca wskazała m.in., że Trybunał Konstytucyjny, w wyroku w sprawie P 18/07, wyraził pogląd, zgodnie z którym regulacja, nakładająca na sądy obowiązek odrzucenia środków odwoławczych przed ich merytorycznym rozpoznaniem, ze względu na dostrzeżone a nieusuwalne braki formalne, stanowi ograniczenie dostępu do sądu drugiej instancji. W ocenie Skarżącej, uznany za niekonstytucyjny w sprawie P 18/07 przepis art. 370¹ k.p.c. *przewidywał w istocie tożsame rozwiązanie – odrzucenie odwołania do sądu II instancji bez wzywania do uzupełnienia braków formalnych pisma – jak przepisy art. 178 w zw. z art. 180 w zw. z art. 176 u.p.p.s.a.* (skarga konstytucyjna, str. 5).

Skarżąca podniosła w tym kontekście, że kwestionowana regulacja jest jeszcze bardziej restrykcyjna, gdyż przepisy p.p.s.a. nie przewidują możliwości zaskarżenia postanowienia NSA o odrzucenie skargi kasacyjnej – co wpływa

dodatkowo na ograniczenie dostępu do sądu drugiej instancji oraz możliwość merytorycznego rozpoznania sprawy przez ten sąd.

Skarżąca wskazała ponadto, że w kwestionowanej regulacji nie istnieje możliwość uzupełnienia braków formalnych skargi kasacyjnej na etapie postępowania przed sądem odwoławczym ani nawet dopuszczalność wniesienia zażalenia na postanowienie w przedmiocie odrzucenia środka odwoławczego.

Skarżąca powołała się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 62/03, w którego uzasadnieniu, w Jej ocenie, wskazano na możliwą niekonstytucyjność takiego modelu ukształtowania postępowania odwoławczego.

Zdaniem Skarżącej, ukształtowanie procedury odwoławczej w toku postępowania sądowoadministracyjnego, poprzez nadmierny formalizm oraz nieproporcjonalne sankcje dla strony w postaci bezwzględnego odrzucenia skargi kasacyjnej, prowadzi do ograniczenia prawa do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd drugiej instancji. Utrzymania tak rygorystycznej regulacji nie uzasadniają przy tym ani wzgląd na szybkość postępowania sądowoadministracyjnego, ani też przymus adwokacko-radcowski przy sporządzaniu skargi kasacyjnej.

Skarżąca wskazała, że o braku proporcjonalności przyjętego w kwestionowanej regulacji rozwiązania świadczy okoliczność, iż wyłącza ono *prawo do nawet drobnej omyłki po stronie pełnomocnika procesowego* (skarga konstytucyjna, str. 6). Tymczasem z analizy innych przepisów p.p.s.a. wynika, że ustawodawca zakłada *możliwość popełnienia błędów i omyłek nawet przez (...) sąd* (tamże).

W ocenie Skarżącej, przepisy art. 178 w zw. z art. 180 w zw. z art. 176 p.p.s.a., wprowadzając sankcję odrzucenia skargi kasacyjnej bez wzywania do usunięcia jej braków, skutkują niedopuszczalnym konstytucyjnie pozbawieniem strony prawa do sądu, co stanowi naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Skarżącej, o niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 45 ust. 1 Konstytucji przesądzają:

- nierzetelne ukształtowanie procedury wstępnego badania skargi kasacyjnej przejawiające się w braku jasności i precyzyjności zaskarżonych przepisów oraz ukształtowaniu *procedury sądowoadministracyjnej w sposób ograniczający korzystanie (...) z prawa do rozpoznania sprawy przez sąd II instancji* (skarga konstytucyjna, str. 7),
- nieproporcjonalność i nadmierny formalizm wprowadzonych ograniczeń prawa do sądu.

Skarżąca podniosła, że zaskarżone przepisy p.p.s.a. nie określają precyzyjnie przyczyn niedopuszczalności skargi kasacyjnej, w szczególności w odniesieniu do jej wymogów formalnych i konstrukcyjnych.

W ocenie Skarżącej, stanowi to naruszenie prawa do sądu, rozumianego jako prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, oraz, wynikającej z art. 2 Konstytucji, zasady przyzwoitej legislacji, obejmującej zasady określoności przepisów prawnych oraz proporcjonalności ustanowionych środków prawnych do celów, jakim mają służyć. Skarżąca, powołując się na wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawach SK 30/05, P 49/06 oraz SK 89/06, wskazała przy tym, że przy rekonstrukcji wzorca rzetelnego i sprawiedliwego postępowania sądowego należy uwzględnić, iż konstytucyjne prawo do sądu oraz zasada demokratycznego państwa prawnego pozostają ze sobą w związku.

Skarżąca podniosła, że wskazane wady legislacyjne zostały usunięte w przepisach regulujących skargę kasacyjną w postępowaniu cywilnym. Tymczasem w przepisach p.p.s.a. nadal brak jest wyraźnej podstawy do odrzucenia skargi kasacyjnej bez wzywania strony do jej uprzedniego uzupełnienia. Zdaniem Skarżącej, kwestionowana regulacja jest niejasna i nieprecyzyjna, w wyniku czego nie daje stronie pewności co do sposobu

rozstrzygnięcia wniesionego przez nią środka odwoławczego. Niejasność i nieprecyzyjność zaskarżonych przepisów prowadzi do naruszenia dyrektywy kształtowania prawa w *sposób wzbudzający zaufanie obywateli*.

Skarżąca podniosła też, że art. 176 p.p.s.a. statuuje wymóg umieszczenia w skardze kasacyjnej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany, w sytuacji gdy żadne przepisy tej ustawy nie uprawniają NSA do zmiany zaskarżonego wyroku sądu pierwszej instancji. Według Skarżącej, jest to *kolejny przykład* braku precyzyjności kwestionowanej regulacji prawnej oraz jej niedostosowania do innych przepisów p.p.s.a. W ocenie Skarżącej, brak w skardze kasacyjnej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany nie uniemożliwiają przy tym merytorycznego jej rozpoznania, gdyż, w świetle przepisów normujących uprawnienia orzecznicze NSA, możliwe jest wyłącznie uchylenie przez ten sąd orzeczenia sądu pierwszej instancji, a ponadto zakres zaskarżenia możliwy jest do zrekonstruowania z innych elementów skargi, w tym zakresu zaskarżenia, podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia oraz wartości przedmiotu zaskarżenia.

Zdaniem Skarżącej, kwestionowanej regulacji można zarzucić brak spójności oraz wewnętrznej logiki, gdyż:

- w art. 176 p.p.s.a. nie dokonano wyraźnego podziału na elementy formalne i konstrukcyjne skargi kasacyjnej,
- z przepisów art. 178 i art. 180 p.p.s.a. nie można wywieść wprost, że brak jest podstaw do wezwania strony do uzupełnienia innych braków formalnych skargi kasacyjnej, niż elementy pisma procesowego,
- element konstrukcyjny skargi kasacyjnej w postaci wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany został ukształtowany błędnie.

Skarżąca wskazała ponadto, powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 40/07, że zasada sprawiedliwości proceduralnej,

stanowiąca element prawa do sądu, wyraża się w konieczności merytorycznego orzekania o prawach i obowiązkach uczestników postępowania w toku dwuinstancyjnego postępowania sądowego oraz wymogu takiego ukształtowania postępowania odwoławczego, aby nie ograniczać nadmiernie możliwości merytorycznego rozpatrzenia sprawy w toku tegoż postępowania. Tymczasem zaskarżone przepisy umożliwiają odrzucenie skargi kasacyjnej bez jej merytorycznego rozpoznania, i to w sytuacji, gdy brak jednego z jej elementów wynika z oczywistej omyłki, niemającej wpływu na merytoryczną zasadność tego środka odwoławczego.

W konsekwencji, Skarżąca upatruje naruszenia przez kwestionowane przepisy zasady sprawiedliwości proceduralnej w tym, że, po pierwsze – kształtują one procedurę sądowoadministracyjną w sposób utrudniający realizację przez stronę jej prawa do rozpoznania sprawy przez sąd drugiej instancji, po drugie zaś – przepisy te są niespójne i brak w nich wewnętrznej logiki.

Uzasadniając zarzut nieproporcjonalności wprowadzonych w kwestionowanych przepisach ograniczeń prawa do sądu i ich nadmiernego formalizmu, Skarżąca podniosła, że kwestionowana regulacja narusza dopuszczalne konstytucyjnie granice formalizmu procesowego przez to, że nie zachowuje właściwych proporcji przy normowaniu rygorów procesowych, stosowanych przez organy postępowania w przypadku wadliwego, pod względem formalnym, dokonania czynności procesowych.

Zdaniem Skarżącej, wprowadzone w kwestionowanej regulacji ograniczenia nie są usprawiedliwione koniecznością zapewnienia szybkości rozpoznania sprawy.

Uproszczenie i przyspieszenie procedury nie może bowiem odnosić się do uprawnień stron wiążących się z obroną ich praw i interesów. Tymczasem zaskarżona regulacja ogranicza prawo strony do merytorycznego rozpoznania orzeczeń zapadłych w pierwszej instancji, utrudniając tym samym obronę jej

praw i interesów w postępowaniu odwoławczym. Wprowadzenie przez ustawodawcę rygoru odrzucenia skargi kasacyjnej bez wzywania do uzupełnienia jej braków formalnych uznać zatem należy za działanie zbyt formalistyczne i nieproporcjonalne do celu, któremu ma służyć.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zasadności zarzutów podniesionych w skardze konstytucyjnej odnieść należy się do kwestii formalnej, związanej z dopuszczalnością tej skargi oraz zakresem jej rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Zauważyć należy, że art. 180 p.p.s.a. był już przedmiotem kontroli konstytucyjnej. Wyrokiem z dnia 7 marca 2006 r., sygn. SK 11/05 (OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 27) Trybunał Konstytucyjny orzekł, 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 związku z tym rozważenia wymaga, czy w rozpatrywanej sprawie nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania, ze względu na wskazany wyrok.

Potrzeba umorzenia postępowania w przedmiocie kontroli konstytucyjności zaskarżonej regulacji prawnej, ze względu na zbędność orzekania, wynikająca z zasady *ne bis in idem*, występuje w sytuacji, gdy kwestia zgodności określonego przepisu prawnego (normy prawnej) z tym samym wzorcem kontroli była już przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego (*vide* - postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 26 marca 2008 r., sygn. SK 24/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 38 i 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada *ne bis in idem* jest bowiem pojmowana jako zakaz ponownego orzekania o tym samym przedmiocie (*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. K 1/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 85), przy czym umorzenie postępowania konieczne jest wówczas, gdy występuje tożsamość zaskarżonych przepisów, wzorca

konstytucyjnego oraz zarzutów (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 stycznia 1998 r., sygn. K. 11/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 5). Zasada *ne bis in idem* nakłada na Trybunał Konstytucyjny obowiązek dokonania, w kategoriach pragmatycznych, oceny celowości prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta (*vide* - postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 21 stycznia 1998 r., sygn. K. 33/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 8; 21 grudnia 1999 r., sygn. K. 29/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 172; 10 lipca 2007 r., sygn. P 40/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 86 i 4 września 2008 r., sygn. P 25/08, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 129).

Oceniając kwestię tożsamości przedmiotu zaskarżenia, powołanych wzorców kontroli oraz podniesionych zarzutów należy zwrócić uwagę na okoliczności, które – jak się wydaje – wykluczają uznanie, że w niniejszej sprawie zachodzi potrzeba umorzenia postępowania ze względu na zaistnienie przesłanki *ne bis in idem*, uzasadniającej zbędność orzekania.

W rozpoznawanej sprawie, jak wynika z *petitum* i uzasadnienia skargi konstytucyjnej, przedmiotem zaskarżenia jest, zrekonstruowana na podstawie art. 180 w zw. z art. 178 i w zw. z art. 176 p.p.s.a., norma prawna nakazująca odrzucenie przez NSA skargi kasacyjnej niespełniającej wymagań przewidzianych w art. 176 p.p.s.a. – bez wezwania do ich uzupełnienia.

W sprawie SK 11/05 zarzut niekonstytucyjności dotyczył art. 180 p.p.s.a., ale w powiązaniu z art. 194 § 1 pkt 7 tejże ustawy, przewidującym zaskarżalność w trybie zażalenia postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego o odrzuceniu skargi kasacyjnej. Przedmiotem kontroli była zatem norma prawna, zgodnie z którą postanowienie NSA o odrzuceniu skargi kasacyjnej nie podlega zaskarżeniu.

Nie można zatem uznać, że przedmiot kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie i w sprawie SK 11/05 jest tożsamy.

W sprawie SK 11/05 istotą problemu konstytucyjnego, przedstawionego do rozpatrzenia przez Trybunał Konstytucyjny, była kwestia braku możliwości zaskarżenia postanowienia NSA o odrzuceniu skargi kasacyjnej przyjętej przez wojewódzki sąd administracyjny, co prowadzić miało do naruszenia art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

W skardze konstytucyjnej rozpoznawanej w niniejszej sprawie problem konstytucyjny dotyczy zaś odrzucenia przez NSA skargi kasacyjnej niezawierającej tzw. elementu konstrukcyjnego w postaci wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany – bez wezwania do uzupełnienia tego braku.

Wprawdzie sentencja wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 11/05 nie ma charakteru zakresowego, ale rozstrzygał on o zgodności, z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji, przepisu art. 180 p.p.s.a w takim zakresie jego stosowania, w jakim postanowienia NSA o odrzuceniu skargi kasacyjnej nie podlegało zaskarżeniu. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny nie oceniał natomiast konstytucyjności tegoż przepisu w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie przez NSA skargi kasacyjnej niespełniającej wymagań przewidzianych w art. 176 p.p.s.a. – bez wezwania do uzupełnienia tych braków.

Należy wziąć pod uwagę także i to, że w skardze konstytucyjnej w niniejszej sprawie Skarżąca podniosła zarzut nadmiernego, nieproporcjonalnego ograniczenia przez kwestionowaną regulację możliwości merytorycznego rozpoznania sprawy przez sąd drugiej instancji, w następstwie odrzucenia skargi kasacyjnej niezawierającej określonych elementów konstrukcyjnych, o których mowa w art. 176 p.p.s.a.

Zarzut taki, w odniesieniu do art. 180 p.p.s.a., nie był przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie SK 11/05.

Zauważyć też należy, że w sprawie SK 11/05 podniesione zostały przez skarżącego – w trybie uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej –

zarzuty dotyczące naruszenia przez art. 180 w zw. z art. 194 § 1 pkt 7 p.p.s.a. konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności. Uzasadniając te zarzuty wskazywano m.in., że zasada dwuinstancyjności byłaby zrealizowana, gdyby NSA, dostrzegając braki formalne skargi kasacyjnej, zwracał sprawę wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu celem wezwania strony do uzupełnienia braków albo wydania postanowienia o odrzuceniu skargi kasacyjnej, na które przysługuje zażalenie. Zarzuty te zostały podniesione w kontekście wskazanych w tymże uzupełnieniu dodatkowych wzorców kontroli konstytucyjnej z art. 176 ust. 1 w zw. z art. 236 ust. 2 Konstytucji. Podnoszono także zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji, w kontekście naruszenia prawa strony do jawnego rozpoznania sprawy w następstwie tego, iż postanowienie NSA o odrzuceniu skargi następuje na posiedzeniu niejawnym.

Trybunał Konstytucyjny uznał w związku z tym, że kwestia niezgodności art. 180 p.p.s.a. z art. 176 ust. 1 w zw. z art. 236 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji pozostaje poza zakresem jego rozważań, gdyż niedopuszczalne jest rozszerzenie zakresu skargi konstytucyjnej o nowe zarzuty, wychodzące poza granice zakreślone we wniesionej już skardze, po upływie terminu określonego w art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Tym samym, zarzuty te nie były przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 11/05.

W świetle powyższego zasadne jest uznanie, że treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 11/05 nie rodzi konieczności umorzenia postępowania w niniejszej sprawie ze względu na przesłankę *ne bis in idem*.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub

prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarga konstytucyjna nie jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli abstrakcyjnej, a więc realizowanej w oderwaniu od płaszczyzny stosowania kwestionowanych przepisów. W postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną możliwa jest kontrola jedynie regulacji, która znalazła faktyczne zastosowanie przy orzekaniu (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2008 r., sygn. SK 11/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 47).

W konsekwencji, skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje, w sensie normatywnym, treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym (*vide* - postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 22 lutego 2001 r., sygn. Ts 193/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 77; 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145; 6 lipca 2005 r., sygn. SK 27/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 84; 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1).

W tym kontekście podnieść należy, że, jako przedmiot kontroli w niniejszej sprawie, w pkt 1 *petitum* skargi konstytucyjnej wskazano art. 178 w zw. z art. 180 w zw. z art. 176 p.p.s.a. w pełnym brzmieniu, zaś w pkt 2 *petitum* art. 178 w zw. z art. 180 w zw. z art. 176 p.p.s.a. w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie – bez wezwania do usunięcia braków – skargi kasacyjnej niespełniającej wymagań określonych w art. 176 p.p.s.a.

Z przytaczanego już uzasadnienia postanowienia NSA z dnia marca 2011 r. wynika, że skarga kasacyjna Skarżącej została odrzucona z uwagi na niezamieszczenie w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia

z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany. Skarga kasacyjna spełniała natomiast wymogi stawiane pismom procesowym w postępowaniu sądowym, zawierała także wskazanie zakresu zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszej instancji oraz przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie. W sprawie, na tle której została skierowana skarga konstytucyjna, podstawą prawną orzeczenia ostatecznie rozstrzygającego o konstytucyjnych prawach Skarżącej – w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji – jest więc art. 180 w zw. z art. 178 i w zw. z art. 176 p.p.s.a. w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie skargi kasacyjnej, w której nie zamieszczono wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany.

Kwestionowana regulacja w zakresie, w jakim dotyczy pozostałych wymogów skargi kasacyjnej, określonych w art. 176 p.p.s.a., nie miała wpływu na treść postanowienia NSA o odrzuceniu skargi kasacyjnej Skarżącej. Nie stanowi więc podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia, na tle którego została skierowana skarga konstytucyjna. W normie, wynikającej ze wskazanego zakresu kwestionowanej regulacji, Skarżąca nie upatruje również naruszenia swoich konstytucyjnych praw.

Art. 180 w zw. z art. 178 i w zw. z art. 176 p.p.s.a. w tym zakresie nie może być zatem przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie.

W związku z tym, w części dotyczącej kontroli konstytucyjności art. 180 w zw. z art. 178 i w zw. z art. 176 p.p.s.a., w zakresie odnoszącym się do spełnienia przez skargę kasacyjną wymagań przepisanych dla pisma w postępowaniu sądowym oraz zamieszczenia oznaczenia zaskarżonego orzeczenia ze wskazaniem, czy jest ono zaskarżone w całości, czy w części, przytoczenia podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia - zasadne jest umorzenie postępowania w niniejszej sprawie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

W pozostałym zakresie skarga konstytucyjna spełnia przesłanki jej rozpoznania.

Niezależnie od powyższego odnieść należy się do wzajemnego usytuowania wskazanych w skardze konstytucyjnej przepisów stanowiących przedmiot kontroli w niniejszej sprawie.

Jak już wskazano, ostateczne orzeczenie w sprawie Skarżącej opierało się na uznaniu, że w skardze kasacyjnej zabrakło wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany. Brak tego elementu konstrukcyjnego w skardze kasacyjnej powoduje jej niedopuszczalność, a, co za tym idzie, skarga taka powinna zostać odrzucona przez WSA, a w razie nieuczynienia tego przez sąd pierwszej instancji – przez NSA (jak to miało miejsce w sprawie, w związku z którą została wniesiona skarga konstytucyjna).

Odrzucenie skargi kasacyjnej przez NSA formalnie następuje na podstawie 180 p.p.s.a. Ten przepis określa bowiem konsekwencje procesowe stwierdzenia, na etapie kontroli warunków formalnych skargi kasacyjnej przez NSA, braku wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany.

Zawarty w art. 180 p.p.s.a. zwrot *jeżeli podlegała ona odrzuceniu przez wojewódzki sąd administracyjny* oznacza, że NSA, odrzucając skargę kasacyjną, obowiązany jest powołać w podstawie rozstrzygnięcia tenże przepis w związku z art. 178 p.p.s.a. (*vide* - B. Gruszczyński [w]: B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka – Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX a Wolters Kluwer biznes, Warszawa 2009 r., str. 520).

W niniejszej sprawie – jak już ustalono – zarzut niekonstytucyjności dotyczy normy, która przewiduje odrzucenie przez NSA skargi kasacyjnej w razie niezamieszczenia w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z

oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany, bez wezwania do usunięcia tego braku.

Wydaje się, że przedmiotową normę najpełniej oddaje układ kontrolowanych przepisów, w którym art. 180 p.p.s.a. traktowany jest jako przepis podstawowy, zaś art. 178 i art. 176 p.p.s.a jako przepisy pozostające z nim w związku.

W niniejszej sprawie, jako podstawowy wzorzec kontroli, Skarżąca wskazała art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, *każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, bezstronny i niezawisły sąd*. Jest to jedno z podstawowych praw podmiotowych jednostki i jedna z fundamentalnych gwarancji praworządności w demokratycznym państwie prawa.

Prawo do sądu obejmuje: 1) prawo do uruchomienia procedury sądowej, 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności – sprawiedliwego, rzetelnego postępowania sądowego, 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie, 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108; 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1; 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10; 7 grudnia 2010 r., sygn. P 11/09, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 128, 25 stycznia 2011 r., sygn. P 8/08, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 2 i 12 lipca 2011 r., sygn. K 26/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 54).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że istota sprawiedliwości proceduralnej zawiera się w zapewnieniu stronom możliwości korzystania z praw i gwarancji procesowych oraz zagwarantowania rzetelnego

i merytorycznego rozpatrzenia sprawy. Minimalne wymogi w zakresie rzetelnej procedury wyznacza z jednej strony nakaz podmiotowego, a nie przedmiotowego traktowania uczestników postępowania, z drugiej zaś – zakaz arbitralnego działania sądu

Na zasadę sprawiedliwości proceduralnej składają się w szczególności wymagania dotyczące: 1) możliwości bycia wysłuchanym, 2) ujawniania w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia, co ma zapobiegać jego dowolności i arbitralności, 3) zapewnienia uczestnikowi postępowania przewidywalności jego przebiegu, 4) umożliwienia wszechstronnego zbadania okoliczności sprawy przez sąd. Zasada sprawiedliwości proceduralnej ma charakter uniwersalny, dotyczy wszystkich etapów i rodzajów postępowania (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU 3/A/2005, poz. 29; 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53; 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7; 20 maja 2008 r., sygn. P 18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 61; 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10 oraz 12 lipca 2011 r., sygn. SK 49/08, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 55).

Konstytucyjna zasada sprawiedliwego postępowania sądowego przewiduje dostosowanie kryteriów oceny rzetelności badanej procedury do jej funkcji i charakteru prawnego (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2007 r., sygn. SK 1/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 73).

Sprawiedliwość proceduralna nie może być oceniana w kategoriach abstrakcyjnych, niezależnie od kategorii spraw, które są przedmiotem rozpoznania sądowego, konfiguracji podmiotowych, znaczenia poszczególnych kategorii praw dla ochrony interesów jednostki itd. Ustawodawca zachowuje w tym zakresie dość znaczne pole swobody, które umożliwia kształtowanie procedur sądowych z uwzględnieniem tych zróżnicowanych czynników i zarazem w sposób stanowiący próbę wyważenia interesów pozostających w pewnym

konflikcie (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101).

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, to jednak przez naruszenie zaufania, jakie ma wytwarzać rzetelna procedura sądowa, muszą budzić zastrzeżenia (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2). Niewątpliwie samo ukształtowanie postępowania przed sądem w sposób respektujący określone wymogi (co do zasad inicjowania postępowania, terminów procesowych i materialnych, opłat, reprezentacji stron przed sądem, rygorów postępowania dowodowego itd.) stanowi istotne i rzeczywiste ograniczenie prawa do sądu, konieczne jednak ze względu na inne wartości powszechnie szanowane w państwie prawnym, jak w szczególności bezpieczeństwo prawne, zasada legalizmu czy zaufanie do prawa (*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109).

Tam, gdzie 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 (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 28 lipca 2004 r., sygn. P 2/04, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72 i – wydany w pełnym składzie Trybunału – z dnia 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 108).

Z art. 45 ust. 1 wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Ustawa zasadnicza wprowadza domniemanie drogi sądowej. Nie oznacza to jednak, że wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki są niedopuszczalne. Muszą one jednak spełniać warunki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a co za tym idzie zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenie prawa do sądu nie może naruszać istoty tego prawa.

Ze sformułowanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasady proporcjonalności wyprowadza się trzy powiązane między sobą obowiązki prawodawcy: 1) przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana, 2) nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków (celów), 3) zachowanie proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli (proporcjonalność *sensu stricto*) [*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2003 r., sygn. P 14/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 22].

Naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji może mieć miejsce tylko w sytuacji, w której można w pierwszej kolejności stwierdzić, że w ogóle doszło do ingerencji w gwarantowane w innych przepisach ustawy zasadniczej wolności lub prawa człowieka i obywatela (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33).

Zasada sprawiedliwości proceduralnej jest związana z konstytucyjnym prawem do dwuinstancyjnego postępowania (art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji).

Jeśli chodzi o art. 78 Konstytucji, stanowi on, że *[k]ażda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.*

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. Prawo zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji stanowi bardzo istotny czynnik urzeczywistniania sprawiedliwości proceduralnej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158).

Dopuszczając, w zdaniu drugim art. 78 ustawy zasadniczej, wyjątki od zasady zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, ustrojodawca nie wskazał ani zakresu przedmiotowego, ani podmiotowego, w jakim są one dopuszczalne. Odstępstwo od reguły wyznaczonej treścią normatywną art. 78 Konstytucji w żadnym wypadku nie może jednak prowadzić do naruszenia innych norm konstytucyjnych oraz powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiają pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42).

Prawo strony do rozpoznania sprawy przez sąd drugiej instancji może być naruszone zarówno bezpośrednio – poprzez wyłączenie wniesienia środka odwoławczego, jak i pośrednio – poprzez ustanowienie takich formalnych warunków jego wniesienia, które czynność tę czyniłoby nadmiernie utrudnioną (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14). W świetle konstytucyjnych regulacji, środek zaskarżenia powinien umożliwiać merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu odwoławczym (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, *op. cit.*).

Podkreślić należy, że w art. 78 Konstytucji *chodzi (...) o środki prawne, uruchamiające tzw. kontrolę instancyjną (tok instancji), a więc zwyczajne środki prawne (środki odwoławcze) o charakterze w zasadzie dewolutywnym. Przepis ten, literalnie rzecz ujmując, nie odnosi się do nadzwyczajnych środków prawnych, choć obejmuje naturalnie także postępowania, toczące się w wyniku złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności czy wznowienie postępowania* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 maja 2000 r., sygn. SK 29/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 110).

O kwalifikacji postępowania jako pierwszej lub drugiej instancji nie może rozstrzygać jedynie fakt, że sąd w pewnym zakresie dokonywa nowych ustaleń lub rozpoznaje daną kwestię "po raz pierwszy". Za utrwalony i dominujący w orzecznictwie konstytucyjnym można uznać pogląd, zgodnie z którym sądem pierwszej instancji jest ten, przed którym rozpoczyna się postępowanie sądowe, w wyniku którego organ ten ma wydać rozstrzygnięcie dotyczące sporu istniejącego między stronami (vide – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, *op. cit.*).

Jeśli chodzi o wzorzec z art. 2 Konstytucji, jak już wskazano, Skarżąca upatruje naruszenia przez kwestionowaną regulację wyrażonych w tym przepisie zasad przyzwoitej legislacji oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

O zasadzie przyzwoitej legislacji mówi się jako o systemie ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących, jak należy dokonywać zmian w państwie prawnym (vide - K. Działocha, T. Balasiński, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Legislacyjny nr 3/2006, str. 6).

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 (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138; 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23; 4 listopada 2010 r., sygn. K 19/06, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 96 oraz 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8).

Zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy, z punktu widzenia procesu prawotwórczego, etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowi to podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2003r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13).

Ważnym elementem zasady poprawnej legislacji jest przestrzeganie wymogów spójności logicznej i aksjologicznej systemu prawnego. Z tego względu, poprawność legislacyjna to także stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą byłoby więc wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów, które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa. Celowość i ewentualna zasadność wprowadzania w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy. Dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów prawnych jest zatem złamaniem zasady poprawnej legislacji, które stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 21 lutego

2006 r., sygn. K 1/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 18; 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106; 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 59 i 15 listopada 2010 r., sygn. P 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 100).

Nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, jest jedną z najważniejszych zasad pochodnych, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego. Istotę tej zasady da się przedstawić jako zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, jako niedopuszczalność kreowania organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/2008, OTK ZU Nr 9/A/2008, poz. 157). Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą.

Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa *obejmuje zakaz tworzenia prawa, które wprowadzałoby pozorne instytucje prawne. (...) Brak możliwości realizacji prawa w granicach określonych przez ustawodawcę jest przejawem tworzenia pozornej instytucji prawnej i przez to stanowi naruszenie art.2 Konstytucji* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97).

W związku ze wskazaniem w skardze konstytucyjnej wzorca z art. 2 Konstytucji, podnieść należy, że kontrola konstytucyjna wszczęta na podstawie skargi konstytucyjnej może być dokonywana na płaszczyźnie tych przepisów Konstytucji, z których wynikają podmiotowe prawa przysługujące skarżącemu (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego, a zwłaszcza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, należy uwzględnić rekonstruując wzorzec sprawiedliwego (rzetelnego) postępowania sądowego (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 września 2007 r., sygn. SK 99/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 100 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2; 19 lutego 2008 r., sygn. P 49/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 5; 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7).

Zasada demokratycznego państwa prawnego nie może być samoistnym wzorcem kontroli konstytucyjnej w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną (*vide* - postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225 oraz wyroki: z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, *op. cit.* oraz 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53).

W świetle argumentacji przytoczonej w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, można jednak przyjąć, że Skarżąca powiązała naruszenie wymienionych zasad, wyrażonych w art. 2 Konstytucji, z zarzutem naruszenia podmiotowego konstytucyjnego prawa do rzetelnej, sprawiedliwej procedury sądowej.

Kwestionowane w skardze konstytucyjnej przepisy p.p.s.a. stanowią:

Art. 176. Skarga kasacyjna powinna czynić zadość wymaganiom przepisanych 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, wniosek o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany.

Art. 178. Wojewódzki sąd administracyjny odrzuci na posiedzeniu niejawnym skargę kasacyjną wniesioną po upływie terminu lub z innych przyczyn niedopuszczalną, jak również skargę kasacyjną, której braków strona nie uzupełniła w wyznaczonym terminie.

Art. 180. Naczelny Sąd Administracyjny na posiedzeniu niejawnym odrzuci skargę kasacyjną, jeżeli uległa ona odrzuceniu przez wojewódzki sąd administracyjny, albo zwróci ją temu sądowi w celu usunięcia dostrzeżonych braków.

Przepis art. 176 p.p.s.a. określa wymagania, jakim powinna odpowiadać skarga kasacyjna. Są one dwojakiego rodzaju: wymagania ogólne, przewidziane dla każdego pisma w postępowaniu sądowym, wymienione w art. 46 i art. 47 p.p.s.a., oraz wymagania szczególne, dotyczące wyłącznie skargi kasacyjnej (*vide* – T. Woś, H. Knysiak – Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2009 r., str. 746).

Zgodnie z art. 46, art. 47 i art. 215 § 1 p.p.s.a., skarga kasacyjna – jako pismo w postępowaniu sądowym – powinna zawierać:

- oznaczenie sądu, do którego skarga jest skierowana,
- wskazanie imion i nazwisk lub nazw stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników,
- oznaczenie miejsce zamieszkania stron i ich pełnomocników lub adresu do doręczeń,
- oznaczenie pisma jako skargi kasacyjnej,

- wskazanie sygnatury akt sprawy,
- wskazanie wartości przedmiotu zaskarżenia,
- podpis autora skargi kasacyjnej.

Ponadto do skargi kasacyjnej należy dołączyć: pełnomocnictwo, jeżeli skargę kasacyjną wnosi pełnomocnik, który uprzednio pełnomocnictwa nie złożył, odpisy skargi kasacyjnej i odpisy załączników dla doręczenia ich stronom, a ponadto, jeżeli w sądzie nie złożono załączników w oryginale, po jednym odpisie każdego załącznika do akt sądowych.

Wymagania szczególne, dotyczące wyłącznie skargi kasacyjnej, wymienione w art. 176 p.p.s.a. po wyrazie *oraz*, są spełnione, jeżeli zawiera ona:

- oznaczenie zaskarżonego orzeczenia,
- wskazanie, czy jest ono zaskarżone w całości, czy w części,
- przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie,
- wniosek o uchylenie lub zmianę orzeczenia,
- oznaczenie zakresu żądanego uchylenia lub zmiany orzeczenia.

Jeżeli skarga kasacyjna nie spełnia wymagań ogólnych przewidzianych dla każdego pisma w postępowaniu sądowym, braki w tym zakresie mogą zostać uzupełnione w trybie przewidzianym w art. 49, stosowanym w zw. z art. 193 p.p.s.a.

W orzecznictwie NSA utrwalił się pogląd, zgodnie z którym niespełnienie wymagań szczególnych skargi kasacyjnej, przewidzianych w art. 176 p.p.s.a. po wyrazie *oraz*, nie podlega sanacji. Wymaganiom tym przypisuje się charakter materialny i są one elementami konstrukcyjnymi skargi kasacyjnej, których brak uniemożliwia rozpoznanie sprawy. Pozbawienie skargi kasacyjnej jednego z elementów konstrukcyjnych powoduje, że jest ona niedopuszczalna i z tego względu podlega odrzuceniu. Dotyczy to także braku w skardze kasacyjnej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany (*vide* – wyrok NSA z dnia 6 września

2005 r., sygn. FSK 2201/04, LEX nr 173173 oraz postanowienia NSA z dnia: 6 lipca 2004 r., sygn. OSK 160/04, LEX nr 156428; 8 stycznia 2010 r., sygn. I OSK 446/09, LEX nr 599927; 15 grudnia 2010 r., sygn. I GSK 528/09, LEX nr 741071 i I GSK 1060/09, LEX nr 844691; 25 stycznia 2011 r., sygn. I FSK 638/10, LEX nr 740674; 28 lutego 2011 r., sygn. II FSK 246/11, LEX nr 783783; 7 marca 2011 r., sygn. I FSK 290/11, LEX nr 783576; 20 maja 2011 r., sygn. II FSK 1012/11, LEX nr 795337; 14 czerwca 2011 r., sygn. I FSK 912/11, LEX nr 821283; 20 września 2011 r., sygn. I OSK 1549/10, LEX nr 965918; 30 września 2011 r., sygn. II FSK 1837/11, LEX nr 948936).

Zgodnie z art. 177 § 1 p.p.s.a., skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem. Aby uznać skargę kasacyjną za skutecznie wniesioną w terminie, musi ona zawierać wszystkie elementy wskazane w przepisach procedury sądowoadministracyjnej.

Przepisy p.p.s.a. nakładają obowiązek badania kwestii istnienia przesłanek dopuszczalności skargi kasacyjnej przez sądy obydwu instancji.

Postępowanie zainicjowane wniesieniem skargi kasacyjnej toczy się zatem w dwóch etapach. W pierwszym z nich skarga kasacyjna podlega badaniu przez wojewódzki sąd administracyjny w ramach tzw. postępowania wstępnego. Czynności kontrolne w ramach tego postępowania podejmuje przewodniczący wydziału, który bada, czy wniesiona skarga kasacyjna odpowiada wymaganiom formalnym i czy został od niej uiszczony wpis.

W razie stwierdzenia, że skarga kasacyjna nie czyni zadość wymaganiom przepisanych dla pisma w postępowaniu sądowym, przewodniczący właściwego wydziału sądu pierwszej instancji formułuje wezwanie o uzupełnienie lub poprawienie skargi kasacyjnej w terminie siedmiu dni pod rygorem jej odrzucenia. Rygor wynika z art. 178 *in fine* p.p.s.a.

Zgodnie z art. 178 p.p.s.a., w razie stwierdzenia wniesienia skargi kasacyjnej po upływie terminu lub jej niedopuszczalności z innych przyczyn

oraz w razie nieuzupełnienia braków skargi kasacyjnej przez stronę w wyznaczonym terminie, wojewódzki sąd administracyjny wydaje postanowienie o jej odrzuceniu. Na postanowienie to przysługuje zażalenie do NSA (art. 194 § 1 pkt 7 p.p.s.a.).

W razie braku podstaw do odrzucenia skargi kasacyjnej, wojewódzki sąd administracyjny przedstawia akta sprawy ze skargą kasacyjną NSA. Przewodniczący właściwego wydziału NSA dokonuje wstępnego badania, czy skarga kasacyjna spełnia wymogi formalne, a następnie wydaje stosowne zarządzenie co do dalszego postępowania. Postępowanie przed NSA w tym zakresie jest postępowaniem wstępnym o charakterze kontrolnym w stosunku do postępowania międzyinstancyjnego prowadzonego przez sąd pierwszej instancji. Stwierdzenie przez sąd pierwszej instancji istnienia przesłanek dopuszczalności skargi kasacyjnej nie jest bowiem ostateczne i nie wiąże NSA.

Jeżeli przewodniczący wydziału NSA uzna, że wojewódzki sąd administracyjny nie dostrzegł uchybień polegających na niespełnieniu wymagań wymienionych w art. 176 p.p.s.a. lub związanych z wniesieniem wpisu, kieruje sprawę na posiedzenie niejawne.

Rozstrzygnięcie NSA zależy od tego, czy skarga kasacyjna zawiera wady nieusuwalne, czy też usuwalne, do których sanacji należy wezwać stronę.

Zgodnie z art. 180 p.p.s.a., jeżeli skarga kasacyjna jest niedopuszczalna, tj. podlegała odrzuceniu przez wojewódzki sąd administracyjny, NSA wydaje postanowienie o jej odrzuceniu. W razie zaś stwierdzenia braków skargi kasacyjnej podlegających sanacji, które uniemożliwiają nadanie jej dalszego prawidłowego biegu, NSA przekazuje skargę kasacyjną sądowi pierwszej instancji w celu wezwania wnoszącego skargę do uzupełnienia tych braków i ewentualnego jej odrzucenia, jeżeli dostrzeżone braki nie zostałyby usunięte w wyznaczonym terminie. Wojewódzki sąd administracyjny postępuje wówczas zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 49 w zw. z art. 193 p.p.s.a. NSA nie jest właściwy do wydania zarządzenia wzywającego wnoszącego skargę

kasacyjną o uzupełnienie jej braków formalnych czy fiskalnych (*vide* – T. Woś, H. Knysiak – Molczyk, M. Romańska, *op. cit.*, str. 762, 763, B. Gruszczyński w: B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka – Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009 r., str. 520, 521). Na postanowienie NSA nie przysługuje zażalenie. Staje się ono prawomocne z dniem wydania, z zastrzeżeniem art. 168 § 2 p.p.s.a. (*vide* – B. Gruszczyński [w]: B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka – Medek, *op. cit.*, str. 578.).

Zarzut niekonstytucyjności w niniejszej sprawie dotyczy – co należy przypomnieć – normy rekonstruowanej z zaskarżonych przepisów p.p.s.a., zgodnie z którą NSA odrzuca skargę kasacyjną niezawierającą jednego z elementów wymienionych w art. 176 p.p.s.a. w postaci wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany - bez wezwania strony do uzupełnienia tego braku.

Podkreślić przy tym należy, że z literalnego brzmienia kwestionowanych przepisów nie wynika taki skutek procesowy przedmiotowego uchybienia. Jak już jednak wskazano, w orzecznictwie NSA utrzymała się stała, powtarzalna i powszechna praktyka rozróżnienia w art. 176 p.p.s.a. wymagań ogólnych (formalnych) i materialnych skargi kasacyjnej oraz odrzucenia skargi kasacyjnej na podstawie art. 180 w zw. z art. 178 p.p.s.a., w sytuacji niezamieszczenia w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany bądź uchybienia innemu wymaganiu wskazanemu w art. 176 p.p.s.a. po wyrazie *oraz* - bez wezwania do uzupełnienia tego braku.

Podkreślić należy, że treść art. 176 p.p.s.a. jest bardzo zbliżona do treści art. 393³ k.p.c. w jego brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 1999 r. do 30 czerwca 2000 r. Orzecznictwo NSA, dotyczące art. 176 p.p.s.a., w istocie opiera się na wykładni wymienionego przepisu k.p.c. przyjętej w orzecznictwie SN,

zgodnie z którą odróżniano wymogi formalne kasacji, przewidziane dla wszystkich pism procesowych, od szczególnych wymagań odnoszących się tylko do tego środka zaskarżenia, których niespełnienie nie podlegało sanacji i skutkowało jej odrzuceniem (*vide* - B. Gruszczyński w: B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka – Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, op. cit.*, str. 495, 496).

W stanie prawnym obowiązującym od 1 lipca 2000 r., art. 370¹ k.p.c. przewidywał odrzucenie apelacji, zaś art. 398⁶ § 2 i 3 k.p.c. – odrzucenie skargi kasacyjnej w przypadku niespełniania przez te środki zaskarżenia wymagań dotyczących określonych elementów konstrukcyjnych, bez wzywania strony do uzupełnienia braków.

W kontekście mniejszej sprawy podnieść należy, że wyrokiem z dnia 20 maja 2008 r., sygn. P 18/07 (OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 61) Trybunał Konstytucyjny uznał art. 370¹ k.p.c. za niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji. Do argumentacji przytoczonej w uzasadnieniu tego wyroku odwołał się Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07 (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101), w którym stwierdził niezgodność art. 398⁶ § 2 i 3 w związku z art. 398⁴ § 1 pkt 3 k.p.c. w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie - bez wezwania do usunięcia braków - skargi kasacyjnej niespełniającej wymagań określonych w art. 398⁴ § 1 pkt 3 k.p.c., z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

Z uwagi na oparcie przepisów, dotyczących skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym, na uregulowaniach k.p.c., odnoszących się do kasacji w procedurze cywilnej (o czym w dalszej części niniejszego stanowiska), oraz wskazane przyjęcie w orzecznictwie NSA poglądów SN dotyczących elementów skargi kasacyjnej niepodlegających sanacji, wydaje się, że wymienione wyroki Trybunału Konstytucyjnego oraz przytoczona w nich argumentacja może mieć odpowiednie zastosowanie przy ocenie konstytucyjności regulacji kwestionowanej w niniejszej sprawie.

W tym kontekście odnieść należy się także do wyroku z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. SK 49/08 (OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 55), w którym Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 424⁸ § 1 w zw. z art. 424⁵ § 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, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu tegoż wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał m.in., że z uwagi na specyfikę kontrolowanych przez niego przepisów, do ich oceny nie ma zastosowania argumentacja przytoczona w wyrokach w sprawach P 18/07 i SK 40/07. Podniósł przy tym m.in., że Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie 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 kontradiktoryjnym 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.

Wydaje się jednak, że w niniejszej sprawie nie powinno stosować się w drodze analogii argumentacji podniesionej w sprawie SK 49/08, ze względu na odmiennosc regulacji będących przedmiotem kontroli w obydwu sprawach.

Wskazać należy w związku z tym, że różnice pomiędzy skargą kasacyjną w postępowaniu sądowoadministracyjnym (przepisy jej dotyczące są przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie) a skargą o stwierdzenie

niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (której dotyczą przepisy kontrolowane w sprawie SK 49/08) są zasadnicze, gdyż dotyczą charakteru prawnego tych środków, jak również ich celu procesowego oraz skutków prawnych.

Skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia uznaje się za jeden z nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Tymczasem skarga kasacyjna do NSA przysługuje od nieprawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego pierwszej instancji.

Celem procesowym skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie jest wzruszenie prawomocnego orzeczenia, ale uznanie, że jest ono sprzeczne z prawem na skutek naruszenia prawa materialnego bądź przepisów postępowania. Istotną cechą charakterystyczną tej skargi jest to, że, pomimo stwierdzenia przez sąd niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, co do zasady nie następują żadne modyfikacje w zakresie zapadłego wcześniej rozstrzygnięcia. Celem skargi kasacyjnej na gruncie p.p.s.a. jest zaś doprowadzenie do uchylecia lub zmiany zaskarżonego orzeczenia pierwszej instancji.

W sprawie SK 49/08 Trybunał zbadał konstytucyjność odrzucenia - bez wezwania do usunięcia braków - skargi o stwierdzeniu niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, pozbawionej wskazania przepisu prawa, z którym orzeczenie to jest niezgodne, a zatem nieokreślającej merytorycznej istoty tego środka zaskarżenia.

Wydaje się, że wniosek o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żadanego uchylecia lub zmiany w skardze kasacyjnej nie stanowi *differentia specifica* skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Jej merytoryczną istotę określa raczej oznaczenie zaskarżonego orzeczenia ze wskazaniem, w jakiej części jest ono zaskarżone, oraz przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie.

Skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia można wnieść w terminie dwóch lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia (art. 424⁶ § 1 k.p.c.). W wypadku odrzucenia skargi, jeżeli strona nadal mieści się w terminie jej wniesienia, może ją złożyć ponownie, uzupełniając braki. Dlatego, jeżeli skarga została odrzucona, nie ma przeszkody, żeby strona wniosła ją ponownie, uzupełniając jej braki. Długi termin do wniesienia skargi powoduje, że skutek procesowy jej uprzedniego odrzucenia nie musi być definitywny dla reprezentowanej strony.

W p.p.s.a. termin do wniesienia skargi kasacyjnej, jak już wskazano, wynosi 30 dni od daty doręczenia stronie odpisu orzeczenia sądu pierwszej instancji z uzasadnieniem. Okres ten jest na tyle krótki, że odrzucenie przez NSA skargi kasacyjnej ze względu na brak jej elementu konstrukcyjnego uniemożliwia jej ponowne, skuteczne wniesienie.

W świetle powyższego wydaje się, że podniesiona w sprawie SK 49/08 argumentacja, uzasadniająca konstytucyjność przepisów k.p.c. dotyczących skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, nie jest wystarczająco relewantna w odniesieniu do oceny konstytucyjności przepisów dotyczących skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Przystępując do oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji odnieść należy się do charakteru prawnego skargi kasacyjnej, na tle przyjętego w p.p.s.a. modelu postępowania sądowoadministracyjnego.

Zgodnie z art. 173 p.p.s.a., skarga kasacyjna przysługuje od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, tj. postanowienia kończącego całe postępowanie lub zamykającego drogę do wydania wyroku, które nie podlega zaskarżeniu w drodze zażalenia na podstawie przepisu szczególnego (*vide* – J.P. Tarno, *Odrzucenie skargi kasacyjnej*, Przegląd Podatkowy nr 6/2005, str. 34).

Skarga kasacyjna jest środkiem prawnym sformalizowanym. Wywiera skutek w postaci wszczęcia postępowania drugoinstancyjnego w razie łącznego spełnienia następujących warunków: wniesienia w przepisany terminie (art. 177 p.p.s.a.), przez uprawniony podmiot (art. 173 § 2 p.p.s.a.), po sporządzeniu przez adwokata lub radcę prawnego względnie inną uprawnioną osobę (art. 175 p.p.s.a.), z zachowaniem wymagań formalnoprawnych i konstrukcyjnych (art. 176 w zw. z art. 174 p.p.s.a.) oraz należytego opłacenia (art. 221 p.p.s.a.). Niespełnienie któregoś z tych warunków czyni skargę kasacyjną niedopuszczalną i w konsekwencji powoduje jej odrzucenie (*vide* uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. OPS 1/04, ONSAiWSA 2005/4/62).

Skargę kasacyjną można oprzeć na podstawach w postaci: naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, naruszenia przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 p.p.s.a.).

Zgodnie z art. 175 p.p.s.a., skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego, chyba że sporządza ją sędzia, prokurator, notariusz, radca Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa albo profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych, będący stroną, jej przedstawicielem lub pełnomocnikiem, albo jeżeli skargę kasacyjną wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka. Skarga kasacyjna może być sporządzona przez doradcę podatkowego, w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami, jak również rzecznika patentowego, w sprawach własności przemysłowej. Z przepisu tego wynika zatem brak zdolności postulacyjnej (zdolności do osobistego podejmowania czynności procesowych) strony postępowania sądowoadministracyjnego do zaskarżania orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych.

Przymus adwokacko – radcowski wyłącza więc – co do zasady – możliwość sporządzenia skargi kasacyjnej przez stronę postępowania. Niezachowanie wymogu wynikającego z art. 175 p.p.s.a. przy sporządzaniu skargi kasacyjnej powoduje jej niedopuszczalność (zupełny brak skuteczności), ponieważ ze względu na brak zdolności postulacyjnej nie można w ogóle przyjąć, że jest to pismo strony (art. 45 p.p.s.a.) [*vide* – J.P. Tarno, *Odrzucenie skargi kasacyjnej*, Przegląd Podatkowy nr 6/2005, str. 36].

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a., NSA rozpatruje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozagę jedynie nieważność postępowania. NSA kontroluje zatem prawidłowość zaskarżonego orzeczenia tylko w odniesieniu do przepisów wskazanych w skardze kasacyjnej, co oznacza jego zwiążanie zarówno wnioskami, jak i podstawami skargi kasacyjnej (*vide* – uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. OPS 1/04, *op. cit.*). Zakres kontroli instancyjnej dokonywanej przez NSA jest ograniczony w tym sensie, że jest wyznaczony zarzutami i żądaniami strony, zawartymi w skutecznie wniesionej skardze konstytucyjnej. Również nieważność postępowania może być wzięta pod uwagę dopiero po stwierdzeniu przez sąd, że skarga jest dopuszczalna (*vide* – J.P. Tarno, *Odrzucenie skargi kasacyjnej*, *op. cit.*, str. 33 i nast.).

Przyznanie NSA kompetencji do kontroli orzeczenia sądu pierwszej instancji oznacza, że NSA, rozpoznając skargę kasacyjną, bada prawidłowość tego orzeczenia w zakresie, w jakim sąd pierwszej instancji dokonał oceny działalności administracji publicznej. Należy zatem przyjąć, że kontrola orzeczeń WSA jest pewnym wariantem kontroli działalności administracji publicznej, aczkolwiek dokonywanej w sposób "pośredni", a nie "bezpośredni", tak jak to czyni wojewódzki sąd administracyjny (*vide* - G. Rząsa: glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2004 r., sygn. akt GSK 125/04, *Palestra* nr 5-6/2006 str. 328; Z. Kmiecik: glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2004 r., sygn. akt FSK

154/04, OSP 2005, nr 6, str. 306). Taki kształt kompetencji NSA nie jest wykluczony przez Konstytucję (*vide* - uchwała pełnego składu NSA z dnia 26 października 2009 r., sygn. I OPS 10/09, ONSAiWSA z 2010 r., nr 1, poz. 1).

Przedmiot sprawy przed NSA jest inny niż przed sądem pierwszej instancji. NSA, jako sąd drugiej instancji, kontroluje prawidłowość działań wojewódzkiego sądu administracyjnego, kontrolującego prawidłowość działań organu administracji publicznej. Jak wskazuje się w doktrynie, NSA w istocie sprawuje kontrolę nad sprawowaniem kontroli (*vide* – T. Szewc, *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Przegląd Sądowy nr 5/2008, str. 25).

Skutkiem rozpoznania skargi kasacyjnej może być wyrok:

- oddalający skargę kasacyjną, jeżeli nie ma usprawiedliwionych podstaw albo zaskarżone orzeczenie, mimo błędnego uzasadnienia, odpowiada prawu (art. 184 p.p.s.a.),

- uchylający wyrok WSA i przekazujący sprawę do ponownego rozpoznania, w razie uwzględnienia skargi (art. 185 § 1 p.p.s.a.),

- uchylający wyrok WSA i rozpoznający skargę na podstawie stanu faktycznego przyjętego w zaskarżonym wyroku, jeżeli nie ma naruszeń przepisów postępowania, które mogłyby mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a zachodzi jedynie naruszenie prawa materialnego (art. 188 p.p.s.a.) [*vide* – T. Szewc, *Konstytucyjność skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Przegląd Sądowy nr 5/28, str. 21).

Uprawnienia NSA, przy rozpoznaniu skargi kasacyjnej, nie są zatem ograniczone wyłącznie do uchylania zaskarżonych orzeczeń sądu pierwszej instancji i przekazania sprawy temu sądowi do ponownego rozpoznania (co jest typowe dla kasacyjnego modelu postępowania odwoławczego). W granicach określonych w art. 188 p.p.s.a., NSA może orzekać również reformatoryjnie, na podstawie stanu faktycznego przyjętego w zaskarżonym wyroku. Ma więc w

tym zakresie uprawnienia typowe dla apelacyjnego modelu postępowania sądowego.

Jak wskazał NSA w uchwale pełnego składu z dnia 26 października 2009 r., sygn. I OPS 10/09 (*op. cit.*), użycie więc w art. 188 P.p.s.a. sformułowania, zgodnie z którym NSA "może" wydać orzeczenie reformatoryjne, nie oznacza, że po stronie tego sądu istnieje dowolność skorzystania z tej kompetencji. Można zatem powiedzieć, że w art. 188 P.p.s.a. określona została zasada, nie zaś wyjątek od kasatoryjnej formuły orzekania przez Naczelny Sąd Administracyjny. W sytuacji natomiast gdy nie są spełnione przesłanki z art. 188 P.p.s.a., NSA (jako sąd odwoławczy) uwzględniając skargę kasacyjną wydaje orzeczenie o charakterze kasatoryjnym - uchylając zaskarżone orzeczenie WSA i przekazując sprawę do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji (art. 185 § 1 P.p.s.a.). Sąd pierwszoinstancyjny, rozpatrując ponownie sprawę, związany jest wykładnią prawa dokonaną przez NSA (art. 190 zdanie pierwsze P.p.s.a.), a zatem poglądy prawne sądu drugiej instancji muszą zostać uwzględnione w ostatecznym rozstrzygnięciu sprawy sądowej. (...) instytucja skargi kasacyjnej spełnia wymagania, zgodnie z którymi stanowisko sądu drugiej instancji, wskazujące nieprawidłowości, których dopuścił się sąd pierwszej instancji, powinno znaleźć odzwierciedlenie w ostatecznym rozstrzygnięciu sprawy.

W doktrynie przyjmuje się, że, z uwagi na ukształtowanie uprawnień sądu administracyjnego drugiej instancji w zakresie rozstrzygania o istocie sprawy, postępowanie odwoławcze w p.p.s.a. oparte zostało na modelu mieszanym, z przewagą jednak elementów kasacyjnych (*vide* – T. Szewc, *Konstytucyjność skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, *op.cit.* str. 25; T. Woś, *Czy dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne realizuje konstytucyjną zasadę prawa do sądu*, [w]: *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, pod. red. J. Filipek, Bielsko-Biała, 2003 r., str. 768; J. Borkowski, *Ustawa o dwuinstancyjnym postępowaniu*

sądowoadministracyjnym – cz. II, Monitor Prawniczy nr 8/2008, str. 351). Podnosi się także, że w postępowaniu sądowoadministracyjnym ustawodawca zdecydował się na model kasacyjny (*vide* - Z. Kmiecik, *Podstawy skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Państwo i Prawo nr 1/2005, str. 18).

W p.p.s.a. model skargi kasacyjnej oparty został na rozwiązaniach przyjętych w przepisach o kasacji w postępowaniu cywilnym, w kształcie przed jej zasadniczą reformą wprowadzoną ustawą z dnia 24 maja 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o zastawie rejestrowym, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 48, poz. 554) [*vide* – T. Woś, *Dwuinstancyjne postępowanie sądowoadministracyjne a konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki*, Państwo i Prawo nr 8/2003, str. 31].

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05 (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 108), *proste przeniesienie na grunt postępowania sądowoadministracyjnego unormowań k.p.c. nie jest rozwiązaniem, które można uznać za w pełni doskonałe. Skargi kasacyjne w każdym z tych dwóch rodzajów postępowania mają bowiem 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. 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. W sprawach sądowoadministracyjnych sądy nie stosują też przepisów postępowania obowiązujących przed organami administracji publicznej.*

Szczególna rola sądów administracyjnych przemawia za nakierowaniem podstaw środka odwoławczego od orzeczeń sądów administracyjnych pierwszej instancji na naruszenia prawa, jakie mogły mieć miejsce w toku postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi. Skoro NSA sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania, a w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów, to nadzór ten - z uwagi na specyfikę postępowania sądowoadministracyjnego - polegać musi, przede wszystkim, na judykacyjnym nadzorze nad kontrolą legalności decyzji administracyjnych, sprawowaną przez sąd administracyjny I instancji.

Podkreślić należy, że skarga kasacyjna jest środkiem odwoławczym w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowoadministracyjnym, służącym w toku instancji od nieprawomocnych wyroków i postanowień kończących postępowania w sprawie, wydanych przez wojewódzki sąd administracyjny jako sąd pierwszej instancji. Skarga kasacyjna, mimo swej nazwy, nie jest – jak kasacja w postępowaniu cywilnym – nadzwyczajnym środkiem odwoławczym od prawomocnych orzeczeń sądowych, przysługującym do sądu trzeciej instancji.

W doktrynie skarga kasacyjna uznawana jest zasadniczo za zwyczajny środek odwoławczy (*vide* – J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, str. 442, T. Woś, H. Knysiak – Molczyk, M. Romańska, *op. cit.*, str. 671; T. Woś, *Dwuinstancyjne postępowanie sądowoadministracyjne (...)*, *op. cit.*, str. 31; odmiennie B. Gruszczyński w: B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka – Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, *op. cit.*, str. 460, przy czym charakter skargi kasacyjnej jako zwyczajnego środka odwoławczego jest kwestionowany ze względu na związanie NSA granicami skargi kasacyjnej oraz przymus adwokacko - radcowski przy jej sporządzaniu).

Uwzględniając charakter prawny orzeczeń, od których przysługuje skarga kasacyjna, oraz okoliczność, iż jest to środek prawny przysługujący do

NSA jako sądu drugiej instancji – uznać należy, że skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym powinna odpowiadać standardom konstytucyjnym odnoszącym się do środków zaskarżenia od orzeczeń sądu wydanych w pierwszej instancji. Zakres dopuszczalnej konstytucyjnie swobody regulacyjnej ustawodawcy, dotyczący kształtowania tego środka odwoławczego, a, co za tym idzie, także kryteriów wyznaczających dostęp do skargi kasacyjnej, powinien być taki, jak przy zwyczajnych środkach zaskarżenia gwarantujących dwuinstancyjność postępowania sądowego. Z perspektywy obowiązujących standardów konstytucyjnych nie jest zatem uzasadnione odmienne traktowanie kwestionowanej regulacji.

W kontekście niniejszej sprawy podnieść należy, że, co do zasady, żaden przepis Konstytucji nie stoi na przeszkodzie stanowieniu wymogów formalnych, które zmierzają do uproszczenia czy przyspieszenia postępowania. Zasada formalizmu procesowego jest nieodzownym elementem sprawnego i rzetelnego przeprowadzenia postępowania. Mimo że formalizm może ograniczać swobodę co do treści i formy, czy terminów, niemniej jednak brak pewnych obostrzeń w tym zakresie prowadziłby do anarchii i destrukcji wymiaru sprawiedliwości, a przez to czynił z prawa do sądu wartość iluzoryczną. Samo ukształtowanie postępowania przed sądem w sposób respektujący określone wymogi – jak określił to Trybunał Konstytucyjny w jednym z cytowanych już orzeczeń – stanowi przy tym istotne i rzeczywiste ograniczenie prawa do sądu, konieczne jednak ze względu na inne wartości powszechnie szanowane w państwie prawnym (*vide* - wyrok z dnia 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99, *op. cit.*).

Niewątpliwie istnieje także potrzeba sformalizowania postępowania sądowoadministracyjnego, co służyć ma jego efektywności, sprawności i szybkości oraz gwarantować skuteczność czynności podejmowanych w odpowiedniej formie i terminie. Równocześnie jednak podkreślić należy, iż

zaostrenie formalizmu ma swoje granice, których przekroczenie sprawia, że postępowanie sądowoadministracyjne może nie osiągnąć założonego celu.

Przekroczenie granicy dopuszczalnego 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 (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2008 r., sygn. P 18/07, *op. cit.*).

Oceniając kwestionowaną regulację w kontekście wzorców z art. 45 ust.1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 78 Konstytucji, w pierwszej kolejności odnieść należy się do wymogu zamieszczenia w skardze kasacyjnej wniosku o uchylenie lub zmianę zaskarżonego orzeczenia z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany, wynikającego z art. 176 p.p.s.a.

Zamieszczenie w skardze kasacyjnej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany jest niezbędne dla wyznaczenia, w sposób niebudzący wątpliwości, granic, w ramach których podlega ona rozpoznaniu przez NSA.

Naturalną konsekwencją prawa do zaskarżania orzeczeń jest bowiem wprowadzenie reguły skargowości, zakazującej - co do zasady - orzekania przez sąd drugiej instancji ponad żądanie skarżącego (*vide* – uchwała pełnego składu NSA z dnia 26 października 2009 r., sygn. I OPS 10/09, *op. cit.*). Z uwagi na związanie granicami skargi kasacyjnej (art. 183 p.p.s.a.), sąd drugiej instancji nie może domyślać się intencji autora skargi ani wnioskować, czego strona skarżąca oczekuje, żądając rozstrzygnięcia, czy sąd pierwszej instancji prawidłowo zastosował prawo (*vide* – J.P. Tarno, *Odrzucenie skargi kasacyjnej*, *op. cit.*, str. 35). NSA nie może skargi kasacyjnej uzupełniać ani interpretować. Nie może też domniemywać woli czy intencji składających taką skargę (*vide* –

wyrok NSA z dnia 7 października 2011 r., sygn. II OSK 1488/11, LEX nr 965188 oraz postanowienie NSA z dnia 30 września 2011 r., sygn. II FSK 1837/11, LEX nr 948936). Brak skargi kasacyjnej w tym zakresie uniemożliwia tym samym jej merytoryczne rozpoznanie przez NSA, w związku z czym podlega ona odrzuceniu. Pogląd ten jest akceptowany zarówno w doktrynie (*vide* - B. Gruszczyński [w]: B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka – Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, *op. cit.*, str. 497, J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; Komentarz*, Warszawa 2012 r., str. 474), jak i orzecznictwie (*vide* - postanowienia NSA z dnia: 16 marca 2004 r., sygn. FSK 209/04, ONSAiWSA z 2004 r. nr 1, poz.13; 22 grudnia 2004 r., sygn. FSK 2459/04, LEX nr 798922; 6 września 2004 r., sygn. FSK 625/04, LEX nr 799209; 30 września 2011 r., sygn. II FSK 1837/11, LEX nr 9489360 oraz wskazane wcześniej orzeczenia NSA dotyczące wymagań materialnych skargi kasacyjnej). Podnieść ponadto należy, że w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że obarczona wadą materialną jest skarga kasacyjna niezawierająca w ogóle wniosku, o którym mowa w art. 176 p.p.s.a, jak też zawierająca taki wniosek, lecz sformułowany w sposób niejasny lub niezupełny. Brak w skardze jednoznacznego wniosku o uchylenie lub zmianę zaskarżonego wyroku, wymaganego przez art. 176 p.p.s.a., powoduje, że skarga ta, pozbawiona jednego ze swych elementów konstrukcyjnych, jest niedopuszczalna (*vide* – postanowienie NSA z dnia 16 marca 2004 r., sygn. akt FSK 209/04, ONSAiWSA z 2004 r., nr 1, poz. 13).

Zauważyć należy, że charakter prawny skargi kasacyjnej i jej rola w systemie wymiaru sprawiedliwości, w połączeniu z istniejącym przymusem adwokacko – radcowskim, przemawiają za dopuszczalnością wprowadzenia przez ustawodawcę określonych wymogów formalnych, jakie musi spełniać ten środek odwoławczy. Wymóg umieszczenia w skardze kasacyjnej wniosku o uchylenie lub zmianę zaskarżonego orzeczenia z oznaczeniem zakresu

żądanego uchylenia lub zmiany należy przy tym uznać za możliwy do spełnienia. W literaturze podnosi się, że sporządzenie prawidłowej formalnie skargi kasacyjnej, tj. takiej, która doprowadzi do uruchomienia postępowania kasacyjnego przed NSA, wymaga jedynie dołożenia należytej staranności przez pełnomocnika (*vide* – J.P. Tarno, *Odrzucenie skargi kasacyjnej*, *op.cit.*, str. 39).

Nie można zatem uznać przedmiotowego wymogu, dotyczącego formy skargi kasacyjnej, za przejaw nadmiernego formalizmu, stanowiącego niedopuszczalne ograniczenie dostępu strony postępowania sądowoadministracyjnego do sądu drugiej instancji.

W niniejszej sprawie istota podniesionego przez Skarżącą problemu konstytucyjnego dotyczy przede wszystkim nadmiernego rygoryzmu kwestionowanej regulacji, w następstwie ograniczenia kontroli orzeczenia sądu pierwszej instancji przez NSA, przybierającego postać odrzucenia skargi kasacyjnej niezawierającej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany - bez wezwania strony do usunięcia tego braku.

Merytoryczna ocena podniesionych przez Skarżącą zarzutów wymaga w związku z tym ustalenia, jakim wartościom służy i jakie cele realizuje przedmiotowe ograniczenie.

Formalizm procedury związanej ze skargą kasacyjną ma służyć zapewnieniu szybkości i sprawności postępowania sądowoadministracyjnego, ale także chronić strony i uczestników tego postępowania przed możliwością nadużywania tego środka (*vide* – A. Skoczyła, glosa do postanowienia NSA z dnia 16 marca 2004 r., FSK 209/04, Orzecznictwo Sądów Polskich z 2004 r., nr 6, poz. 73). Ma również ograniczać w praktyce liczbę składanych skarg kasacyjnych (*vide* - H. Knysiak-Molczyk, *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2009 r., str. 841). Temu celowi służy również przyjęcie rozwiązania, w którym strona nie jest wzywana do usunięcia braku skargi kasacyjnej w postaci niezamieszczenia wniosku o chylenie lub

zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany. NSA odrzuca bowiem skargę kasacyjną bez konieczności wzywania do uzupełnienia braków formalnych pisma procesowego, a następnie oczekiwania na upływ terminu wyznaczonego na dokonanie tej czynności. Jedynie prawidłowo pod względem formalnym sporządzonej skardze kasacyjnej nadawany jest bieg.

Dodać przy tym należy, że wykluczenie postępowania w drugiej instancji niewątpliwie skraca procedurę prowadzącą do uprawomocnienia się wyroku w indywidualnej sprawie.

Konieczność zapewnienia sprawnego przebiegu postępowania sądownoadministracyjnego nie usprawiedliwia jednak nadmiernego rygoryzmu kwestionowanej regulacji.

Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie P 18/07, przyspieszenie tzw. procedury międzyinstancyjnej ma służyć stronom postępowania oczekującym na wymierzenie sprawiedliwości, a nie być czynnikiem poprawiającym wydajność oraz statystyki organów stosujących prawo. Dotyczy to także postępowania sądownoadministracyjnego. Uzupełnianie braków formalnych skargi kasacyjnej w tym postępowaniu przebiegać musi w określonym reżimie czasowym, co także służyć ma zapewnieniu prawidłowego toku postępowania sądowego oraz zapobieżeniu jego przewlekłości. Z tego punktu widzenia w zakwestionowanej regulacji zostało wprowadzone rozwiązanie mające skrajny charakter.

Zauważyć przy tym należy, że skutek w postaci odrzucenia skargi kasacyjnej zachodzi wyłącznie w wypadkach niedochowania wymagań szczególnych (nie zaś pozostałych, przewidzianych dla każdego pisma procesowego) dla tego środka zaskarżenia. W razie stwierdzenia w skardze kasacyjnej braków usuwalnych, i tak istnieje obowiązek wezwania strony do ich uzupełnienia – co może spowodować wydłużenie postępowania. Tym bardziej, jeśli uwzględni się, że NSA nie może bezpośrednio wezwać strony do usunięcia

stwierdzonego uchybienia, lecz przekazuje sprawę w tym celu wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu (art. 180 p.p.s.a.).

Rezygnacja z wzywania do usunięcia braku skargi kasacyjnej w postaci niezamieszczenia w niej wniosku, o którym mowa w art. 176 p.p.s.a., nie oznacza, iż kwestionowana regulacja automatycznie sprzyja szybkości postępowania sądowoadministracyjnego. Instrument wezwania do uzupełnienia braku nie musi bowiem angażować czasu sądu. Wezwanie do uzupełnienia odwleka decyzję o formalnym potraktowaniu środka o niewielki okres, a jednocześnie eliminuje zarzewie sporów. Umożliwia przy tym dialog między sądem i profesjonalnymi pełnomocnikami, sprzyjający wykształceniu właściwej praktyki, a tym samym sprzyja prewencyjnie zapobieganiu błędom przy sporządzaniu skarg kasacyjnych.

Podkreślić ponadto należy, że w imię szybkości rozpoznania sprawy nie można poświęcić ochrony praw podmiotowych. Uproszczenie i przyspieszenie może oczywiście dotyczyć kwestii formalnych, natomiast w żadnym wypadku nie może odnosić się do uprawnień stron wiążących się z obroną ich praw i interesów (*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14).

Sprawność rozpoznania przez sąd można osiągnąć za pomocą innych mechanizmów bez wyłączania stronom drogi odwoławczej w postępowaniu sądowym (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42). Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 czerwca 2003 r., sygn. P 1/03 (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 56), *sprawność i szybkość postępowania sądowego zależy nie tyle od samych regulacji prawnych, co od rozwiązań natury kadrowej, organizacyjnej lub finansowej*.

Nie można w związku z tym uznać, że szybkość postępowania sądowoadministracyjnego jest wartością, która usprawiedliwiałaby nadmierny rygoryzm kwestionowanej regulacji.

Wskazać ponadto należy, że trudno odnaleźć inną, poza szybkością postępowania, wartość wymagającą ochrony, której służyć może kwestionowana, restrykcyjna regulacja.

Przymus adwokacko – radcowski również nie może uzasadniać rygoryzmu odrzucenia skargi kasacyjnej bez wzywania do uzupełnienia braku, o którym mowa w kwestionowanej regulacji.

Uzasadnieniem dla wprowadzenia przymusu adwokacko – radcowskiego stało się przyjęcie skargi kasacyjnej jako sformalizowanego środka prawnego. Z uwagi na wymagania stawiane skardze kasacyjnej, w tym zwłaszcza obowiązek spełnienia wymogów konstrukcyjnych, jej prawidłowe sformułowanie wymaga bowiem niewątpliwie gruntownej wiedzy prawniczej, co w założeniu zapewniać ma wprowadzenie obowiązku jej sporządzenia przez profesjonalnego pełnomocnika. *Ratio legis* art. 175 p.p.s.a., wprowadzającego przymus adwokacko – radcowski, sprowadza się do zapewnienia rzeczowego i profesjonalnego dialogu między stroną reprezentowaną przez "znawcę prawa" a NSA na gruncie obowiązującego prawa, dialogu, który pogłębi kulturę i świadomość prawną jednostki (*vide* –uchwała pełnego składu NSA z dnia 26 października 2009 r., sygn. I OPS 10/09, *op. cit.*). Przymus adwokacko – radcowski uzasadniony jest więc z jednej strony udzieleniem stronie pomocy przy dochodzeniu jej praw, a z drugiej strony – zapewnieniem "odpowiednio wysokiego poziomu" toczącemu się postępowaniu (*vide* - postanowienie NSA z dnia 22 grudnia 2004 r., sygn. FSK 2459/04, LEX nr 798922).

Weryfikacji należy jednak poddać pogląd, że kontrolowana regulacja służy podniesieniu rzetelności, sumienności oraz jakości usług świadczonych przez profesjonalnych pełnomocników, co w konsekwencji prowadzi do wzmożenia ochrony prawnej strony reprezentowanej przez profesjonalnego pełnomocnika.

Jako instrumentu gwarantującego wyższy poziom usług prawniczych nie można bowiem postrzegać powiązania braku w skardze kasacyjnej elementu

konstrukcyjnego w postaci wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany, z konsekwencją w postaci jej odrzucenia przez sąd – bez możliwości naprawienia tego uchybienia, z uwagi na brak obowiązku wezwania do jego usunięcia. Ryzyko poniesienia negatywnych następstw nie skupia się bowiem na podmiocie odpowiedzialnym za należyte sporządzenie skargi kasacyjnej. Nie można zaakceptować takiego kierunku rozumowania, że im cięższe i bardziej dolegliwe będą dla strony skutki uchybienia formalnego jej pełnomocnika przy sporządzaniu tego środka zaskarżenia, tym lepiej, albowiem zmuszają do poprawy jakości i staranności pomocy świadczonej przez tego ostatniego.

Kwestionowana regulacja powoduje, że błąd formalny adwokata, radcy prawnego lub innego profesjonalnego pełnomocnika obciąża stronę, która była zobowiązana do korzystania z fachowej pomocy prawnej, zaś sankcją uchybienia pełnomocnika jest odrzucenie skargi kasacyjnej, a tym samym zamknięcie stronie drogi do merytorycznego rozpatrzenia sprawy przez NSA.

Jeszcze raz podkreślić przy tym trzeba, że niezachowanie przymusu adwokacko – radcowskiego przy sporządzaniu skargi kasacyjnej powoduje, iż jej wniesienie nie wywołuje skutków prawnych.

W sytuacji, gdy brak w skardze kasacyjnej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany jest nieusuwalnym brakiem, a, co za tym idzie, strona nie może być wezwana do jego usunięcia – kwestionowana regulacja ogranicza ponad dopuszczalną miarę dostęp strony do możliwości merytorycznego rozpoznania jej skargi kasacyjnej przez NSA.

Nie można przy tym przyjąć, że omawiane ograniczenie rekompensowane jest prawem strony do ubiegania się o odszkodowanie z tytułu szkody poniesionej na skutek odrzucenia skargi kasacyjnej dotkniętej nieusuwalnymi brakami formalnymi, jako szkody wyrządzonej w następstwie działania lub zaniechania przy wykonywaniu czynności wchodzących w zakres

działalności zawodowej adwokata, radcy prawnego albo doradcy podatkowego. Osoby wykonujące wymienione zawody podlegają wprawdzie obowiązkowemu ubezpieczeniu cywilnemu w zakresie, o którym tu mowa, jednak odszkodowanie - pominiawszy nawet kwestie proceduralne związane z jego skutecznym wyegzekwowaniem - nie jest i nie może być postrzegane jako ekwiwalent merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd.

Kwestionowana regulacja wypacza istotę i cel wprowadzenia przez ustawodawcę przymusu adwokacko – radcowskiego przy sporządzeniu skargi kasacyjnej, który w założeniu miał gwarantować stronie profesjonalną i rzetelną obsługę prawną, a tym samym właściwą ochronę jej praw w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Ustawodawca, nie przyznając możliwości usunięcia braków formalnych, przyjmuje domniemanie, że adwokat lub radca prawny posiada w sposób oczywisty większą znajomość przepisów prawa, aniżeli zwykły obywatel, a, co za tym idzie, jest zobowiązany do dokładnego i rzetelnego ich stosowania (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2007 r., sygn. Ts 211/06, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 219).

Strona reprezentowana przez zawodowego pełnomocnika działa w zaufaniu do jego umiejętności zawodowych także w zakresie 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 razie błędu profesjonalnego pełnomocnika, polegającego na sporządzeniu skargi kasacyjnej dotkniętej nieusuwalnym brakiem w postaci niezamieszczenia wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany (jak to miało miejsce w sprawie Skarżącej), strona zostaje nieodwracalnie pozbawiona możliwości merytorycznego rozpoznania skargi kasacyjnej przez NSA.

Wskazać ponadto należy, że w sytuacji, gdy dla skutecznego wniesienia skargi kasacyjnej konieczne jest zachowanie przymusu adwokacko – radcowskiego, rozwiązanie, przy którym niezamieszczenie przez profesjonalnego pełnomocnika w skardze kasacyjnej wniosku, określonego w art. 176 p.p.s.a., skutkuje nieodwracalnym pozbawieniem strony możliwości rozpoznania sprawy przez sąd drugiej instancji, pośrednio pozbawia te stronę konstytucyjnych praw i wolności, których ochrony zamierzała dochodzić przed tymże sądem. Narusza tym samym zaufanie, jakie ma wytwarzać rzetelna procedura sądowa.

Podnieść ponadto należy, że za uznaniem kwestionowanej regulacji za nadmiernie rygorystyczną przemawia nie tylko to, iż braków skargi kasacyjnej, sporządzonej przez profesjonalnego pełnomocnika, nie można sanować (a tym samym – zapobiec jej odrzuceniu), ale także to, że – ze względu na bieg określonych w p.p.s.a. terminów zaskarżenia (art. 177 § 1 p.p.s.a.) i stosunkowo krótki okres do złożenia skargi kasacyjnej – w praktyce najczęściej niemożliwe jest również ponowne wniesienie skargi kasacyjnej (tym razem pozbawionej uchybień).

Braki skargi kasacyjnej w zakresie elementów konstrukcyjnych mogą być bowiem uzupełnione jedynie w terminie przewidzianym do jej wniesienia. Po upływie tego terminu braki skargi kasacyjnej w tym względzie stają się brakami nieusuwalnymi. W rezultacie, skarga kasacyjna, której braki w zakresie elementów konstrukcyjnych usunięto po upływie terminu do jej wniesienia, tj. po upływie 30 dni od doręczenia stronie odpisu orzeczenia sądu pierwszej instancji z uzasadnieniem, podlega odrzuceniu (*vide* - J.P. Tarno, *Odrzucenie skargi kasacyjnej*, *op. cit.*, str. 35 oraz postanowienie NSA z dnia 23 grudnia 2004 r., sygn. OSK 991/04, LEX nr 819272).

Nadmiernego formalizmu, wprowadzonego kwestionowaną regulacją, nie uzasadnia również okoliczność, że sprawa administracyjna najpierw rozstrzygana jest w dwuinstancyjnym postępowaniu administracyjnym, zanim

zostanie poddana kontroli w postępowaniu sądowoadministracyjnym, jak również to, iż postępowanie przed NSA ma na celu kontrolę prawidłowości oceny legalności działań administracji dokonanej przez wojewódzki sąd administracyjny.

Postępowanie sądowoadministracyjne musi bowiem spełniać standardy konstytucyjne dotyczące zaskarżalności orzeczenia pierwszej instancji oraz dwuinstancyjności postępowania sądowego niezależnie od, wskazanej we wcześniejszej części niniejszego stanowiska, specyfiki przyjętego modelu postępowania odwoławczego oraz charakteru prawnego skargi kasacyjnej.

Niedopuszczalne konstytucyjnie jest zaś ustanowienie takich wymagań formalnych, które nadmiernie utrudniają korzystanie z prawa do zaskarżania orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, jako sądów pierwszej instancji.

Podnieść ponadto należy, że nadmierny rygoryzm kwestionowanej regulacji, ograniczający dostęp do sądu drugiej instancji, prowadzi do pozostawienia w obrocie prawnym wadliwych wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych (a, co za tym idzie, niejednokrotnie również wadliwych rozstrzygnięć organów administracji, będących przedmiotem kontroli tegoż sądu), które zostałyby uchylone w razie ich merytorycznej kontroli przez NSA. Z uwagi na wskazaną, jednolitą i rygorystyczną, linią orzecniczą sądów administracyjnych w przedmiocie wykładni kwestionowanej regulacji, dotyczy to również sytuacji, w których treść żądania skarżącego, dotyczącego zaskarżonego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego, możliwa byłaby do ustalenia na podstawie innych elementów skargi kasacyjnej, np. zakresu zaskarżenia oraz przytoczonych podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia.

Kwestionowana regulacja nie spełnia zatem testu proporcjonalności, wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jak podniesiono we wcześniejszej części niniejszego stanowiska, istnienie wymogu zamieszczenia w skardze kasacyjnej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany, wynikającego z art. 176 p.p.s.a., oraz odrzucenie skargi kasacyjnej niespełniającej tego warunku można byłoby uznać za konstytucyjne w innym otoczeniu prawnym.

Jednak skumulowanie formalnych wymogów skargi kasacyjnej, dotyczących jej elementów konstrukcyjnych, oraz skutków procesowych takiego braku w postaci odrzucenia skargi kasacyjnej, przy jednoczesnym wyłączeniu obowiązku wezwania strony do usunięcia tegoż braku, stanowi nadmierne (nieproporcjonalne) nagromadzenie w kwestionowanej regulacji środków dyscyplinujących – co jest sprzeczne z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zachowując zatem zasadę, iż brak wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany skutkują odrzuceniem skargi kasacyjnej, należałoby zrekompensować dotkliwość tego rozwiązania możliwością usunięcia przez pełnomocnika wskazanego braku, w wyniku wezwania przez sąd.

Podnieść ponadto należy, że ograniczenie prawa do sądu oraz, wskazane we wcześniejszej części niniejszego stanowiska, przerzucenie ryzyka niewłaściwego działania profesjonalnego pełnomocnika na stronę (zobowiązaną z mocy prawa do korzystania z jego pomocy), wobec braku możliwości naprawienia przez tegoż pełnomocnika błędu popełnionego przy sporządzaniu skargi kasacyjnej, stwarza swoistą pułapkę prawną dla obywatela.

Kwestionowana regulacja narusza w ten sposób, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Nieproporcjonalność sankcji w postaci odrzucenia - bez wzywania do uzupełnienia braku - skargi kasacyjnej, niespełniającej wskazanego wymogu, uzasadnia zatem przyjęcie, że, w tym zakresie, art. 180 w zw. z art. 178 i w zw.

z art. 176 p.p.s.a. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 78 Konstytucji, a także z – wyrażoną w art. 2 Konstytucji – zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Niezasadny jest natomiast zarzut naruszenia przez kwestionowaną regulację zasady przyzwoitej legislacji.

Kwestionowane przepisy są na tyle dookreślone, precyzyjne i jednoznaczne, iż nie budzą wątpliwości co do swego znaczenia – na co wskazuje jednolite orzecznictwo sądów administracyjnych oraz poglądy doktryny, przytaczane we wcześniejszej części niniejszego stanowiska.

Dotyczy to zarówno rozróżnienia wymogów formalnych skargi kasacyjnej, tj. przepisanych dla pism w postępowaniu sądowym, oraz wymogów szczególnych, przewidzianych wyłącznie dla tego środka zaskarżenia, jak i skutków procesowych niespełnienia tychże wymogów.

Norma prawna, zakwestionowana przez Skarżącą, jest dekodowana na podstawie art. 180 w zw. z art. 178 i w zw. z art. 176 p.p.s.a. przy zastosowaniu powszechnie przyjętych metod wykładni.

Niezasadny jest również zarzut naruszenia zasady przyzwoitej legislacji poprzez określenie w art. 176 p.p.s.a. wymogu zamieszczenia w skardze kasacyjnej wniosku o zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanej zmiany, w sytuacji gdy NSA nie ma uprawnienia do zmiany zaskarżonego orzeczenia sądu pierwszej instancji.

W literaturze wskazuje się co prawda, iż rozstrzygnięcia takiego nie przewiduje art. 185 ani art. 188 p.p.s.a. Równocześnie jednak podnosi się, że chodzi o sytuację przewidzianą w art. 188 p.p.s.a., zgodnie z którym NSA może uchylić wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego i rozpoznać skargę wniesioną uprzednio do wojewódzkiego sądu administracyjnego, tj. orzec co do istoty (*vide* B. Gruszczyński [w]: B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat,

M. Niezgódka – Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, op. cit.*, str. 499).

Podkreślić przy tym należy, że przyjmuje się, iż wnoszący skargę kasacyjną nie ponosi ujemnych konsekwencji z powodu posłużenia się nazewnictwem przyjętym w art. 176 p.p.s.a. (tamże). W sytuacji, gdy strona wnosi w skardze kasacyjnej o zmianę zaskarżonego orzeczenia, należy przez to rozumieć żądanie jego uchylenia i rozpoznania skargi na podstawie art. 188 p.p.s.a. (*vide* – J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, op. cit.*, str. 474 oraz wyrok NSA z dnia 10 maja 2005 r., sygn. FSK 2536/04, Orzecznictwo Sądów Polskich nr 7-8/2006, poz. 80).

Zasadne jest zatem przyjęcie, że art. 180 w zw. z art. 178 i w zw. z art. 176 p.p.s.a. jest zgodny z zasadą przyzwoitej legislacji, wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego