

86/6/A/2013

WYROK

z dnia 25 lipca 2013 r.

Sygn. akt SK 17/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat – przewodniczący

Maria Gintowt-Jankowicz

Mirosław Granat

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca

Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżących oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 21 maja i 25 lipca 2013 r., połączonych skarg konstytucyjnych:

- 1) Marka Piechowiaka o zbadanie zgodności art. 87 § 4, art. 87 § 1, art. 86 § 1 w związku z art. 88 w związku z art. 177 § 1 i art. 178 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 wyinterpretowana z nich norma stanowi podstawę do odrzucenia przez sądy administracyjne skargi kasacyjnej wniesionej przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu dla skarżącego w sytuacji, w której pełnomocnik został ustanowiony po upływie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, zaś podstawą odrzucenia skargi kasacyjnej było przyjęcie, iż termin, w jakim pełnomocnik z urzędu jest zobowiązany sporządzić skargę kasacyjną wynosi 7 dni, gdyż łącznie z wnioskiem o przywrócenie terminu winien on dopełnić czynności dla której uchybiono terminu (skargi kasacyjnej), zaś termin ma być liczony od dnia udzielenia pełnomocnictwa, z art. 176 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 oraz art. 78 w związku z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji,
- 2) Moniki Niedzwieckiej o zbadanie zgodności:
 - a) art. 87 § 1 w związku z art. 88 ustawy powołanej w punkcie 1 – rozumianych w ten sposób, iż za ustanie przyczyny uchybienia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej przyjmuje się moment doręczenia na piśmie pełnomocnictwa pełnomocnikowi przydzielonemu z urzędu skarżącemu – z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 oraz art. 2 Konstytucji,
 - b) art. 177 § 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 oraz art. 2 Konstytucji,
 - c) art. 177 § 1 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 45 ust. 1 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

* Sentencja została ogłoszona dnia 30 sierpnia 2013 r. w Dz. U. poz.1004.

Art. 87 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, 1101 i 1529), rozumiany w ten sposób, że – w sytuacji niedochowania terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, o którym mowa w art. 177 § 1 tej ustawy, na skutek wystąpienia o przyznanie prawa pomocy w postaci ustanowienia adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego – przyczyna uchybienia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej ustaje z dniem, w którym powiadomiony o ustanowieniu pełnomocnik ma możliwość sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej, jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. M. Piechowiak w skardze konstytucyjnej z 12 października 2009 r. wniósł o zbadanie zgodności art. 87 § 4, art. 87 § 1, art. 86 § 1 w związku z art. 88 w związku z art. 177 § 1 i art. 178 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.) w zakresie, w jakim wyinterpretowana z nich norma stanowi podstawę do odrzucenia przez sądy administracyjne skargi kasacyjnej wniesionej przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu dla skarżącego w sytuacji, w której pełnomocnik został ustanowiony po upływie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, zaś podstawą odrzucenia skargi kasacyjnej było przyjęcie, iż termin, w jakim pełnomocnik z urzędu jest zobowiązany sporządzić skargę kasacyjną wynosi 7 dni, gdyż łącznie z wnioskiem o przywrócenie terminu winien on dopełnić czynności, dla której uchybiono terminowi (skargi kasacyjnej), zaś termin ma być liczony od dnia udzielenia pełnomocnictwa, z art. 176 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 oraz art. 78 w związku z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującej sprawy:

Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z 5 listopada 2008 r. oddalił skargę M. Piechowiaka na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego dotyczącą zasiłku rodzinnego. Skarżący wystąpił z wnioskiem o przyznanie prawa pomocy, pełnomocnik z urzędu został ustanowiony 14 stycznia 2009 r., pełnomocnictwo podpisano 16 stycznia 2009 r. Pełnomocnik skarżącego 11 lutego 2009 r. złożył skargę kasacyjną, zakładając, że termin do jej wniesienia biegnie, w przypadku ustanowienia pełnomocnika z urzędu, od dnia, w którym pełnomocnik otrzymał wiadomość o wyznaczeniu go przez właściwy organ samorządu zawodowego do reprezentowania określonej osoby. Na wypadek gdyby sąd nie podzielił takiego stanowiska w kwestii początku biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, pełnomocnik skarżącego złożył wniosek o przywrócenie terminu do jej wniesienia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny postanowieniem z 24 lutego 2009 r. odrzucił skargę kasacyjną skarżącego jako wniesioną po terminie, nie rozpoznając wniosku o przywrócenie tego terminu. Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z 15 kwietnia 2009 r. uchylił postanowienie WSA z 24 lutego 2009 r., stwierdzając, że sąd ten jako pierwszy powinien rozpoznać wniosek o przywrócenie terminu. WSA postanowieniem z 12 maja 2009 r. odrzucił wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej jako złożony po terminie. NSA postanowieniem z 28 lipca 2009 r. odrzucił skargę kasacyjną jako złożoną po terminie.

Sądy administracyjne orzekające w sprawie M. Piechowiaka przyjęły, że postępowanie w sprawie wniosku o przyznanie prawa pomocy złożonego w otwartym terminie do wniesienia skargi kasacyjnej nie ma wpływu na bieg tego terminu. Ustanowienie pełnomocnika z urzędu po upływie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej lub udzielenie pełnomocnictwa po tym terminie jest okolicznością uzasadniającą wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, przy czym wniosek ten powinien być złożony w ciągu 7 dni liczonych od udzielenia pełnomocnictwa.

1.2. Skarżący kwestionuje normę prawną, którą sądy administracyjne zastosowały w jego sprawie, i którą wywodzi z art. 87 § 4, art. 87 § 1, art. 86 § 1 w związku z art. 88 w związku z art. 177 § 1 i art. 178 p.p.s.a

Skarżący, powołując rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego, wskazał, że w postępowaniu karnym początek biegu terminu dla pełnomocnika z urzędu ustanowionego w postępowaniu kasacyjnym biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego ustanowieniu (zob. postanowienie SN z 6 maja 2008 r., sygn. akt II KZ 16/08), a w postępowaniu cywilnym przyczyna uchybienia terminowi do wniesienia skargi kasacyjnej przez pełnomocnika ustanowionego przez sąd ustaje w czasie, w którym ma on możliwość jej wniesienia, nie później jednak niż z upływem dwóch miesięcy od dnia zawiadomienia go o tym, że został ustanowiony pełnomocnikiem (zob. uchwała SN z 17 lutego 2009 r., sygn. akt III CZP 117/08). Skarżący podkreślił, że taka interpretacja była także przyjmowana w niektórych rozstrzygnięciach sądów administracyjnych (zob. np. postanowienia NSA z 8 czerwca 2006 r., sygn. akt I FZ 198/06 i z 19 grudnia 2008 r., sygn. akt II OZ 1322/08).

Skarżący stwierdził, że interpretacja przyjęta przez sądy administracyjne orzekające w jego sprawie prowadzi do naruszającego standardy konstytucyjne zróżnicowania sytuacji stron postępowania przed sądem administracyjnym ze względu na ich status majątkowy. Skorzystanie z prawa pomocy niweczy w takiej sytuacji prawo do zaskarżenia orzeczenia sądu administracyjnego pierwszej instancji. Dopełnienie przez pełnomocnika z urzędu wszystkich czynności niezbędnych do przygotowania i wniesienia skargi kasacyjnej jest *de facto* w terminie 7 dni niemożliwe.

Zdaniem skarżącego, taka niekorzystna dla strony interpretacja jest możliwa, ponieważ kwestionowane przepisy p.p.s.a. są wieloznaczne. Podniósł przy tym, że przywrócenie stronie korzystającej z prawa pomocy terminu do wniesienia skargi kasacyjnej ma umożliwić realizację prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), którego jednym z elementów jest prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury.

Podsumowując, skarżący stwierdził, że kwestionowane przepisy, odczytywane we wskazany sposób, naruszają zasadę równości i prawo do sądu, a także zamykają drogę sądową dochodzenia naruszonych praw lub wolności i są niezgodne z zasadą państwa prawnego.

2. M. Niedzwiecka w skardze konstytucyjnej z 22 listopada 2010 r. wniosła o zbadanie zgodności: art. 87 § 1 w związku z art. 88 p.p.s.a. – rozumianego z ten sposób, iż za ustanie przyczyny uchybienia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej przyjmuje się moment doręczenia na piśmie pełnomocnictwa pełnomocnikowi przydzielonemu skarżącemu z urzędu – z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 oraz art. 2 Konstytucji; art. 177 § 1 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 oraz art. 2 Konstytucji oraz art. 177 § 1 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującej sprawy:

Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z 28 października 2009 r. oddalił skargę M. Niedzwieckiej na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego dotyczącą zasiłku celowego (wyrok doręczono skarżącej 23 listopada 2009 r.). Skarżąca wystąpiła z wnioskiem o przyznanie prawa pomocy; prawo to przyznano jej postanowieniem WSA z 10 listopada 2009 r. Okręgowa Rada Adwokacka 9 grudnia 2009 r. wyznaczyła skarżącej adwokata z urzędu, o czym powiadomiono go w piśmie doręczonym 14 grudnia 2009 r.; pełnomocnictwo otrzymał 28 grudnia 2009 r., szczegóły sprawy omówił ze skarżącą na spotkaniu 6 stycznia 2010 r., a następnie 12 stycznia 2010 r. złożył skargę kasacyjną oraz wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej.

Postanowieniem z 18 lutego 2010 r. WSA odmówił przywrócenia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, uznając, że siedmiodniowy termin, o którym mowa w art. 87 p.p.s.a., rozpoczyna swój bieg od momentu udzielenia przez stronę pełnomocnictwa i jest wystarczający do tego, aby osoba zawodowo trudniąca się obsługą spraw prawnych spotkała się ze swym mocodawcą celem omówienia kwestii niezbędnych do sporządzenia skargi kasacyjnej, przeanalizowała akta i sporządziła skargę kasacyjną wraz z wnioskiem o przywrócenie terminu do jej wniesienia. Pełnomocnik zakwestionował to rozstrzygnięcie, zajmując stanowisko, że w przypadku ustanowienia pełnomocnika z urzędu dniem, w którym ustala przyczyna uchybienia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej jest dzień, w którym miał on rzeczywistą możliwość wniesienia skargi kasacyjnej, nie później jednak niż dzień, w którym upłynęło 30 dni od momentu, w którym strona dowiedziała się o jego ustanowieniu. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 7 maja 2010 r. oddalił zażalenie na wymienione wyżej postanowienie; co do biegu terminu zajął wprawdzie takie stanowisko jak pełnomocnik skarżącej, ale stwierdził jednocześnie, że nie można uznać, iż przeszkoda uniemożliwiająca wniesienie skargi kasacyjnej ustala dopiero 6 stycznia 2010 r., i stwierdził, że pełnomocnik uchybił terminowi wskazanemu w art. 87 § 1 p.p.s.a. Z kolei postanowieniem z 20 maja 2010 r. WSA odrzucił skargę kasacyjną ze względu na niedotrzymanie terminu do jej wniesienia, stwierdzając, że bezsporne jest, iż skarga kasacyjna z 12 stycznia 2010 r. została wniesiona z uchybieniem terminu wskazanego w art. 177 § 1 p.p.s.a., a termin do jej wniesienia nie został przywrócony; NSA postanowieniem z 3 sierpnia 2010 r. oddalił zażalenie na to postanowienie.

2.2. Skarżąca kwestionuje normę prawną, którą sądy administracyjne zastosowały w jej sprawie i którą wywodzi z art. 87 § 1 w związku z art. 88 oraz art. 177 § 1 p.p.s.a. Porównanie *petitum* skargi konstytucyjnej i jej uzasadnienia oraz analiza postanowień sądów administracyjnych dołączonych do skargi, prowadzą do wniosku, że skarżąca kwestionuje normę prawną, zgodnie z którą za ustanie przyczyny uchybienia terminowi do wniesienia skargi kasacyjnej przyjmuje się moment doręczenia na piśmie pełnomocnictwa przydzielonemu z urzędu pełnomocnikowi, a wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej powinien być wniesiony przez takiego pełnomocnika w terminie siedmiodniowym od ustania przyczyny uchybienia terminowi wraz ze skargą

kasacyjną. Zdaniem skarżącej, takie rozumienie zaskarżonych przepisów utrwaliło się w powszechnej i stałej praktyce sądów administracyjnych.

Skarżąca podkreśliła, że sądy powszechne inaczej interpretują treść analogicznych przepisów kodeksu postępowania cywilnego, i wskazała jako przykład orzeczenie Sądu Najwyższego z 27 czerwca 2000 r. (sygn. akt I CZ 62/00, OSNC nr 1/2001, poz. 7), w którym SN stwierdził, że rzeczywistą możliwość wniesienia kasacji adwokat ma dopiero po zapoznaniu się z aktami sprawy, ze stanowiskiem wnioskodawcy co do zakresu kasacji i po jej sporządzeniu.

Zdaniem skarżącej, kwestionowana regulacja jest niezgodna z zasadą równości w aspekcie równego dostępu do sądu (art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 i art. 2 Konstytucji), a także uniemożliwia lub nadmiernie utrudnia osobom ubogim dostęp do sądu drugiej instancji w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Osoba uboga, która decyduje się wnieść skargę kasacyjną (po uprzednim przyznaniu jej pełnomocnika z urzędu), ma *de facto* mniej czasu na jej wniesienie niż osoba reprezentowana przez pełnomocnika z wyboru. Odmienne niż w postępowaniu cywilnym pełnomocnikowi ustanowionemu z urzędu pozostaje kilka dni na wniesienie skargi kasacyjnej albo 7 dni na wystąpienie z wnioskiem o jego przywrócenie. To znaczy, że osoba uboga ma na wniesienie skargi kasacyjnej 7 dni (wcześniej nie może zrealizować swego prawa), podczas gdy osobie reprezentowanej przez pełnomocnika z wyboru przysługuje termin 30-dniowy.

3. Prezes Trybunału Konstytucyjnego 22 marca 2012 r. zarządził łączne rozpoznanie skarg konstytucyjnych M. Piechowiaka i M. Niedzwieckiej.

4. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 30 sierpnia 2012 r., zajął stanowisko, że art. 86 § 1, art. 87 § 1 i 4 w związku z art. 88 p.p.s.a. są zgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 176 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz z art. 78 Konstytucji. Poza tym wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przed wszystkim Sejm zaznaczył, że wśród przepisów zaskarżonych w obydwu połączonych skargach konstytucyjnych należy wyróżnić dwie grupy. Pierwszą z nich stanowią przepisy regulujące zasady wnoszenia wniosku o przywrócenie terminu do dokonania czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym (art. 86, art. 87 § 1 i § 4, art. 88 p.p.s.a.). Drugą grupę tworzą przepisy określające termin do wniesienia skargi kasacyjnej w tym postępowaniu oraz skutek uchybienia terminowi wniesienia wniosku o przywrócenie terminu do dokonania czynności (art. 177 i art. 178 p.p.s.a.).

Sejm, odwołując się do stanowiska zajętego przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 27 października 2008 r. (sygn. SK 31/07), stwierdził, że w odniesieniu do pierwszej grupy przepisów charakter ostatecznego rozstrzygnięcia ma prawomocne postanowienie NSA o odmowie przywrócenia terminu do dokonania czynności, tj. wniesienia skargi kasacyjnej, a co do art. 177 i art. 178 p.p.s.a. charakter taki ma prawomocne postanowienie NSA oddalające zażalenie na odrzucenie skargi kasacyjnej z powodu uchybienia terminowi do jej wniesienia. W konsekwencji Sejm stwierdził, że skarga konstytucyjna M. Niedzwieckiej w zakresie dotyczącym art. 87 § 1 w związku z art. 88 p.p.s.a. nie spełnia przesłanki formalnej wniesienia skargi w ustawowym terminie trzech miesięcy od dnia doręczenia skarżącej ostatecznego rozstrzygnięcia, wydanego na podstawie zaskarżonego przepisu. Wskazał przy tym, że z uzasadnienia skargi i dołączonych do niej załączników nie wynika jednoznacznie, w jakim dniu doręczono

skarżącej postanowienie NSA z 7 maja 2010 r. oddalające zażalenie na odmowę przywrócenia terminu do dokonania czynności (tj. wniesienia skargi kasacyjnej). Jednak nawet gdyby przyjąć, iż postanowienie to zostało doręczone skarżącej dopiero po miesiącu od dnia jego wydania (tj. 7 czerwca 2010 r.), to i tak trzymiesięczny termin zaskarżenia tego przepisu skargą konstytucyjną z 22 listopada 2010 r. nie został zachowany. Jeśli chodzi o skargę konstytucyjną M. Piechowiaka, Sejm uznał, że w pełnym zakresie czyni ona zadość wymaganiu wniesienia jej w terminie trzech miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu ostatecznego rozstrzygnięcia o jego prawach lub wolnościach konstytucyjnych.

Analizując przedmiot skarg konstytucyjnych, Sejm doszedł do wniosku, że treść art. 177 § 1 i art. 178 p.p.s.a. nie jest źródłem naruszenia wskazanych przez skarżących wzorców konstytucyjnych. Zdaniem Sejmu, podnoszone przez skarżących nierówne traktowanie uczestników postępowania reprezentowanych przez pełnomocników z urzędu oraz pełnomocników z wyboru jest rezultatem braku ustawowej regulacji, która w sposób wyraźny przewidywałaby zawieszenie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej aż do dnia ustanowienia pełnomocnika dla strony korzystającej z pomocy prawnej. Skargi konstytucyjne w zakresie, w jakim odnoszą się do art. 177 § 1 i art. 178 p.p.s.a., są zatem, w ocenie Sejmu, skargami na lukę w prawie. Kwestia konstytucyjnej oceny luki prawnej leży jednakże poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego. W związku z tym Sejm stwierdził, że postępowanie w zakresie art. 177 § 1 i art. 178 p.p.s.a. powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Po omówieniu wzorców kontroli i dotyczącego ich orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sejm rozważył zarzut niezgodności art. 86 § 1, art. 87 § 1 i 4 w związku z art. 88 p.p.s.a. z zasadą równości i z zasadą sprawiedliwości społecznej w aspekcie równego dostępu do sądu (art. 45 w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji). Zdaniem Sejmu siedmiodniowy termin na złożenie wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej jest ustalany tak samo dla pełnomocnika z wyboru i pełnomocnika z urzędu, co oznacza iż wskazane przepisy nie powodują dyskryminacji uczestników postępowania sądowoadministracyjnego reprezentowanych przez pełnomocnika ustanowionego w ramach prawa pomocy. Zarzut naruszenia powołanych przez skarżących wzorców konstytucyjnych (art. 45 w związku z art. 2 i art. 32 Konstytucji) można by uznać za uzasadniony jedynie wówczas, gdyby skarżący wykazali, że art. 86-88 p.p.s.a. są stosowane w inny sposób w odniesieniu do uczestników tego postępowania reprezentowanych przez pełnomocników z urzędu, w rezultacie czego dochodziłoby do ich dyskryminacji w zakresie realizacji prawa do sądu.

Sejm stwierdził, że istota zarzutów sformułowanych w obydwu skargach konstytucyjnych sprowadza się do stwierdzenia, iż pełnomocnicy stron korzystających z prawa pomocy dysponują *de facto* krótszym terminem na sporządzenie skargi kasacyjnej niż pełnomocnicy ustanowieni z wyboru. Jeśli do udzielenia pełnomocnictwa dochodzi już po upływie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzenie i wniesienie takiej skargi musi nastąpić w przewidzianym w art. 87 § 1 p.p.s.a. terminie siedmiu dni od momentu ustania przyczyny uchybienia terminowi. Sejm podkreślił, że regulacja instytucji przywrócenia terminu na dokonanie czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym ma charakter autonomiczny i generalny w tym sensie, iż może znaleźć zastosowanie w razie uchybienia terminowi dokonania jakiejkolwiek czynności w tym postępowaniu. Zdaniem Sejmu, normując tę instytucję, ustawodawca skorzystał z przysługującej mu autonomii prawodawczej i nie przekroczył jej konstytucyjnie określonych granic. Z norm konstytucyjnych powołanych przez skarżących nie wynika dla ustawodawcy nakaz różnicowania terminu na wniesienie wniosku o przywrócenie terminu do dokonania czynności w postępowaniu sądowym zależenie od rodzaju tej czynności. Sejm zaznaczył,

że na podstawie art. 32 Konstytucji nie można formułować pod adresem ustawodawcy dyrektywy, aby termin złożenia wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej pokrywał się z terminem do jej wniesienia, a więc aby wynosił trzydzieści dni (art. 177 p.p.s.a.).

Sejm podkreślił przy tym, że naruszenie zasady równości nie wynika z przyjętej w orzecznictwie sądów administracyjnych interpretacji art. 87 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którą siedmiodniowy termin do wniesienia skargi kasacyjnej wraz z wnioskiem o przywrócenie terminu do jej wniesienia rozpoczyna swój bieg w dniu udzielenia pełnomocnictwa przez stronę pełnomocnikowi wyznaczonemu z urzędu. Zdaniem Sejmu, akceptując argumentację skarżących, należałoby przyjąć, że do naruszenia konstytucyjnej zasady równości doszłoby także wówczas, gdyby w orzecznictwie zyskał powszechną akceptację pogląd reprezentowany przez skarżących, iż początek biegu tego terminu wyznaczać ma dzień, w którym pełnomocnik ustanowiony z urzędu miał rzeczywistą możliwość sporządzenia skargi kasacyjnej, bez nieuzasadnionej zwłoki, ale z uwzględnieniem jego normalnego obciążenia pracą zawodową. Również przyjmując taką interpretację art. 87 § 1 p.p.s.a., termin, jaki przysługiwałby pełnomocnikowi ustanowionemu z urzędu, na sporządzenie i wniesienie skargi kasacyjnej, wynosiłby jedynie siedem dni, a więc byłby realnie krótszy niż termin, którym zgodnie z art. 177 § 1 p.p.s.a. dysponuje pełnomocnik ustanowiony z wyboru na sporządzenie tego środka odwoławczego.

Zdaniem Sejmu, źródło problemów, wskazanych w obydwu skargach konstytucyjnych, tkwi nie w przepisach dotyczących instytucji wniesienia wniosku o przywrócenie terminu, ale w regulacji dotyczącej zasad wnoszenia skargi kasacyjnej, a ściśle – w braku unormowania, które przewidywałoby zawieszenie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej przez okres trwania procedury przydzielania pełnomocnika w ramach prawa pomocy. Sejm zaznaczył już wcześniej, że brak ten jest luką w prawie, której usunięcie wymaga interwencji ustawodawcy.

Sejm uznał również za bezzasadne zarzuty naruszenia przez art. 86 § 1, art. 87 § 1 i 4 w związku z art. 88 p.p.s.a. zakazu zamykania sądowej drogi dochodzenia naruszonych wolności i praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji), prawa zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji) oraz zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji).

Zdaniem Sejmu, naruszenie powyższych wzorców konstytucyjnych także nie wynika z art. 86-88 p.p.s.a. rozumianych w sposób przyjęty w orzecznictwie sądów administracyjnych. W szczególności nie można twierdzić, że przepisy te naruszają konstytucyjny zakaz zamykania sądowej drogi dochodzenia naruszonych wolności i praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji) oraz ograniczają prawo zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji), skoro *ratio legis* instytucji wniosku o przywrócenie terminu na dokonanie czynności jest ułatwienie stronie postępowania sądowego realizacji prawa do uzyskania rozstrzygnięcia sądowego, jeżeli bez swojej winy nie dokonała w tym postępowaniu czynności w ustawowo określonym terminie. Ponadto – w ocenie Sejmu – kwestionowane przepisy nie naruszają art. 77 ust. 2 Konstytucji, gdyż nie zamykają drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw ani bezpośrednio, ani pośrednio; w sprawach leżących u podstaw skarg konstytucyjnych strony uzyskały rozstrzygnięcie wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Nawet gdyby zgodzić się ze skarżącymi, że zastosowanie przepisów art. 86-88 p.p.s.a. do kategorii uczestników postępowania sądownoadministracyjnego, jakimi są strony korzystające z prawa pomocy przy wnoszeniu skargi kasacyjnej, prowadzi do tego, że skorzystanie z prawa pomocy łączy się z realnym ryzykiem niedochowania terminu określonego w art. 87 § 1 p.p.s.a., to jednak, zdaniem Sejmu, problem, na który wskazują

skarżący, wynika w istocie z nieprawidłowego zastosowania (subsumpcji) art. 87 § 1 p.p.s.a. Nieprawidłowość ta polega zaś na ustaleniu początku biegu określonego w nim siedmiodniowego terminu w sposób ograniczający prawo do wniesienia skargi kasacyjnej, przysługujące uczestnikom postępowania reprezentowanym przez pełnomocnika z urzędu. Podkreślił przy tym, że kwestia oceny stosowania przepisów ustawy leży poza zakresem kognicji Trybunału, w szczególności nie może on przesądzać, kiedy w konkretnej sytuacji ustala przyczyna uchybienia terminowi do wniesienia skargi kasacyjnej, *ergo* – kiedy rozpoczął się bieg terminu na wniesienie wniosku, o którym mowa w art. 87 § 1 p.p.s.a.

Sejm zaznaczył, że jeśli Trybunał Konstytucyjny podzielił argumentację skarżących, ewentualny wyrok Trybunału powinien mieć precyzyjnie określony charakter zakresowy, co korespondowałoby z zakresowym charakterem obydwu skarg konstytucyjnych. W ocenie Sejmu, zarzuty podniesione przez skarżących nie mogą bowiem uzasadniać niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów p.p.s.a. w całym zakresie ich zastosowania.

5. Prokurator Generalny w piśmie z 16 listopada 2012 r. zajął stanowisko, że: 1) art. 177 § 1 w związku z art. 178 p.p.s.a. (Dz. U. z 2012 r. poz. 270) w zakresie, w jakim pomija szczególną regulację dotyczącą wstrzymania biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej do czasu rozstrzygnięcia przez sąd wniosku strony o ustanowienie dla niej, w ramach prawa pomocy, adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego do sporządzenia skargi kasacyjnej, jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 176 ust. 1 – w związku z art. 32 oraz art. 2 Konstytucji; 2) art. 87 § 1 i 4 oraz art. 86 § 1 w związku z art. 88 p.p.s.a. jest zgodny z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 176 ust. 1 – w związku z art. 32 oraz art. 2 Konstytucji. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przed wszystkim Prokurator Generalny ocenił, czy skargi konstytucyjne spełniają wymagania określone w art. 79 Konstytucji i art. 47 ustawy o TK. Jeśli chodzi o przepisy dotyczące przywrócenia terminu, Prokurator Generalny stwierdził, że ostatecznym rozstrzygnięciem, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, jest w odniesieniu do M. Niedzwieckiej postanowienie NSA z dnia 7 maja 2010 r., zaś w odniesieniu do M. Piechowiaka – postanowienie NSA z dnia 7 lipca 2009 r., obydwa oddalające zażalenia na postanowienia sądów pierwszej instancji o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej. W zakresie, w jakim skargi konstytucyjne dotyczą art. 177 i art. 178 p.p.s.a., termin określony w art. 46 ust. 1 ustawy o TK – zdaniem Prokuratora Generalnego – biegnie od daty doręczenia skarżącym postanowień NSA oddalających zażalenia na postanowienia WSA o odrzuceniu skarg kasacyjnych; w przypadku skargi konstytucyjnej M. Niedzwieckiej terminu tego nie dochowano, co powoduje – w tym zakresie – niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Po przeanalizowaniu zarzutów sformułowanych w skargach konstytucyjnych, stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet*, Prokurator Generalny stwierdził, że przedmiotem kontroli w rozpoznawanej sprawie są:

- art. 177 § 1 w związku z art. 178 p.p.s.a. w zakresie, w jakim brak w nich szczególnej regulacji wstrzymującej bieg terminu określonego w art. 177 § 1 p.p.s.a. na czas rozpoznania przez sąd wniosku strony o ustanowienie dla niej, w ramach prawa pomocy, profesjonalnego pełnomocnika do sporządzenia skargi kasacyjnej; zarzuty dotyczą tu wystąpienia w rekonstruowanej normie wady określanej mianem pominięcia ustawodawczego,

– art. 87 § 1 i 4 oraz art. 86 § 1 w zw. z art. 88 p.p.s.a. w zakresie, w jakim wyinterpretowana z nich norma prawna stanowi podstawę do odrzucenia skargi kasacyjnej wniesionej przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu dla skarżącego, w sytuacji gdy został on ustanowiony po upływie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, zaś podstawą odrzucenia skargi kasacyjnej było przyjęcie, iż termin, w jakim pełnomocnik z urzędu jest zobowiązany sporządzić skargę kasacyjną, wynosi siedem dni, gdyż łącznie z wnioskiem o przywrócenie terminu powinien on wnieść skargę kasacyjną do sądu, który wydał zaskarżony wyrok, zaś termin siedmiu dni liczony jest od dnia udzielenia pełnomocnictwa

Dalej Prokurator Generalny rozważył zarzuty dotyczące art. 177 § 1 w związku z art. 178 p.p.s.a zinterpretowanych we wskazany wyżej sposób.

Rozważając zarzut naruszenia zasady równości, Prokurator Generalny wskazał, że cechą wspólną adresatów normy wynikającej z art. 177 § 1 w związku z art. 178 p.p.s.a jest to, że są oni stronami postępowania sądowoadministracyjnego chcącymi zrealizować swoje uprawnienia do złożenia skargi kasacyjnej. Zauważył przy tym, że w przypadku ubiegania się o przyznanie prawa pomocy, postępowanie w sprawie takiego wniosku toczy się w czasie, w którym biegnie określony w art. 177 § 1 p.p.s.a. termin do wniesienia kasacji. Może to spowodować, że zakończenie procedury przyznania prawa pomocy w zakresie ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika nastąpi już po upływie terminu, o którym mowa w art. 177 § 1 p.p.s.a., bądź krótko przed upływem tego terminu. Prokurator Generalny podkreślił, że brak uregulowania dotyczącego wstrzymania biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej do czasu rozstrzygnięcia przez sąd wniosku strony (uczestnika) o ustanowienie dla niej profesjonalnego pełnomocnika do sporządzenia tejże skargi, przy długotrwałości postępowania sądowego w tej sprawie, powoduje, że strona korzystająca z tej formy prawa pomocy może utracić prawo do wniesienia skargi kasacyjnej, w terminie trzydziestu dni. Skutkiem przekroczenia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, wskazanego w art. 177 § 1 p.p.s.a., jest konieczność wystąpienia przez stronę z wnioskiem o jego przywrócenie, a w konsekwencji pełnomocnik ustanowiony przez sąd w ramach prawa pomocy będzie miał 7 dni na sporządzenie i wniesienie środka odwoławczego. Zdaniem Prokuratora Generalnego, prowadzi to do nadmiernego i naruszającego standardy konstytucyjne różnicowania – ze względu na status materialny – sytuacji procesowej strony postępowania, która chce zaskarżyć wyrok sądu pierwszej instancji, lecz nie jest w stanie pokryć kosztów ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika celem sporządzenia skargi kasacyjnej do NSA, oraz strony, która ustanowiła w tym celu pełnomocnika z wyboru. Prokurator Generalny zauważył przy tym, że brak regulacji powodującej wstrzymanie biegu terminu, o którym mowa w art. 177 § 1 p.p.s.a., na czas trwania postępowania w sprawie wniosku strony o ustanowienie pełnomocnika z urzędu dla sporządzenia skargi kasacyjnej, powoduje faktyczne skrócenie tego terminu także w sytuacji, gdy pełnomocnik zostanie ustanowiony przed upływem trzydziestu dni od daty otrzymania przez stronę odpisu wyroku sądu pierwszej instancji wraz z uzasadnieniem. Nie ma wówczas podstaw do wystąpienia z wnioskiem o przywrócenie terminu na podstawie art. 87 § 1 p.p.s.a., zaś trzydziestodniowy termin do sporządzenia przez profesjonalnego pełnomocnika skargi kasacyjnej zostaje skrócony o czas trwania postępowania w sprawie ustanowienia pełnomocnika z urzędu.

W opinii Prokuratora Generalnego, różnicowanie takie jest także niezgodne z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej, gdyż prowadzi do dyskryminacji strony postępowania sądowoadministracyjnego ze względu na to, że nie stać jej na pokrycie kosztów ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika.

Prokurator Generalny za uzasadniony uznał zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji. Jego zdaniem następstwem opisanego wyżej pominięcia prawodawczego jest

ograniczenie możliwości realizacji przez stronę korzystającą z prawa pomocy przysługującego jej prawa do wniesienia środka odwoławczego w postaci skargi kasacyjnej. To zaś powoduje, że prawo do sądu – ze względu na naruszenie rzetelnej procedury – staje się prawem iluzorycznym.

Prokurator Generalny dodał przy tym, że postępowanie sądowoadministracyjne musi spełniać standardy konstytucyjne dotyczące zaskarżalności orzeczenia pierwszej instancji oraz dwuinstancyjności postępowania sądowego niezależnie od charakteru prawnego skargi kasacyjnej. W jego opinii, niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie ukształtowanie tego postępowania, które prowadzi do nadmiernego utrudnienia korzystania przez stronę z prawa do zaskarżania orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych jako sądów pierwszej instancji. W rozważanej sytuacji nadmierne i nieuzasadnione skrócenie terminu do sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej utrudnia, w sposób graniczący z uniemożliwieniem, realizację prawa strony postępowania sądowoadministracyjnego do kontroli przez sąd drugiej instancji zapadłego w jej sprawie orzeczenia sądu pierwszej instancji. Zdaniem Prokuratora Generalnego, jest to niezgodne z konstytucyjną koncepcją sprawiedliwości proceduralnej, wymagającą takiego ukształtowania procedury sądowoadministracyjnej, która zmierzać będzie w racjonalnie najpełniejszym zakresie do realizacji celu, jakim jest kontrola działalności administracji publicznej.

Prokurator Generalny uznał ponadto, że rozważane przepisy p.p.s.a. naruszają zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji. W sytuacji gdy dla skutecznego wniesienia skargi kasacyjnej konieczne jest zachowanie przymusu adwokacko-radcowskiego, brak regulacji wstrzymującej bieg terminu określonego w art. 177 § 1 p.p.s.a. w związku z zainicjowanym przez stronę postępowaniem w sprawie wyznaczenia profesjonalnego pełnomocnika, stwarza pułapkę na obywatela. Prowadzi bowiem do sytuacji, w której otrzymuje on pomoc prawną na koszt państwa celem wniesienia skargi kasacyjnej, lecz równocześnie zachodzi ograniczenie realnej możliwości sporządzenia tego środka odwoławczego przez ustanowionego w trybie prawa pomocy pełnomocnika. Pośrednio powoduje to także wypaczenie istoty i celu wprowadzenia przez ustawodawcę przymusu adwokacko-radcowskiego przy sporządzaniu skargi kasacyjnej, który w założeniu ma gwarantować stronie właściwą ochronę jej praw w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Prokurator Generalny omówił orzecznictwo i wypowiedzi doktryny dotyczące rozważanej regulacji. Wskazał, że podejmowano próby interpretacyjnego usunięcia skutków niekonstytucyjności procedury sądowoadministracyjnej w tym zakresie (zob. postanowienie NSA z 14 września 2011 r., sygn. akt I OZ 666/11, Lex nr 964713), ale uznano je za zbyt daleko idącą, bo normotwórczą ingerencję sądu w treść ustawy p.p.s.a. (zob. postanowienie NSA z 7 lutego 2012 r., sygn. akt II OZ 45/12, Lex nr 1116326).

Jeśli chodzi o zarzuty wobec art. 87 § 1 i 4, art. 86 § 1 i art. 88 p.p.s.a., to Prokurator Generalny przede wszystkim wskazał, że w stanie prawnym ukształtowanym ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 36, poz. 196), w wyniku której art. 244 § 2 p.p.s.a. otrzymał nowe brzmienie, sądy administracyjne przyjmują, iż siedmiodniowy termin do złożenia wniosku o przywrócenie terminu przez pełnomocnika strony wyznaczonego przez sąd z urzędu rozpoczyna swój bieg najwcześniej od dnia, w którym pełnomocnik ten został zawiadomiony przez właściwy organ samorządu zawodowego adwokatów, radców prawnych, doradców podatkowych lub rzeczników patentowych o wyznaczeniu go do reprezentowania określonej strony postępowania (zob. postanowienie NSA z 21 lipca 2010 r., sygn. II OZ 724/10, Lex nr 694975).

Prokurator Generalny zaznaczył, że art. 87 § 1 i 4 oraz art. 86 § 1 w związku z art. 88 p.p.s.a. mają zastosowanie zarówno do strony reprezentowanej przez pełnomocnika z wyboru, jak i do strony reprezentowanej przez pełnomocnika z urzędu. W obydwu przypadkach strony mają siedem dni na złożenie wniosku o przywrócenie uchybionego terminu. Zgodnie z art. 87 § 4 p.p.s.a., w obydwu sytuacjach wraz z wnioskiem o przywrócenie terminu pełnomocnicy muszą złożyć skargę kasacyjną. Spóźniony wniosek o przywrócenie terminu podlega odrzuceniu niezależnie od tego, czy zostanie złożony przez pełnomocnika działającego z urzędu, czy z wyboru. Określony w art. 87 § 1 p.p.s.a. początek biegu terminu do złożenia stosownego wniosku, a tym samym sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej, dotyczy uchybienia terminu zarówno przez stronę reprezentowaną przez pełnomocnika z urzędu, jak i stronę reprezentowaną przez pełnomocnika z wyboru. Zdaniem Prokuratora Generalnego, skarżący nie wykazali przy tym, aby siedmiodniowy termin, o którym mowa w art. 87 § 1 p.p.s.a., liczony był inaczej w zależności od tego, czy stosowny wniosek został złożony przez pełnomocnika z urzędu, czy też przez pełnomocnika z wyboru.

Z powyższych względów Prokurator Generalny stwierdził, że art. 87 § 1 i 4 oraz art. 86 § 1 w związku z art. 88 p.p.s.a. nie prowadzi *per se* do różnicowania stron postępowania sądowoadministracyjnego korzystających – w zależności od swego statusu materialnego – z prawa pomocy w zakresie ustanowienia pełnomocnika do sporządzenia skargi kasacyjnej bądź reprezentowanych przez pełnomocnika z wyboru.

Prokurator Generalny zaznaczył przy tym, że art. 87 § 1 i 4 oraz art. 86 § 1 w związku z art. 88 p.p.s.a. nie zawierają unormowań regulujących pierwotny, tj. trzydziestodniowy termin do wniesienia skargi kasacyjnej. Mają one zastosowanie zawsze wtedy, gdy strona chce dokonać czynności procesowej, której ustawowemu terminowi uchybiła – niezależnie od przyczyny tego uchybienia. Zawarte w nich unormowania – same w sobie – nie prowadzą do takiej sytuacji, która skutkowałaby pozbawieniem strony postępowania sądowoadministracyjnego możliwości wniesienia skargi kasacyjnej w terminie trzydziestu dni.

Prokurator Generalny podniósł, że kształtowanie zasad korzystania z instytucji przywrócenia terminu do dokonania czynności procesowych w postępowaniu sądowoadministracyjnym mieści się w zakresie dopuszczalnej konstytucyjnie swobody regulacyjnej ustawodawcy. Dotyczy to określenia zarówno terminu do złożenia wniosku, jak i terminu do dokonania czynności procesowej, której wniosek dotyczy.

Za nieuzasadniony Prokurator Generalny uznał zarzut sformułowany w skardze M. Piechowiaka, że omawiane przepisy są nieprecyzyjne i wieloznaczne. Przeczy temu orzecznictwo sądów administracyjnych, które odtwarzają z kwestionowanych przepisów dostatecznie precyzyjne normy i ich skutki prawne.

Niezależnie od powyższego Prokurator Generalny wskazał, że w sprawach, na tle których zostały skierowane skargi konstytucyjne, sądy administracyjne uznały, iż siedmiodniowy termin do wystąpienia z wnioskiem o przywrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej liczy się od dnia, w którym pełnomocnik miał rzeczywistą możliwość sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej. W obydwu tych sprawach, ustaliwszy okoliczności, sądy uznały, iż dniem tym jest dzień, w którym ustanowionemu z urzędu pełnomocnikowi strona udzieliła pełnomocnictwa i w terminie siedmiu dni od tej daty obowiązany on był do złożenia wniosku o przywrócenie terminu do złożenia skargi kasacyjnej wraz z tą skargą. Kwestia oceny, czy w okolicznościach konkretnej sprawy taka interpretacja art. 87 p.p.s.a. była poprawna, nie mieści się jednak w zakresie kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

6. W piśmie z 18 maja 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

II

Podczas rozprawy 21 maja i 25 lipca 2013 r. pełnomocnicy skarżących i przedstawiciele pozostałych uczestników postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

Przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego zgodzili się co do kwestii, że sprawy leżące u podstaw skarg konstytucyjnych ujawniają szerszy problem braku w przepisach ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm., dalej: p.p.s.a.) szczególnej regulacji przewidującej wstrzymanie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej w przypadku wystąpienia przez stronę o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika.

Formułując wnioski końcowe pełnomocnik skarżącej M. Niedzwieckiej podtrzymał skargę konstytucyjną, zaznaczając jednakże, że zarzuty w niej sformułowane mogą być odniesione do „art. 177 § 1 p.p.s.a. w zakresie, w jakim pomija zawieszenie biegu terminu na wniesienie skargi kasacyjnej od momentu zgłoszenia przez skarżącego wniosku o przyznanie prawa pomocy obejmującego ustanowienie pełnomocnika z urzędu do momentu, w tej konkretnej sprawie, udzielenia przez skarżącego pełnomocnictwa wyznaczonemu pełnomocnikowi z urzędu”.

Przedstawiciel Sejmu wyjaśnił, że w komisji ustawodawczej rozważana była zmiana przepisów p.p.s.a. w zakresie regulacji terminu do wniesienia skargi kasacyjnej i instytucji prawa pomocy, ale komisja postanowiła wstrzymać się ze skierowaniem projektu do łaski marszałkowskiej do czasu rozstrzygnięcia niniejszej sprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarżący zakwestionowali szereg przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.), określających termin do wniesienia skargi kasacyjnej oraz skutki jego niedotrzymania w przypadku wystąpienia przez stronę postępowania o przyznanie prawa pomocy w postaci ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika, a mianowicie: art. 86 § 1, art. 87 § 1 i 4, art. 88, art. 177 § 1, art. 178 p.p.s.a.

Zgodnie z art. 177 § 1 p.p.s.a skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem, przy czym – zgodnie z art. 175 § 1 p.p.s.a. – skarga taka powinna być sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego (lub zgodnie z § 3 tego przepisu – doradcę podatkowego w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami; rzecznika patentowego – w sprawach własności przemysłowej).

Wniesioną po terminie skargę kasacyjną wojewódzki sąd administracyjny odrzuca na posiedzeniu niejawnym (art. 178 p.p.s.a.). Z kolei – zgodnie z art. 180 p.p.s.a – Naczelny Sąd Administracyjny na posiedzeniu niejawnym odrzuca skargę kasacyjną, jeżeli uległa

ona odrzuceniu przez wojewódzki sąd administracyjny, albo zwróci ją temu sądowi w celu usunięcia dostrzeżonych braków.

Strona w toku postępowania może złożyć wniosek o przyznanie prawa pomocy (art. 243 p.p.s.a), w tym o ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego (art. 244 § 1 p.p.s.a.). Prawo pomocy jest przyznawane przez wojewódzki sąd administracyjny, w którym toczy się sprawa, w formie postanowienia; o wyznaczenie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego sąd zwraca się do właściwej okręgowej rady adwokackiej, rady okręgowej izby radców prawnych, Krajowej Rady Doradców Podatkowych lub Krajowej Rady Rzeczników Patentowych (art. 252-254 p.p.s.a).

Przepisy p.p.s.a nie przewidują zawieszenia (wstrzymania) biegu terminów ustawowych (a takim jest termin do wniesienia skargi kasacyjnej), dotyczy to także wystąpienia strony o przyznanie prawa pomocy. Ze względu na to, że w praktyce ustanowienie pełnomocnika z urzędu następuje już po upływie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (lub tuż przed nim), strona (jej pełnomocnik) musi wystąpić z wnioskiem o przywrócenie terminu.

Instytucja procesowa uchybienia terminowi i przywrócenia terminu została uregulowana w rozdziale 6 p.p.s.a., a powołane w skargach konstytucyjnych art. 86-88 mają następującą treść:

„Art. 86. § 1. Jeżeli strona nie dokonała w terminie czynności w postępowaniu sądowym bez swojej winy, sąd na jej wniosek postanowi przywrócenie terminu. Postanowienie o przywróceniu terminu albo odmowie jego przywrócenia może być wydane na posiedzeniu niejawnym.

§ 2. Przywrócenie terminu nie jest dopuszczalne, jeżeli uchybienie terminu nie powoduje dla strony ujemnych skutków w zakresie postępowania sądowego.

§ 3. Na postanowienie o przywróceniu terminu albo o odmowie jego przywrócenia przysługuje zażalenie.

Art. 87. § 1. Pismo z wnioskiem o przywrócenie terminu wnosi się do sądu, w którym czynność miała być dokonana, w ciągu siedmiu dni od czasu ustania przyczyny uchybienia terminu.

§ 2. W piśmie tym należy uprawdopodobnić okoliczności wskazujące na brak winy w uchybieniu terminu.

§ 3. Wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia skargi wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania są przedmiotem skargi.

§ 4. Równocześnie z wnioskiem strona powinna dokonać czynności, której nie dokonała w terminie.

§ 5. Po upływie roku od uchybionego terminu, jego przywrócenie jest dopuszczalne tylko w przypadkach wyjątkowych.

Art. 88. Spóźniony lub z mocy ustawy niedopuszczalny wniosek o przywrócenie terminu sąd odrzuci na posiedzeniu niejawnym. Na postanowienie przysługuje zażalenie.”

W Dzienniku Ustaw z 2012 r. pod poz. 270 został ogłoszony tekst jednolity p.p.s.a. Ponieważ w przedziale czasowym wyznaczonym przez wydanie ostatecznych rozstrzygnięć w sprawach skarżących i ogłoszenie tekstu jednolitego kwestionowane przepisy nie były zmieniane, w dalszej części uzasadnienia oraz w sentencji wyroku Trybunał Konstytucyjny odwołał się do tekstu jednolitego.

1.1. Najpierw Trybunał Konstytucyjny rozważył, czy skargi konstytucyjne zostały wniesione – zgodnie z art. 79 Konstytucji i art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o

Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) – w terminie trzech miesięcy od doręczenia skarżącym ostatecznego orzeczenia o ich wolnościach i prawach konstytucyjnych. Kwestię tę podnieśli w swych pismach Prokurator Generalny i Sejm.

Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 27 października 2008 r. (sygn. SK 31/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 151), dotyczącym skargi konstytucyjnej analogicznej do niniejszych stwierdził, że oceniając spełnienie warunku wniesienia skargi konstytucyjnej w trzymiesięcznym terminie, należy odrębnie traktować orzeczenie sądu administracyjnego oddalające zażalenie na postanowienie odmawiające przywrócenia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej oraz orzeczenie oddalające zażalenie na postanowienie o odrzuceniu skargi kasacyjnej jako wniesionej po terminie. Zdaniem Trybunału, podstawą pierwszego z tych orzeczeń jest art. 87 § 1 p.p.s.a, natomiast drugiego – art. 178 p.p.s.a.; Trybunał wskazał, że skoro warunkiem koniecznym skutecznego wniesienia środka odwoławczego po przekroczeniu terminu jest wcześniejsze wystąpienie z wnioskiem o przywrócenie terminu, domaganie się przez skarżącego (jego pełnomocnika) rozpatrzenia środka odwoławczego – po uzyskanej negatywnej decyzji procesowej w kwestii przywrócenia terminu – jest bezprzedmiotowe. Dlatego Trybunał Konstytucyjny przyjął, że ostatecznym rozstrzygnięciem o prawach skarżącego na podstawie art. 87 § 1 p.p.s.a. było postanowienie NSA oddalające zażalenie na postanowienie o odmowie przywrócenia terminu.

Orzekając w niniejszej sprawie, Trybunał podtrzymał powyższe stanowisko co do charakteru orzeczeń sądów administracyjnych; pociąga to za sobą określone skutki procesowe.

Jeśli chodzi o zakwestionowane w skargach przepisy dotyczące przywrócenia terminu (art. 86 § 1, art. 87 § 1 i 4 i art. 88 p.p.s.a), ostatecznym rozstrzygnięciem jest w odniesieniu do skarżącej postanowienie NSA z 7 maja 2010 r., zaś w odniesieniu do skarżącego – postanowienie NSA z 7 lipca 2009 r., oddalające zażalenia na postanowienia sądów pierwszej instancji o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej. Jeśli chodzi o zaskarżone art. 177 § 1 i art. 178 p.p.s.a., termin określony w art. 46 ust. 1 ustawy o TK biegnie od daty doręczenia skarżącym postanowień NSA oddalających zażalenia na postanowienia WSA o odrzuceniu skarg kasacyjnych.

W przypadku skarżącego, postanowienie NSA z dnia 7 lipca 2009 r., oddalające zażalenie na odmowę przywrócenia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, zostało mu doręczone 16 lipca 2009 r., zaś postanowienie NSA z 28 lipca 2009 r. o odrzuceniu skargi kasacyjnej – 4 sierpnia 2009 r. Skarga konstytucyjna została wniesiona przez skarżącego 12 października 2009 r., a zatem w terminie, o którym mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Z kolei skarżąca wniosła skargę konstytucyjną 22 listopada 2010 r. Postanowienie NSA z 3 sierpnia 2010 r., oddalające zażalenie na postanowienie WSA o odrzuceniu skargi kasacyjnej, skarżąca otrzymała 23 sierpnia 2010 r. Nie ma zatem wątpliwości, że skarga konstytucyjna skarżącej, w zakresie, w jakim dotyczy art. 177 § 1 p.p.s.a., została złożona w przewidzianym ustawowo terminie. Termin określony w art. 46 ust. 1 ustawy o TK nie został natomiast zachowany w zakresie, w jakim skarga konstytucyjna skarżącej dotyczy art. 87 § 1 w związku z art. 88 p.p.s.a. Postanowienie NSA z 7 maja 2010 r., oddalające zażalenie na postanowienie WSA o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, zostało bowiem doręczone pełnomocnikowi skarżącej 25 maja 2010 r. Formalnie rzecz biorąc – postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej M. Niedzwieckiej w zakresie dotyczącym art. 87 § 1 w związku z art. 88 p.p.s.a. podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Materialnie – umorzenie postępowania co do art. 87 § 1 w związku z art. 88

p.p.s.a. nie oznacza, że niedopuszczalne jest merytoryczne rozpoznanie sformułowanych w skardze zarzutów, które zostały wprowadzone przyporządkowane do tych przepisów, ale dotyczą zakwestionowanego w obydwu skargach mechanizmu wynikającego z szeregu przepisów p.p.s.a.

Jeśli chodzi o skargę konstytucyjną M. Piechowiaka, co do wszystkich zakwestionowanych w niej przepisów, a zatem co do art. 86 § 1, art. 87 § 1 i 4, art. 88 oraz art. 177 § 1 i art. 178 p.p.s.a. dochowane zostały wymagane warunki określone w art. 79 Konstytucji i art. 46 ust. 1 ustawy o TK.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, przedmiotem merytorycznego rozpoznania stały się art. 86 § 1, art. 87 § 1 i 4, art. 88 oraz art. 177 § 1 i art. 178 p.p.s.a.

1.2. Wskazanie poszczególnych przepisów p.p.s.a., z którymi skarżący łączy zarzuty niekonstytucyjności, nie jest wystarczające do określenia przedmiotu skarg konstytucyjnych. Jak już wyżej wskazano, skarżący kwestionują pewien mechanizm, który znalazł zastosowanie w ich sprawie i który wynika zarówno z przepisów p.p.s.a. dotyczących terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, jak i przepisów regulujących instytucję przywrócenia terminu. Dano temu wyraz, kwestionując konstytucyjność powiązanych związkowo określonych przepisów p.p.s.a., przy czym w każdej ze skarg odmiennie określono sekwencje tych przepisów i w różny sposób opisano przedmiot zaskarżenia.

I tak w skardze konstytucyjnej M. Piechowiaka jej przedmiot ujęto w następujący sposób: „art. 87 § 4, art. 87 § 1, art. 86 § 1 w związku z art. 88 w związku z art. 177 § 1 i art. 178 p.p.s.a. w zakresie, w jakim wyinterpretowana z nich norma stanowi podstawę do odrzucenia przez sądy administracyjne skargi kasacyjnej wniesionej przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu dla skarżącego w sytuacji, w której pełnomocnik został ustanowiony po upływie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, zaś podstawą odrzucenia skargi kasacyjnej było przyjęcie, iż termin, w jakim pełnomocnik z urzędu jest zobowiązany sporządzić skargę kasacyjną wynosi 7 dni, gdyż łącznie z wnioskiem o przywrócenie terminu winien on dopełnić czynności dla której uchybiono terminu (skargi kasacyjnej), zaś termin ma być liczony od dnia udzielenia pełnomocnictwa”.

Z kolei przedmiot skargi konstytucyjnej M. Niedzwieckiej ujęto w następujący sposób: „art. 87 § 1 w związku z art. 88 p.p.s.a. – rozumiany w ten sposób, iż za ustanie przyczyny uchybienia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej przyjmuje się moment doręczenia na piśmie pełnomocnictwa pełnomocnikowi przydzielonemu z urzędu skarżącemu”, przy czym skarżąca kwestionuje też art. 177 § 1 p.p.s.a. w całym zakresie jego treści. Na rozprawie pełnomocnik skarżącej wyraził stanowisko, że sformułowane w skardze zarzuty niezgodności z Konstytucją mogą być odniesione do „art. 177 § 1 p.p.s.a. w zakresie, w jakim pomija zawieszenie biegu terminu na wniesienie skargi kasacyjnej od momentu zgłoszenia przez skarżącego wniosku o przyznanie prawa pomocy obejmującego ustanowienie pełnomocnika z urzędu do momentu, w tej konkretnej sprawie, udzielenia przez skarżącego pełnomocnictwa wyznaczonemu pełnomocnikowi z urzędu”.

Trybunał stwierdził, że mimo różnic w sformułowaniu *petitum* każdej ze skarg konstytucyjnych i różnego wskazania przepisów p.p.s.a., które kształtują kwestionowany przez skarżących mechanizm, przedmiot skarg konstytucyjnych w istocie jest taki sam.

Po pierwsze, dowodzi tego analiza uzasadnienia każdej ze skarg, rodzaj sformułowanych tam zarzutów oraz treść orzeczeń sądów administracyjnych w sprawach skarżących. Obydwoje skarżący kwestionują bowiem konstytucyjność normy prawnej będącej podstawą prawną rozstrzygnięć, które zapadły w ich sprawach; normy odtwarzanej z kilku powiązanych ze sobą przepisów p.p.s.a. Sądy orzekające w sprawie skarżących

przyjęły, że zgodnie z tą normą przyczyna uchybienia terminowi do wniesienia skargi kasacyjnej ustaje z chwilą udzielenia przez stronę pełnomocnictwa lub doręczenia pełnomocnikowi dokumentu pełnomocnictwa i od tak wyznaczonego momentu pełnomocnik ma siedem dni na wystąpienie z wnioskiem o przywrócenie terminu i sporządzenie skargi kasacyjnej. Skarżący wskazują, że norma prawna o takiej treści prowadzi *de facto* do znacznego skrócenia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej wobec strony reprezentowanej przez pełnomocnika z urzędu.

Po drugie, z analizy skarg konstytucyjnych i rozstrzygnięć sądów administracyjnych orzekających w sprawach skarżących wynika, że problem konstytucyjny podniesiony w skargach konstytucyjnych jest następstwem określonego, przyjętego przez sądy administracyjne orzekające w sprawach skarżących, rezultatu wykładni art. 177 § 1 i art. 178 w związku z art. 86 § 1, art. 87 § 1 i 4 i art. 88 p.p.s.a. Zgodnie z linią orzecznictwa ukształtowaną na gruncie tej wykładni wnioski o przywrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej powinien zostać wniesiony przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu w siedmiodniowym terminie od ustania przyczyny uchybienia terminowi (zob. np. postanowienia NSA z: 2 września 2005 r., sygn. akt I OZ 865/05; 23 czerwca 2006 r., sygn. akt II OZ 623/06, 27 maja 2008 r., sygn. akt II OZ 513/07; 20 marca 2009 r., sygn. akt I OZ 252/09; 7 lutego 2012 r., sygn. akt II OZ 45/12, 20 marca 2012 r., sygn. akt I OZ 170/12). Przy czym jako dzień ustania tej przyczyny jest wskazywany dzień ustanowienia pełnomocnika, dzień udzielenia mu pełnomocnictwa, dzień jego wyznaczenia, czy wreszcie otrzymania przez niego wiadomości o tych zdarzeniach.

Należy w tym miejscu zauważyć, że w aktualnym stanie prawnym, zgodnie z art. 244 § 2 p.p.s.a., w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 36, poz. 196), ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w ramach prawa pomocy jest równoznaczne z udzieleniem pełnomocnictwa. W uzasadnieniu projektu tej zmiany (druk sejmowy nr 2001) wskazano, że wcześniejsze rozwiązanie prowadziło w praktyce do wydłużenia postępowania. W pierwotnym brzmieniu art. 244 § 2 p.p.s.a. rozdzielano ustanowienie pełnomocnika od udzielenia mu pełnomocnictwa; pierwsze z wymienionych zdarzeń upoważniało stronę do udzielenia pełnomocnictwa wyznaczonemu adwokatowi, radcy prawnemu, doradcy podatkowemu lub rzecznikowi patentowemu. Prokurator Generalny wskazał, że po nowelizacji z 2010 r. sądy administracyjne przyjmują, iż siedmiodniowy termin do złożenia wniosku o przywrócenie terminu przez pełnomocnika strony wyznaczonego przez sąd z urzędu rozpoczyna swój bieg najwcześniej od dnia, w którym pełnomocnik ten został zawiadomiony przez właściwy organ samorządu zawodowego adwokatów, radców prawnych, doradców podatkowych lub rzeczników patentowych o wyznaczeniu go do reprezentowania określonej strony postępowania (por. postanowienie NSA z 21 lipca 2010 r., sygn. II OZ 724/10, Lex nr 694975).

Istota zarzutów sformułowanych w skargach konstytucyjnych jest jednak niezależna od tego, czy za chwilę ustania przyczyny uchybienia terminowi do wniesienia skargi kasacyjnej uznać ustanowienie pełnomocnika, udzielenie mu pełnomocnictwa, jego wyznaczenie czy wreszcie otrzymanie przez niego wiadomości o tych zdarzeniach; w perspektywie tych zarzutów wszystkie wymienione zdarzenia mają bowiem jednorodny charakter. Zarzuty dotyczą bowiem normy wyinterpretowanej z kwestionowanych przepisów, zgodnie z którą od tak określonego dnia ustania przyczyny uchybienia terminowi pełnomocnik ma siedem dni na wystąpienie z wnioskiem o przywrócenie

terminu i sporządzenie skargi kasacyjnej. Zmiana treści art. 244 § 2 p.p.s.a. nie ma zatem wpływu na rekonstrukcję przedmiotu skarg konstytucyjnych.

Norma prawna, która stała się podstawą rozstrzygnięć w sprawach skarżących, nie jest jedyną wyinterpretowywaną z zaskarżonych przepisów i przyjmowaną w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zgodnie bowiem z odmiennym stanowiskiem – zaprezentowanym np. w postanowieniach NSA z: 8 czerwca 2006 r. (sygn. akt I FZ 198/06), 3 listopada 2006 r. (sygn. akt I FZ 515/0629), 11 października 2010 r. (sygn. akt I FZ 324/10), 16 grudnia 2010 r. (sygn. akt II FZ 610/10), 11 października 2011 r. (sygn. akt II FZ 570/11), 27 czerwca 2012 r. (sygn. akt II OZ 539/12), 19 lipca 2012 r. (sygn. akt II OZ 612/12) – w wypadku ustanowienia adwokata (radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego) w trybie art. 244 p.p.s.a. dniem, w którym ustała przyczyna uchybienia terminowi do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 87 § 1 p.p.s.a.) jest dzień, w którym adwokat (radca prawny, doradca podatkowy, rzecznik patentowy) miał rzeczywistą, realną możliwość wniesienia skargi kasacyjnej po zapoznaniu się z aktami sprawy, „nie później jednak niż dzień upływu 30 dni od dnia zawiadomienia go o wyznaczeniu do występowania w sprawie”.

Powyższa analiza orzecznictwa sądów administracyjnych dowodzi jego niejednorodności co do kwalifikacji okoliczności traktowanych jako „ustanie przyczyny uchybienia terminu”, czego następstwem jest różny faktyczny czas, w jakim pełnomocnik ustanowiony w ramach prawa pomocy ma sporządzić i wnieść skargę kasacyjną. Będzie jeszcze o tym mowa w następnych punktach uzasadnienia.

Omawiając stanowisko sądów administracyjnych dotyczące terminu do wniesienia skargi kasacyjnej i skutków jego niedochowania w sytuacji ustanowienia dla strony pełnomocnika z urzędu, należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden rodzaj rozstrzygnięć. Otóż zdarza się, że pełnomocnicy ustanowieni z urzędu już po upływie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej określonego w art. 177 § 1 p.p.s.a. wnoszą skargi kasacyjne, nie występując uprzednio z wnioskiem o przywrócenie terminu do jej wniesienia. Powołując przy tym argumenty konstytucyjne mające uzasadniać taką wykładnię art. 177 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którą ze względu na tzw. przymus adwokacki 30-dniowy termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez pełnomocnika wyznaczonego w ramach prawa pomocy otwiera się dopiero z chwilą udzielenia mu pełnomocnictwa.

NSA konsekwentnie oddala zażalenia na postanowienia o odrzuceniu takich skarg kasacyjnych ze względu na przekroczenie terminu. Stwierdza bowiem, że ustanowienie pełnomocnika z urzędu (udzielenie mu pełnomocnictwa) po upływie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej jest okolicznością uzasadniającą jedynie wystąpienie z wnioskiem o przywrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, a skuteczne wniesienie skargi kasacyjnej po upływie terminu określonego w art. 177 § 1 p.p.s.a. jest możliwe tylko wtedy, gdy termin ten zostanie wcześniej przywrócony (zob. np. postanowienia NSA z: 19 października 2007 r., sygn. akt II OZ 1036/07; 17 listopada 2010 r., sygn. akt I OZ 860/10; 20 lipca 2011 r., sygn. akt II OZ 625/11; 21 września 2011 r., sygn. akt I OZ 698/11; 22 września 2011 r., sygn. akt II OZ 819/11). W postanowieniu z 18 stycznia 2008 r. (sygn. akt II FZ 651/07) NSA wyraźnie wskazał, że w procedurze sądowoadministracyjnej przewidziano instytucję przywrócenia terminu, która ma między innymi zagwarantować stronie, w tym reprezentowanej przez pełnomocnika z urzędu, konstytucyjne prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji). Stąd NSA nie dostrzegł potrzeby przedstawienia pytania prawnego w sprawie konstytucyjności art. 177 § 1 i art. 178 p.p.s.a. Zaznaczył, że ustawodawca ma swobodę realizacji konstytucyjnych standardów. To znaczy – zdaniem NSA – że gdy w jednej ustawie zdecydował się zastosować w danej sytuacji zawieszenie biegu terminu, to nie był zobligowany postąpić w

ten sam sposób w innej. Wybór środków prawnych zależy bowiem od aktualnych preferencji prawodawcy i jeśli tylko realizuje on konstytucyjne wymagania, to jego rozstrzygnięcia nie mogą zostać zakwestionowane przez sąd.

Trybunał Konstytucyjny, określając przedmiot kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie, nie mógł nie uwzględnić przyjmowanego w orzecznictwie sądów administracyjnych rozumienia kwestionowanych przepisów p.p.s.a. Nie mógł także pominąć okoliczności, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem tych sądów w sytuacji niedochowania terminu na skutek wystąpienia przez stronę o przyznanie prawa pomocy w postaci ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika konieczne jest ubieganie się o przywrócenie terminu.

Prokurator Generalny zrekonstruował przedmiot kontroli konstytucyjności, kwalifikując go jako tzw. pominięcie prawodawcze. Przyjął, że problem konstytucyjny wynika z braku szczególnego uregulowania biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej. W konsekwencji stwierdził, że przedmiotem kontroli konstytucyjności powinien być art. 177 § 1 w związku z art. 178 p.p.s.a. w zakresie, w jakim pomija szczególną regulację dotyczącą wstrzymania biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej do czasu rozstrzygnięcia przez sąd wniosku strony o ustanowienie dla niej adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego do sporządzenia skargi kasacyjnej. Stanowisko Prokuratora Generalnego opiera się zatem na założeniu, że ustawodawca ukształtował pewien mechanizm, ale uczynił to w sposób niepełny: nie uregulował bowiem w specjalny sposób kwestii biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej w sytuacji, w której zakończenie procedury przyznania prawa pomocy w zakresie ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika nastąpi już po upływie terminu, o którym mowa w art. 177 § 1 p.p.s.a., bądź też krótko przed jego upływem, co powoduje niedochowanie tego terminu przez stronę. Dodać należy, że wadliwość mechanizmu ukształtowanego przez zaskarżone przepisy dostrzega także Sejm, kwalifikując ją jako lukę w prawie.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że problem konstytucyjny, który ujawnił się w niniejszej sprawie, w istocie – jak zwrócili na to uwagę Prokurator Generalny i Sejm – ma swe źródło w braku dostrzeżenia przez ustawodawcę konieczności szczególnego unormowania relacji dwóch instytucji: biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej i procedury przyznania stronie prawa pomocy. Ze względu na brak takiego szczególnego unormowania sądy administracyjne stosują art. 86-88 p.p.s.a. Przepisy te przewidują instytucję procesową uchybienia terminowi i przywrócenia terminu, czyniąc to w sposób generalny w tym sensie, że dotyczy ona terminów do dokonania jakiegokolwiek czynności procesowej, w tym wniesienia skargi kasacyjnej.

Trybunał Konstytucyjny zauważył także, że sformułowane przez skarżących zarzuty nie zostały postawione oddzielnie wobec przepisów dotyczących terminu do wniesienia kasacji oraz przepisów regulujących przywrócenie terminu do dokonania czynności procesowej. Skarżący nie kwestionują ani konstytucyjności każdego z osobna wskazanego w skargach przepisu, ani każdej z dwóch wyróżnionych grup tych przepisów. Jak wyżej wykazano, zarzuty skarżących dotyczą normy prawnej, która była podstawą rozstrzygnięcia w ich sprawach – normy, którą sądy wyinterpretowały z przepisów należących do każdej z tych grup.

Istotne jest przy tym, że kwestionowana przez skarżących interpretacja zaskarżonych przepisów p.p.s.a. jest nadal w tym orzecznictwie przyjmowana. Jednocześnie niektóre sądy administracyjne przyjmują interpretację odmienną. Do dnia orzekania przez Trybunał, Naczelny Sąd Administracyjny nie wykorzystał pozostających do jego dyspozycji instrumentów zapewnienia jednolitości orzecznictwa (art. 15 i art. 264

p.p.s.a.). Daje to podstawę do orzekania przez Trybunał o zakwestionowanych przepisach p.p.s.a. w określonym ich rozumieniu, innymi słowy – wydania wyroku interpretacyjnego.

Przyporządkowanie treści fragmentu normy prawnej do określonych jednostek redakcyjnych tekstu prawnego – ze względu na technikę formułowania sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego – nie wymaga w niniejszej sprawie powołania wszystkich przepisów zakwestionowanych w skargach konstytucyjnych. Wystarczające jest tu wskazanie podstawowego z punktu widzenia opisanego problemu konstytucyjnego art. 87 § 1 p.p.s.a.

2. Trybunał Konstytucyjny zwrócił nadto uwagę na inne obowiązujące w systemie regulacje dotyczące przywracania terminu do wniesienia skargi kasacyjnej w przypadku ubiegania się przez stronę postępowania o prawo pomocy. Analogiczne unormowania są bowiem zamieszczone w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) oraz były zamieszczone w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.).

2.1. W orzecznictwie sądów powszechnych dotyczącym tych unormowań – podobnie jak w orzecznictwie sądów administracyjnych – występowała rozbieżność rezultatów wykładni przepisów proceduralnych dotyczących terminu do wniesienia kasacji oraz jego przywrócenia.

I tak w orzecznictwie SN w sprawach karnych dominuje interpretacja, zgodnie którą 30-dniowy termin do złożenia kasacji ma charakter gwarancyjny i mimo jego otwarcia, poczynając od daty doręczenia odpisu uzasadnienia wyroku sądu odwoławczego, wyznaczenie obrońcy do sporządzenia kasacji powoduje ponowny bieg tego terminu, rozpoczynający się od dnia doręczenia obrońcy zawiadomienia o decyzji sądu (zob. np. postanowienia SN z: 6 maja 2008 r., sygn. akt II KZ 16/08, Lex nr 393947; 22 grudnia 2009 r., sygn. III KZ 87/09, OSNKW nr 5/2010, poz. 46; 18 marca 2010 r., sygn. III KZ 2/10, OSNwSK nr 1/2010, poz. 582). Na przykład w sprawie o sygn. III KZ 87/09 SN przyjął, że jeśli adwokat z urzędu złożył opinię o braku podstaw do sporządzenia kasacji, w dalszym etapie postępowania okołokasacyjnego niezbędne staje się – dla zrealizowania konstytucyjnych zasad równości i rzetelnego procesu, a także gwarancyjnej normy art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – przyznanie skazanemu 30-dniowego terminu do wniesienia kasacji sporządzonej przez adwokata z wyboru, poczynając od daty zawiadomienia go o złożeniu opinii stwierdzającej brak podstaw do sporządzenia kasacji przez obrońcę z urzędu. O takim uprawnieniu skazany winien być poinformowany.

SN wskazuje też, że w jego orzecznictwie, a także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, ugruntowane są zasady gwarantujące równy dostęp do kasacji tym wszystkim skazanym, których sytuacja majątkowa nie pozwala na zrealizowanie przymusu adwokackiego jako warunku formalnego kasacji (por. postanowienia SN z: 26 lutego 2002 r., III KZ 87/01, Lex nr 51806; 12 grudnia 2008 r., IV KZ 82/08, OSNKW nr 3/2009, poz. 22). Zasady te nakazują zweryfikowanie praktyki dwukrotnego stosowania trybu określonego w art. 120 § 1 k.p.k. ze wskazaniem 7-dniowego terminu do wniesienia kasacji, spełniającej wymogi formalne, to jest sporządzonej i wniesionej przez adwokata. SN zaznacza: „Jest oczywiste, że wniosek o wyznaczenie obrońcy z urzędu do sporządzenia kasacji jest równoznaczny z sygnałem skazanego o braku możliwości usunięcia braku formalnego «kasacji osobiście sporządzonej», co może być zrealizowane jedynie poprzez jej sporządzenie przez wyznaczonego do tej czynności obrońcę z urzędu.

Nie ulega też wątpliwości, że mimo otwarcia 30-dniowego terminu do wniesienia kasacji, poczynając od daty doręczenia odpisu uzasadnienia wyroku sądu odwoławczego, wyznaczenie obrońcy do sporządzenia kasacji powoduje – w odniesieniu do obu grup skazanych – ponowny bieg tego terminu, poczynając od daty doręczenia obrońcy zawiadomienia o decyzji sądu” (zob. postanowienie SN o sygn. akt III KZ 87/09).

2.2. Z kolei orzecznictwo SN w sprawach cywilnych podsumowano uchwałą 7 sędziów z 17 lutego 2009 r. (sygn. akt III CZP 117/08), rozstrzygającą zagadnienie prawne przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich. W uchwale tej SN uznał, że przyczyna uchybienia terminowi do wniesienia skargi kasacyjnej przez pełnomocnika ustanowionego przez sąd ustaje w czasie, w którym ma on możliwość jej wniesienia, nie później jednak niż z upływem dwóch miesięcy od dnia zawiadomienia go o ustanowieniu pełnomocnikiem. Swe stanowisko SN oparł na następujących założeniach:

- Określony w art. 169 § 1 k.p.c. tygodniowy termin do wniesienia wniosku o przywrócenie terminu jest ustawowym przywracalnym terminem procesowym. Termin ten podlega przywróceniu na zasadach ogólnych, od których przepisy kodeksu postępowania cywilnego nie przewidują wyłączenia.

- Na tle określonego w art. 169 § 3 k.p.c. wymagania, by równocześnie z wnioskiem o przywrócenie terminu dokonać czynności procesowej, należy przyjąć, że ocena ustania przyczyny uchybienia terminowi powinna pozostawać w ścisłym związku z ustaleniem, czy istniała realna możliwość dopełnienia określonej czynności procesowej. Dopóki możliwość ta nie ma rzeczywistego charakteru, dopóty nie można mówić o ustaniu przeszkody uniemożliwiającej dokonanie czynności procesowej, a więc o ustaniu przyczyny uchybienia terminowi. Jeżeli przy ocenie tej w rachubę wchodzi uchybienie terminowi do wniesienia skargi kasacyjnej, trzeba mieć na względzie swoistość tej sytuacji, polegającą na tym, że strona musi korzystać z pomocy adwokata lub radcy prawnego (art. 87¹ § 1 k.p.c.).

- Możliwość uniknięcia niekorzystnych skutków procesowych przez stronę, która z przyczyn przez siebie niezawinionych (np. przedłużającej się z powodów leżących po stronie sądu procedury ustanowienia adwokata lub radcy prawnego) nie mogła dochować ustawowego terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, należy rozumieć jako możliwość dopełnienia opóźnionej czynności ze skutecznością potencjalnie nie mniejszą niż wtedy, gdy dokonuje jej bez opóźnienia. Znaczne skrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej w istotny sposób ogranicza, a w sytuacjach skrajnych wręcz uniemożliwia, osiągnięcie takiego skutku.

SN wskazał, że zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zob. wyrok z 17 grudnia 1996 r. w sprawie Vacher przeciwko Francji oraz wyrok z 18 grudnia 2001 r. w sprawie R.D. przeciwko Polsce, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 3, s. 149), interes wymiaru sprawiedliwości wymaga, aby oskarżony miał możliwość wniesienia skargi kasacyjnej w swojej sprawie w sposób konkretny i skuteczny. W sprawie dotyczącej prawa oskarżonego do pomocy adwokata finansowanego przez państwo, fakt koniecznego zastępstwa przez fachowego pełnomocnika został oceniony przez Trybunał jako obiektywna niemożność uruchomienia stadium kasacyjnego. Uwzględniając, że oskarżony otrzymał decyzję o odmowie ustanowienia adwokata na osiem dni przed upływem ustawowego terminu do wniesienia kasacji, Trybunał stwierdził, iż oskarżonemu nie zapewniono realnej możliwości wniesienia i bronięcia swojej sprawy w sposób konkretny. SN uznał, że wynikające z przytoczonego wyroku wskazania dotyczące prawa do sądu oraz dostępu do sądu kasacyjnego, gdy wynika on z ustawy, są właściwe także dla postępowania cywilnego.

Zdaniem SN, realizacji prawa do sądu na poziomie tak ukształtowanych standardów ochrony prawnej nie może zapewnić taka wykładnia art. 169 § 1 k.p.c., zgodnie z którą bieg terminu do złożenia przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu wniosku o przywrócenie terminu oraz dokonanie czynności przez wniesienie skargi kasacyjnej rozpoczyna się w dniu, w którym dowiedział się on o wyznaczeniu go pełnomocnikiem. Jeśli ustanowienie przez sąd pełnomocnika dla strony w celu umożliwienia jej wniesienia skargi kasacyjnej następuje nieznacznie przed upływem lub nawet już po upływie dwumiesięcznego terminu określonego w art. 398⁵ § 1 k.p.c., termin do wniesienia skargi kasacyjnej ulega znacznemu skróceniu. W drugim z tych przypadków skraca się do tygodnia, tyle bowiem wynosi termin do złożenia wniosku o przywrócenie terminu oraz wniesienia wraz z tym wnioskiem skargi kasacyjnej, liczony – przy takim założeniu – od momentu, w którym pełnomocnik dowiedział się o swym wyznaczeniu.

SN stwierdził, że przeciwko stanowisku wiążącemu ustanie przyczyny uchybienia terminowi do wniesienia skargi kasacyjnej przez pełnomocnika ustanowionego przez sąd z dniem, w którym dowiedział się on o wyznaczeniu go pełnomocnikiem, przemawia także wzgląd na gwarancyjny charakter przepisów o przywróceniu terminu, mających zapewnić stronie możliwość uniknięcia niekorzystnych dla niej skutków procesowych niedopełnienia w terminie czynności procesowej w sytuacji, w której nie była w stanie im zapobiec.

2.3. Ustawą z dnia 17 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r. Nr 7, poz. 45) nadano nowe brzmienie art. 124 k.p.c., w tym § 3: „W razie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego na wniosek zgłoszony przed upływem terminu do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę, która prawidłowo zażądała doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, sąd doręcza ustanowionemu adwokatowi lub radcy prawnemu orzeczenie z uzasadnieniem z urzędu, a termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia doręczenia pełnomocnikowi orzeczenia z uzasadnieniem”. W rządowym projekcie tej nowelizacji (zob. druk sejmowy nr 1925/VI kadencja) potrzebę zmiany art. 124 k.p.c. uzasadniono w następujący sposób: „Proponowany art. 124 § 2 – 5 zmierza do uregulowania wpływu złożenia wniosku o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego na bieg terminu procesowego do wniesienia środka zaskarżenia w sytuacji, w której strona w braku zdolności postulacyjnej nie może dokonać tej czynności samodzielnie. (...) Odmienne sytuacja przedstawia się w przypadku wniosku o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego. Złożenie wniosku o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego w terminie otwartym do wniesienia środka zaskarżenia nie ma bowiem wpływu na bieg terminu do wniesienia tego środka, a strona może jedynie ubiegać się o przywrócenie terminu, jeżeli *in casu* żądanie takie jest usprawiedliwione (por. postanowienie SN z dnia 15 kwietnia 1997 r., II CZ 35/97, OSNC 1997, nr 10, poz. 151; z dnia 21 kwietnia 1997 r., II CZ 38/97, OSNC 1997, nr 10, poz. 152; z dnia 23 marca 2001 r., II UZ 17/01, PPiPS 2002, nr 10, s. 71). Zróżnicowanie takie, dające się wytłumaczyć w sytuacji, w której strona działająca bez pełnomocnika może samodzielnie dokonać czynności, wywołuje zastrzeżenia wówczas, gdy niemożność ustanowienia pełnomocnika z wyboru stanowi nieusuwalną przeszkodę w dokonaniu czynności, jak to rzecz się przedstawia w wypadku przymusu adwokacko-radcowskiego. Ponadto, jeżeli strona działająca bez pełnomocnika zamierza wnieść zażalenie do Sądu Najwyższego, rozwiązanie takie, że względu na krótki termin do wniesienia zażalenia (art. 394 § 2 w zw. z art. 394¹ § 3) implikuje konieczność występowania z wnioskiem o przywrócenie terminu. Dodatkowe komplikacje powoduje fakt, że judykatura nie jest w pełni jednolita, jeżeli chodzi o ocenę początkowej daty biegu terminu do wniesienia wniosku o przywrócenie terminu (art. 169 § 1) w razie pozytywnego załatwienia wniosku o ustanowienie adwokata

lub radcy prawnego. Należy też mieć na uwadze, że nawet jeżeli strona bezzwłocznie wystąpi z wnioskiem o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego i wniosek ten zostanie niezwłocznie uwzględniony, termin do sporządzenia środka zaskarżenia pozostający faktycznie do dyspozycji pełnomocnika ustanowionego przez sąd okaże się krótszy niż w przypadku, w którym strona miałaby możliwość skorzystania z adwokata lub radcy prawnego z wyboru. Celowe jest ponadto, żeby strona, której wniosek o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego załatwiono odmownie, zachowywała w każdym przypadku możliwość wniesienia skargi kasacyjnej lub zażalenia, korzystając z adwokata lub radcy prawnego z wyboru”.

Na marginesie Trybunał zwrócił uwagę, że tego typu wyraźną regulację zawarto w ustawie o TK, której art. 48 ust. 2 ma następującą treść: „W razie niemożności poniesienia kosztów pomocy prawnej, skarżący może zwrócić się do sądu rejonowego jego miejsca zamieszkania o ustanowienie dla niego adwokata lub radcy prawnego z urzędu na podstawie Kodeksu postępowania cywilnego. Do czasu rozstrzygnięcia przez sąd wniosku nie biegnie termin przewidziany w art. 46 ust. 1 [termin do wniesienia skargi konstytucyjnej]”.

2.4. Powyższa analiza dowodzi, że regulacje dotyczące przywrócenia terminu do wniesienia skargi kasacyjnej w przypadku ubiegania się przez stronę postępowania o prawo pomocy budziły wątpliwości w obu procedurach, a budzą je nadal w procedurze sądownoadministracyjnej. Przy czym w procedurze cywilnej rozstrzygnął je ustawodawca, a w karnej – praktyka przez próbę wykładni uwzględniającą standard konstytucyjny. Nie jest to argument przemawiający za niekonstytucyjnością przepisów poddanych kontroli w niniejszej sprawie, lecz dowód, że mimo wątpliwości, stronie korzystającej z pełnomocnika z urzędu można zapewnić skuteczne skorzystanie z prawa do wniesienia skargi kasacyjnej.

3. Skarżący w niniejszej sprawie sformułowali kilka zarzutów, wiążąc je z naruszeniem przysługujących im konstytucyjnych praw podmiotowych.

Skarżący stwierdzili mianowicie, że kwestionowane przez nich unormowanie narusza prawo do rzetelnej procedury (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji (art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji), ponieważ różnicuje na tej płaszczyźnie strony postępowania administracyjnego według kryterium ich statusu majątkowego (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Dodatkowo wskazali jako wzorce kontroli art. 2, art. 32 ust. 2 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, przy czym analiza uzasadnień skarg konstytucyjnych prowadzi jednoznacznie do wniosku, że ich zastrzeżenia dotyczące zgodności z tymi przepisami ustawy zasadniczej odnoszone są do treści wskazanych wyżej praw. Skarżący nie podali argumentacji uzasadniającej samodzielne naruszenie tych wzorców, bez ich powiązania z prawem do rzetelnego procesu sądowego i prawem do dwuinstancyjnego postępowania sądowego w powiązaniu z zasadą równości. Wbrew wymaganiom art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK skarżący co do art. 2, art. 32 ust. 2 i art. 77 ust. 2 Konstytucji nie powołali argumentów innych niż uzasadniające niezgodność z art. 45 ust. 1 i art. 78. Okoliczności te uzasadniają umorzenie postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Dlatego Trybunał Konstytucyjny, traktując je jako podstawowe, rozpoznał przede wszystkim zarzuty niezgodności z art. 45 ust. 1, art. 78, art. 176 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Przed dokonaniem analizy zgodności, Trybunał Konstytucyjny odniósł się do treści art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Jest to jedno z podstawowych praw podmiotowych jednostki i jedna z fundamentalnych gwarancji praworządności w demokratycznym państwie prawa. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie wskazywał, że 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 sprawy.

Prawo do sprawiedliwego procesu sądowego, będące elementem prawa do sądu, gwarantuje stronom postępowania możliwość korzystania z praw i gwarancji procesowych oraz rzetelne i merytoryczne rozpatrzenie 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. Zasada sprawiedliwości proceduralnej ma charakter uniwersalny, dotyczy wszystkich etapów i rodzajów postępowania. Przy czym rzetelność każdej procedury powinna być powiązana z jej funkcją i charakterem prawnym.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał też, że nierzetelne procedury sądowe, nawet jeśli nie prowadzą wprost do nieefektywności konstytucyjnego prawa do sądu, a pośrednio do „unicestwienia” innych praw i wolności konstytucyjnych, których ochronę prawo do sądu gwarantuje, to jednak przez naruszenie zaufania, jakie ma wytwarzać rzetelna procedura sądowa, muszą budzić zastrzeżenia. Prawo do sądu bez zachowania rzetelności postępowania byłoby bowiem prawem fasadowym. Pojęcie sprawiedliwości proceduralnej nie jest wprawdzie ściśle sprecyzowane. Ma jednak określony rdzeń znaczeniowy, sprowadzający się do możliwości bycia wysłuchanym, ujawnienia w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia (a więc unikania dowolności czy wręcz arbitralności w działaniu sądu) i wreszcie – co ma zasadnicze znaczenie w niniejszej sprawie – zapewnienia uczestnikom postępowania przewidywalności, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym są oni poddani (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr I/A/2006, poz. 2).

Jeżeli 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, to tym samym łamie podstawowy postulat sprawiedliwości proceduralnej (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 8 lipca 2004 r., sygn. P 2/04, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72 i 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 108).

Jeśli chodzi o kolejne wzorce kontroli związane z prawem do sądu, to zasadnicze znaczenie ma tu art. 78 Konstytucji, który jest źródłem prawa podmiotowego jednostki do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. To podmiotowe prawo jest komponentem prawa do sądu, stanowi jedną z gwarancji prawa do rzetelnego rozstrzygania spraw indywidualnych; umożliwia kontrolę poprawności rozstrzygnięć wydawanych w pierwszej instancji. W przypadku postępowań sądowych prawo do zaskarżenia pierwszoinstancyjnych orzeczeń traktowane jest zatem jako „środek wzmacniający prawo do sądu (...) i urealnijający jego prawidłowe urzeczywistnienie” (za: L. Garlicki, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [art. 78], s.2).

Kolejnym wzorcem kontroli jest art. 176 ust. 1 Konstytucji. Jest to przede wszystkim przepis ustrojowy, choć – zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – pełni także uzupełniającą funkcję gwarancyjną (zob. zamiast wielu wyrok pełnego składu z 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 93), bo umożliwia sprawowanie kontroli orzeczeń sądowych przez organ kompetentny i niezależny, w czym wyraża się jego związek z art. 78 Konstytucji.

3.2. Jak wynika z przeprowadzonej wcześniej analizy przepisów p.p.s.a. oraz ustalonej praktyki sądów administracyjnych, określony w art. 177 § 1 p.p.s.a. termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od momentu doręczenia stronie odpisu orzeczenia niezależnie od tego, czy strona ustanowiła pełnomocnika z wyboru, czy też wystąpiła z wnioskiem o ustanowienie pełnomocnika z urzędu. A zatem postępowanie w sprawie wniosku o ustanowienie w ramach prawa pomocy pełnomocnika do sporządzenia skargi kasacyjnej toczy się w czasie, w którym biegnie określony w art. 177 § 1 p.p.s.a. termin do wniesienia tego środka odwoławczego. Może to spowodować, i zazwyczaj tak się dzieje, że zakończenie procedury przyznania prawa pomocy w zakresie ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika następuje już po upływie terminu, o którym mowa w art. 177 § 1 p.p.s.a. W praktyce – tak przyjmują sądy – jedyną instytucją umożliwiającą wówczas skorzystanie z prawa do wniesienia skargi kasacyjnej pozostaje przywrócenie terminu do jej wniesienia.

Zgodnie z art. 175 p.p.s.a. skarga kasacyjna ma być sporządzona przez profesjonalnego pełnomocnika. Warunek ten, w przypadku strony korzystającej z prawa pomocy, może być spełniony dopiero wtedy, gdy pełnomocnik zostanie jej wyznaczony. Jeśli następuje to po upływie wskazanego w art. 177 § 1 p.p.s.a. terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, w obowiązującym stanie prawnym interpretowanym w zgodzie z Konstytucją konieczne jest zatem, by: a) nastąpiło przywrócenie terminu oraz b) powstała efektywna możliwość sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej, bo taka jest *ratio* art. 177 § 1 p.p.s.a.

Przywrócenie terminu umożliwia art. 86 § 1 zdanie pierwsze p.p.s.a. Przepis ten znajduje bowiem zastosowanie w stosunku do strony, która nie dochowała terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, ponieważ ustanowienie dla niej pełnomocnika w ramach prawa pomocy nastąpiło już po upływie tego terminu, co jest rozumiane i kwalifikowane jako niezawinione uchybienie terminowi. Stworzenie możliwości sporządzenia skargi kasacyjnej w terminie porównywalnym z tym, jakim dysponuje (jeśli nie dopuści się zaniedbania) strona mająca pełnomocnika z wyboru umożliwia art. 87 § 1 p.p.s.a. Występujące w nim określenie „od czasu ustania przyczyny uchybienia terminu” uprawnia i zarazem zobowiązuje sąd do ustalenia w każdym konkretnym przypadku, czy i kiedy przyczyna uchybienia ustała, a ustaje ona wtedy, gdy pełnomocnik uzyskuje realną możliwość wniesienia skargi kasacyjnej.

Sądy administracyjne, stosując przepisy regulujące instytucję przywrócenia terminu w sytuacji niedochowania go na skutek wystąpienia przez stronę o przyznanie prawa pomocy, przyjmują – jak wcześniej wskazano – różne rezultaty interpretacyjne.

Zgodnie z pierwszym z nich – przyjętym przez sądy orzekające w sprawach skarżących – przyczyna uchybienia terminowi do wniesienia skargi kasacyjnej ustaje już z chwilą ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika (adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego) lub powiadomienia go o tym zdarzeniu, i od tej chwili pełnomocnik ma siedem dni na wystąpienie z wnioskiem o przywrócenie terminu i złożenie skargi kasacyjnej. W takim wypadku siedmiodniowy termin, określony w art. 87 § 1 p.p.s.a., staje się faktycznie terminem na sporządzenie i wniesienie skargi kasacyjnej.

Norma prawna o takiej treści powoduje, że mechanizm, którego *ratio* jest umożliwienie stronie o niskim statusie materialnym dochodzenia przed sądami administracyjnymi swych praw, jest wewnętrznie sprzeczny.

Z jednej strony, skorzystanie przez stronę z prawa pomocy, które jest w założeniu instytucją o charakterze gwarancyjnym, pozbawia stronę efektywnej możliwości wniesienia środka odwoławczego. Innymi słowy – skorzystanie z jednego uprawnienia powoduje iluzoryczność drugiego. Będące następstwem omawianej wykładni nadmierne i nieuzasadnione skrócenie terminu do sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej przez ograniczenie go do siedmiu dni utrudnia, w sposób graniczący z uniemożliwieniem, realizację prawa strony postępowania sądowoadministracyjnego reprezentowanej przez pełnomocnika ustanowionego w ramach prawa pomocy do kontroli przez sąd drugiej instancji zapadłego w jej sprawie orzeczenia sądu pierwszej instancji. Jest to niezgodne z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości proceduralnej, wymagającą takiego ukształtowania procedury sądowoadministracyjnej, która zmierzać będzie, jak wskazał Prokurator Generalny, w racjonalnie najpełniejszym zakresie do realizacji celu, jakim jest kontrola działalności administracji publicznej. Postępowanie sądowoadministracyjne musi spełniać standardy konstytucyjne dotyczące zaskarżalności orzeczenia pierwszej instancji, tym bardziej, że skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest zwyczajnym środkiem odwoławczym, a zatem przepisy prawne jej dotyczące powinny w jeszcze większym stopniu niż przepisy dotyczące środków nadzwyczajnych czynić zadość konstytucyjnemu standardowi rzetelnej procedury.

Z drugiej strony, interpretacja kwestionowanych przepisów przyjęta przez sądy orzekające w sprawach skarżących prowadzi do wypaczenia istoty i celu prawa pomocy, gdyż powoduje jego nieefektywność. Prawo pomocy ma także być środkiem skutecznym. Ma umożliwiać stronie realną możliwość ochrony swych praw i interesów bez względu na jej stan majątkowy. Ponieważ skarga kasacyjna w p.p.s.a. została ukształtowana jako sformalizowany środek prawny, przymus adwokacki jest udzieleniem stronie pomocy podczas dochodzenia jej praw, ale zarazem jego celem jest zapewnienie „odpowiednio wysokiego poziomu” toczącemu się postępowaniu. Termin do sporządzenia skargi kasacyjnej ma zatem służyć także jej profesjonalnemu przygotowaniu, a faktyczne skrócenie go do siedmiu dni niewątpliwie ogranicza osiągnięcie tego celu (zob. powołane przez Prokuratora Generalnego postanowienie NSA z 22 grudnia 2004 r., sygn. FSK 2459/04).

Sądy administracyjne odtwarzające z zaskarżonych przepisów normę o opisanej powyżej treści, przyjmują w każdym przypadku, że momentem ustania przyczyny uchybienia terminowi jest moment wyznaczenia stronie pełnomocnika z urzędu. Rezultat takiego stanowiska jest następujący: strona, której przyznano prawo pomocy i przywrócono termin do złożenia skargi kasacyjnej, ma na jej złożenie zawsze siedem dni, a to oznacza, że ma zawsze czas istotnie krótszy niż wyznaczony ustawowo na wniesienie skargi.

Nadawanie art. 87 § 1 p.p.s.a (i pozostającym z nim w związku pozostałym przepisom wskazanym w skargach konstytucyjnych) takiej treści powoduje, że mechanizm ukształtowany przez przepisy dotyczące terminu do wniesienia skargi kasacyjnej i instytucji przywrócenia terminu, a któremu poddana jest strona zamierzająca skorzystać z prawa do wniesienia skargi kasacyjnej, korzystając zarazem z prawa pomocy, jest prakseologicznie wadliwy oraz nieakceptowalny na gruncie konstytucyjnych wartości, zwłaszcza rzetelnej procedury oraz sprawiedliwości proceduralnej.

Wad takich jest pozbawiony inny rezultat interpretacyjny tych samych przepisów p.p.s.a, taki mianowicie, że przyczyna uchybienia terminowi do wniesienia skargi kasacyjnej ustaje z dniem, w którym powiadomiony o ustanowieniu pełnomocnik ma

realną (rzeczywistą) możliwość sporządzenia i wniesienia skargi kasacyjnej, i od tej chwili – zgodnie z art. 87 § 1 p.p.s.a – pismo z wnioskiem o przywrócenie terminu oraz skarga kasacyjna powinny być wniesione do sądu w ciągu siedmiu dni. W takim wypadku czas na sporządzenie skargi kasacyjnej jest uwarunkowany konkretnymi okolicznościami danej sprawy (np. możliwością zapoznania się pełnomocnika z dokumentami, koniecznymi konsultacjami ze stroną, którą ten pełnomocnik reprezentuje itp.). Sprawia to, że czas na sporządzenie i wniesienie tego środka odwoławczego przez pełnomocnika z urzędu nie zawsze jest tożsamy z siedmiodniowym terminem do złożenia wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej wyznaczonym przez art. 87 § 1 p.p.s.a. Czas na złożenie skargi kasacyjnej nie może być jednak dłuższy niż 30 dni liczone od dnia powiadomienia pełnomocnika o jego ustanowieniu, co jest uzasadnione z kolei treścią art. 177 § 1 p.p.s.a i charakterem przewidzianego w nim terminu. *De facto* czas na złożenie skargi kasacyjnej może być zatem krótszy niż 30 dni, o których mowa w art. 177 § 1 p.p.s.a., gwarantując wszakże efektywność prawa do złożenia skargi kasacyjnej.

Ustalając znaczenie zwrotu „ustanie przyczyny uchybienia terminu” Trybunał Konstytucyjny uwzględnił, że chodzi o ustalenie przyczyny uchybienia terminowi do dokonania tej, a nie innej określonej czynności (tu: wniesienia skargi kasacyjnej). Zinterpretował zatem ten zwrot funkcjonalnie, nadając mu znaczenie, które ma silne uzasadnienie w wartościach konstytucyjnych.

Norma prawna o wskazanej wyżej treści nie narusza prawa strony reprezentowanej przez pełnomocnika z urzędu do rzetelnej procedury i do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, lecz przeciwnie – podmiotowi zmuszonemu do korzystania z prawa pomocy gwarantuje efektywnie czynienie użytku z prawa do wniesienia skargi kasacyjnej.

Skoro wskazany wyżej cel można osiągnąć nie tylko przez działanie prawodawcy, to postulat minimalizacji ingerencji Trybunału w obowiązujące przepisy poszczególnych procedur, zasada powściągliwości i domniemanie konstytucyjności przemawiały za orzekaniem „interpretacyjnym” w niniejszej sprawie. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym wyroku stwierdził zatem, że zakwestionowane w skargach konstytucyjnych przepisy p.p.s.a. nie naruszają wymagań określonych w art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji, jeżeli będą rozumiane w sposób opisany powyżej, wskazany w sentencji niniejszego wyroku.

Należy zaznaczyć, że aby ocenić konstytucyjność zakwestionowanej regulacji p.p.s.a. w oparciu o zarzut naruszenia wymienionych powyżej praw podmiotowych, wystarczające było skonfrontowanie treści odtworzonej normy prawnej z treścią art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji, jako tymi wzorcami, które są podstawowym źródłem praw podmiotowych: do rzetelnej procedury i do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Z tego punktu widzenia rozstrzyganie o zgodności z art. 176 ust. 1 Konstytucji było zbędne, co uzasadnia umorzenie postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

3.3. W powiązaniu z zarzutami naruszenia art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji, skarżący postawili zarzut naruszenia zasady równości wyrażający się w zróżnicowaniu sytuacji prawnej stron postępowania sądowoadministracyjnego w zakresie realizacji prawa tych stron do wniesienia skargi kasacyjnej..

Rozważając tak postawiony zarzut Trybunał stwierdził, że trzydziestodniowy termin do wniesienia skargi kasacyjnej, wskazany w art. 177 § 1 p.p.s.a., biegnie dla każdej ze stron (strony reprezentowanej przez pełnomocnika z wyboru i pełnomocnika ustanowionego w ramach prawa pomocy) od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem. Zatem dla każdej ze stron wyznaczone 30 dni to czas na ustanowienie

pełnomocnika, a następnie sporządzenie przez niego skargi kasacyjnej i jej wniesienie do właściwego sądu.

W przypadku każdej ze stron należy oczekiwać dbałości o swoje interesy. Przy czym w przypadku strony korzystającej z pełnomocnika z wyboru, to od jej decyzji i podejmowanych przez nią działań zależy, w którym momencie udzieli pełnomocnictwa (zakładając, iż wcześniej nie wyznaczyła jeszcze pełnomocnika do reprezentowania jej w postępowaniu sądowoadministracyjnym) i ile dni upłynie między datą doręczenia jej odpisu orzeczenia z uzasadnieniem a datą wyznaczenia pełnomocnika. Tym samym strona ma wpływ na to, ile dni pozostanie pełnomocnikowi na sporządzenie i wniesienie skargi kasacyjnej.

W przypadku strony ubiegającej się o prawo pomocy, od jej decyzji i podejmowanych przez nią działań zależy, kiedy wystąpi z wnioskiem o przyznanie prawa pomocy, nie ma natomiast wpływu na moment ustanowienia mającego ją reprezentować pełnomocnika. Czas, jaki pozostaje pełnomocnikowi na złożenie skargi kasacyjnej, zostaje więc uzależniony od długości trwania procedury wyznaczenia pełnomocnika z urzędu. I właśnie ta okoliczność różnicuje sytuację owych dwóch rodzajów podmiotów. Cechą istotną z punktu widzenia prawa do wniesienia skargi kasacyjnej i związanego z nim tzw. przymusu adwokackiego jest bycie reprezentowanym przez pełnomocnika; różny jest tu sposób, w jaki cechę tę się nabywa, a nie różny bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej przez strony należące do klasy reprezentowanej przez pełnomocnika z wyboru i reprezentowanej przez pełnomocnika ustanowionego w ramach pomocy. W istocie to ta okoliczność została pominięta przez prawodawcę, który nie przewidział szczególnego uregulowania sytuacji, w których strona nie może dochować trzydziestodniowego terminu do wniesienia skargi kasacyjnej ze względu na czas, w jakim toczy się postępowanie o ustanowienie prawa pomocy.

Przechodząc z kolei do przepisów dotyczących przywrócenia terminu, należy zauważyć, że one także nie różnicują sytuacji procesowej obu wymienionych rodzajów stron. Zatem także na tej płaszczyźnie podział nie przebiega według kryterium bycia reprezentowanym przez pełnomocnika określonego rodzaju.

Zarówno osoba reprezentowana przez pełnomocnika ustanowionego w ramach prawa pomocy, która uchybiła terminowi, jak i osoba reprezentowana przez pełnomocnika z wyboru, która bez swojej winy nie dochowała terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, dysponują siedmioma dniami od dnia ustania przyczyny uchybienia terminowi, na wystąpienie z wnioskiem o jego przywrócenie (art. 87 § 1 p.p.s.a.) i jednocześnie złożenie skargi kasacyjnej (art. 87 § 4 p.p.s.a.).

Analiza treści kwestionowanych przepisów nie pozwala sformułować wniosku, że naruszają one równość stron postępowania sądowoadministracyjnego w zakresie realizacji prawa do wniesienia skargi kasacyjnej ze względu na status materialny tych stron. Nierówność stron może mieć miejsce jako skutek rozbieżnego stosowania rozważanych przepisów i odmiennego kwalifikowania takich samych lub podobnych stanów faktycznych jako „ustanie przyczyny niedochowania terminu”. W praktyce strona reprezentowana przez pełnomocnika ustanowionego w ramach prawa pomocy, w sprawie, w której sąd przyjął wariant interpretacyjny zapewniający tej stronie realizację jej prawa do rzetelnej procedury i zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji, może znaleźć się w korzystniejszej sytuacji niż strona reprezentowana przez pełnomocnika z wyboru. Także tę perspektywę powinny dostrzegać sądy rozpoznające wnioski o przywrócenie terminu złożone przez strony, które bez swej winy nie dochowały terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, niezależnie od tego, jakiego rodzaju pełnomocnik je reprezentuje i czy brak

winy ma charakter subiektywny, czy wynika z niezależnej od strony długości postępowania o przyznanie prawa pomocy.

Zarzut naruszenia zasady równości sformułowany w skargach konstytucyjnych został zatem oparty na pewnym uproszczeniu. Skarżący nie przeprowadzili analizy sytuacji prawnej podmiotów znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej; nazbyt ogólnie określili cechę istotną, która miałaby uzasadniać równe traktowanie wyodrębnionych grup podmiotów. Trybunał stwierdził więc, że skarżący nie spełnili w tym zakresie wymagania postawienia zarzutu niekonstytucyjności i należytego jego uzasadnienia (zob. art. 47 ust. 1 i 2 oraz art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK). W istocie u podstaw zarzutu naruszenia zasady równości i u podstaw zarzutu naruszenia prawa do rzetelnej procedury i prawa do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji skarżący podali te same argumenty.

W świetle powyższych ustaleń Trybunał stwierdził, że wydanie orzeczenia merytorycznego o zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej jest niedopuszczalne ze względu na wystąpienie negatywnej przesłanki wyrokowania. Dlatego Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK umorzył postępowanie w sprawie zgodności kwestionowanego unormowania z tym wzorcem konstytucyjnym.

4. Rozpoznając niniejszą sprawę, Trybunał ustalił, że z zaskarżonych przepisów możliwe jest wyinterpretowanie normy zgodnej z ustawą zasadniczą. Niemniej jednak zwrócił uwagę, że rozwiązania przyjęte w tych przepisach, jeśli odnieść je do sytuacji takich jak sytuacja skarżących – wykazują wadę dysfunkcjonalności.

Najpierw należy zauważyć, że stosując owe przepisy, sądy przyjmują (a nawet zmuszone są przyjmować), że występujące w art. 86 § 1 p.p.s.a. pojęcie „niezawinionego uchybienia terminu” obejmuje też sytuacje, w których uchybienie terminowi jest następstwem procedury przyznawania prawa pomocy w formie profesjonalnego pełnomocnika, a to z kolei jest rezultatem skorzystania przez stronę z jej ustawowego prawa do ubiegania się o taką pomoc. Nadają więc określeniu „niezawiniony” swoiste znaczenie i przyjmują automatycznie, że każde uchybienie terminowi ze wskazanego powodu jest niezawinione.

Takie rozumienie art. 86 § 1 p.p.s.a. umożliwia przywrócenie terminu, któremu uchybiono w następstwie trwającej procedury przyznania prawa pomocy, nie rozwiązuje jednak sytuacji strony ubiegającej się o pełnomocnika z urzędu, jeżeli wyznaczenie go następuje w bardzo krótkim czasie przed upływem terminu do wniesienia skargi kasacyjnej. Formalnie nie ma wówczas podstaw do przywrócenia terminu, a pozostający do dyspozycji strony czas na sporządzenie i wniesienie skargi kasacyjnej rażąco odbiega od trzydziestodniowego terminu ustawowego. Ze względu na treść art. 86 § 1 p.p.s.a. nie jest też jasne, czy i w jaki sposób uwzględniać to, że uchybienie terminowi może być wynikiem zbiegu dwóch okoliczności: trwania procedury wyznaczania pełnomocnika z urzędu i zaniedbań strony, która nie wykazując należytej staranności, wystąpiła o jego wyznaczenie krótko przed upływem trzydziestodniowego terminu do wniesienia skargi kasacyjnej.

Trybunał zwrócił uwagę na jeszcze jedną ważną sprawę. Otóż przyjęcie, a tak czynią niektóre sądy, że ustawowy 30-dniowy termin na wniesienie skargi kasacyjnej biegnie dla osoby ubiegającej się o prawo pomocy dopiero od chwili wyznaczenia jej pełnomocnika z urzędu, musi nasuwać wątpliwości co do zachowania równowagi procesowej strony korzystającej z tego prawa i strony mającej pełnomocnika z wyboru. Jak bowiem wskazano w pkt. 3.3. tej części uzasadnienia, trzydziestodniowy termin do wniesienia skargi kasacyjnej obejmuje kilka czynności, w tym ustanowienie pełnomocnika

z wyboru, i nie ma podstaw, by przyjąć, że w każdym przypadku strona wcześniej wyznaczyła pełnomocnika, który ma ją w postępowaniu sądowoadministracyjnym reprezentować.

Sejm i Prokurator Generalny sugerują w swych stanowiskach wprowadzenie instytucji zawieszenia biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej na czas trwania procedury wyznaczania pełnomocnika z urzędu.

Trybunał proponuje prawodawcy wnikliwe rozważenie takiego rozwiązania. Pozwoliłby ono uczynić zadość wymaganiom równej pozycji procesowej stron postępowania sądowoadministracyjnego mających prawo wystąpienia ze skargą kasacyjną. Pozwoliłoby nadto zachować autonomiczność i spójność instytucji przywrócenia terminu, przewidując ją dla sytuacji, które w jednakowym stopniu mogą dotknąć każdą ze stron postępowania.

Do ustawodawcy należy także rozważenie co najmniej dwóch jeszcze spraw: po pierwsze, czy instytucje kasacji w poszczególnych procedurach są w pewnych aspektach na tyle do siebie podobne, by jednolicie unormować w nich bieg terminów do wniesienia tego środka odwoławczego w przypadku ubiegania się przez stronę postępowania o wyznaczenie pełnomocnika z urzędu, a po drugie, sytuacji, w której pełnomocnik odmawia złożenia wniosku o przywrócenie terminu do złożenia skargi kasacyjnej (odmawia sporządzenia skargi kasacyjnej ze względu na brak podstaw lub jej niedopuszczalność). Kompleksowe unormowanie tych kwestii jest pilnym zadaniem prawodawcy.

Zważywszy powyższe okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.