

WYROK
z dnia 8 kwietnia 2014 r.
Sygn. akt SK 22/11

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący
Teresa Liszcz – sprawozdawca
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja,

po rozpoznaniu w trybie art. 59 ust. 2 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), na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 marca 2014 r., skargi konstytucyjnej spółki Lonza-Nata Teresa Zarębska, Waldemar Michałowski – Spółka jawna o zbadanie zgodności:

art. 178 w związku z art. 180 w związku z art. 176 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.):

- z art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie, bez wezwania do usunięcia braków, skargi kasacyjnej niespełniającej wymagań określonych w art. 176 tej ustawy, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 180 w związku z art. 178 i art. 176 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, 1101 i 1529) w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie, bez wezwania do usunięcia braków, skargi kasacyjnej niespełniającej wymogu zamieszczenia w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany:

a) jest zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą przyzwoitej legislacji,

b) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 78 Konstytucji, a także z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

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 ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. Skargą konstytucyjną z 17 czerwca 2011 r., Lonza-Nata Teresa Zarębska, Waldemar Michałowski – Spółka jawna (dalej: skarżąca), zarzuciła, że art. 178 w związku z art. 180 w związku z art. 176 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (ówcześnie: Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) jest niezgodny:

- z art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim zaskarżony przepis przewiduje odrzucenie, bez wezwania do usunięcia braków, skargi kasacyjnej niespełniającej wymagań określonych w art. 176 p.p.s.a.

Stan faktyczny leżący u podstaw skargi konstytucyjnej przedstawia się następująco: Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) odrzucił postanowieniem skargę kasacyjną skarżącej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) z powodu niespełnienia wymogu formalnego wynikającego z art. 176 p.p.s.a., polegającego na niezamieszczeniu w *petitum* skargi kasacyjnej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany.

Zdaniem skarżącej, kwestionowane uregulowanie narusza następujące konstytucyjne prawa: po pierwsze, prawo do rzetelnego rozpoznania sprawy w toku dwuinstancyjnego postępowania sądowego, przez ukształtowanie nadmiernych i nieuzasadnionych wymogów formalnych zwykłego środka zaskarżenia, utrudniających merytoryczne rozpoznanie sprawy przez sąd drugiej instancji (art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji), po wtóre zaś – prawo do sądu, przez jego niewspółmierne ograniczenie (art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji).

Skarżąca zaakcentowała charakter skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym jako zwyczajnego środka zaskarżenia, niezależnie od wprowadzenia przymusu adwokacko-radcowskiego, związania NSA granicami skargi kasacyjnej oraz obostrzeń formalnych. W jej opinii, skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym urzeczywistnia konstytucyjną zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego wynikającą z art. 78 i art. 176 Konstytucji, a zatem postępowanie przed NSA powinno odpowiadać zasadom wyrażonym w tych przepisach, jak również w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Choć ustawodawca zwykły może określić kształt środków odwoławczych od orzeczeń sądowych wydanych w pierwszej instancji, to jednak nie ma w tym zakresie pełnej swobody, w szczególności zaś regulacje ustawowe nie mogą wyłączać zasady dwuinstancyjności postępowania ani też naruszać jej istoty przez nieodpowiednie ukształtowanie zasad wnoszenia środków odwoławczych.

Skarżąca podkreśliła, że naruszenie prawa do rozpatrzenia sprawy przez sąd drugiej instancji może polegać między innymi na ustanowieniu formalnych warunków wniesienia środka zaskarżenia czyniących tę czynność nadmiernie utrudnioną. Zwróciła uwagę na utrwaloną praktykę sądów administracyjnych, uznających, że brak elementów konstrukcyjnych skargi kasacyjnej uniemożliwia rozpoznanie sprawy, bo nie może zostać uzupełniony w trybie art. 49 p.p.s.a., stosowanego wyłącznie w razie niespełnienia wymogów wymienionych w pierwszej części art. 176 p.p.s.a. (przed spójnikiem „oraz”). Wymogi skargi kasacyjnej, określone w art. 176 p.p.s.a. po spójniku „oraz”, są traktowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym jako elementy konstrukcyjne, a brak

któregokolwiek z nich oznacza dotknięcie takiej skargi brakiem istotnym i nienaprawialnym w trybie uzupełniania braków formalnych.

Zdaniem skarżącej, ukształtowanie procedury odwoławczej w postępowaniu sądowoadministracyjnym prowadzi – ze względu na nadmierny formalizm oraz nieproporcjonalną sankcję – do ograniczenia jej prawa do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd drugiej instancji. Nie przemawiają za tym ani wzgląd na szybkość postępowania, ani przymus adwokacko-radcowski. O nieproporcjonalności regulacji świadczy to, iż sankcjonuje ona nawet drobną omyłkę pełnomocnika procesowego sporządzającego skargę kasacyjną, gdy tymczasem z innych przepisów wynika, że ustawodawca przewiduje możliwość popełnienia błędów i omyłek nawet przez sam sąd, w tym sąd pierwszej instancji, a zasada dwuinstancyjności postępowania stanowi gwarancję ich usunięcia w toku rozpoznania sprawy przez sąd drugiej instancji.

Naruszenia prawa do sądu, zasady proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń oraz przyzwoitej legislacji skarżąca upatruje w automatycznym odrzucaniu skargi kasacyjnej bez wzywania do usunięcia jej braków. Jej zdaniem, kwestionowane przepisy nie określają precyzyjnie przyczyn niedopuszczalności skargi kasacyjnej w odniesieniu do jej wymogów formalnych i konstrukcyjnych. W p.p.s.a. brakuje wyraźnej podstawy odrzucenia skargi kasacyjnej bez wzywania strony do jej uprzedniego uzupełnienia, co jest sprzeczne z zasadą przyzwoitej legislacji, ponieważ regulacja taka jest niejasna i nieprecyzyjna, a w konsekwencji narusza dyrektywę kształtowania prawa w sposób wzbudzający zaufanie obywateli.

Skarżąca wskazała, że brak w *petitum* skargi kasacyjnej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany nie uniemożliwia merytorycznego rozpoznania skargi, ponieważ przepisy normujące uprawnienia orzecznicze NSA nie przyznają mu kompetencji zmiany orzeczenia sądu pierwszej instancji. Możliwe jest zatem tylko uchylenie orzeczenia WSA, a ponadto zakres zaskarżenia możliwy jest do wyprowadzenia z innych elementów skargi, takich jak oznaczenie zakresu zaskarżenia orzeczenia, podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia, czy wartości przedmiotu zaskarżenia. Skarżąca wyjaśniła, że skoro wyrok sądu pierwszej instancji został zaskarżony w całości, a sądowi drugiej instancji przysługuje wyłącznie uprawnienie do jego uchylenia, to niezamieszczenie w skardze kasacyjnej dodatkowego wniosku w tej sprawie nie powinno rzutować na możliwość merytorycznego rozpoznania skargi kasacyjnej.

Skarżąca zarzuciła zaskarżonej regulacji brak spójności oraz wewnętrznej logiki, a także brak precyzji i jasności, ponieważ:

- w art. 176 p.p.s.a. nie dokonano wyraźnego podziału na elementy formalne i konstrukcyjne skargi kasacyjnej, a ów dychotomiczny podział opiera się wyłącznie na interpretacji przez sądy spójnika „oraz”, który – będąc operatorem koniunkcji – mógłby zostać zastąpiony przecinkiem,
- z art. 178 i art. 180 p.p.s.a. nie można wprost wywieść braku podstaw wzywania strony skarżącej do uzupełnienia braków formalnych skargi kasacyjnej innych niż elementy pisma procesowego,
- element konstrukcyjny skargi kasacyjnej w postaci wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany został ukształtowany błędnie, gdyż NSA nie może zmienić wyroku sądu pierwszej instancji.

W opinii skarżącej, zasada sprawiedliwości proceduralnej wymaga ukształtowania postępowania odwoławczego w sposób, który nie ogranicza nadmiernie możliwości merytorycznego rozpatrzenia sprawy w toku postępowania odwoławczego. Tymczasem zaskarżone przepisy umożliwiają odrzucenie skargi kasacyjnej *a limine* bez

merytorycznego jej rozpoznania i to w sytuacji, gdy brak jednego z elementów skargi wynikał z oczywistej omyłki niewpływającej na jej merytoryczną zasadność.

Skarżąca podkreśliła, że prawo do rzetelnego i sprawiedliwego postępowania nie może podlegać ograniczeniom innym niż dopuszczalne na mocy art. 31 ust. 3 Konstytucji, formułującego przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Dążenie do przyspieszenia i usprawnienia postępowania nie może odbywać się kosztem prawa do sądu, bo na rzecz szybkości rozpoznania sprawy nie można poświęcić ochrony praw podmiotowych. Skarżąca zwróciła uwagę, że wzywanie do usunięcia braków nie musi angażować czasu sądu, ponieważ może być wykonywane przez personel pomocniczy, a sama rezygnacja z tej czynności niekoniecznie przyspiesza postępowanie; wezwanie tylko nieznacznie odwleka decyzję o formalnym potraktowaniu środka zaskarżenia, ale za to eliminuje zarzewie sporów i zapobiega ewentualnym zażaleniom, których rozpatrzenie trwa dłużej niż termin usunięcia braków.

2. W piśmie z 16 lutego 2012 r., Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko, że art. 180 w związku z art. 178 w związku z art. 176 p.p.s.a. w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie – bez wezwania do usunięcia braków – skargi kasacyjnej niespełniającej wymogu zamieszczenia w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany, jest zgodny z art. 2 Konstytucji i jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 78 Konstytucji. W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu stwierdził, że powodem odrzucenia przez NSA skargi kasacyjnej skarżącej było niezawarcie w niej jednego z konstrukcyjnych elementów – wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany. Tym samym kontrola konstytucyjności powinna ograniczać się do tego właśnie zagadnienia, nie obejmując pozostałych wymagań materialnych skargi wymienionych w art. 176 p.p.s.a. po spójniku „oraz”. W jego opinii, *petitum* skargi konstytucyjnej zostało ujęte zbyt szeroko, ponieważ – jako przedmiot kontroli – został w nim wymieniony cały art. 176 p.p.s.a., w zakresie wszystkich konstrukcyjnych przesłanek skargi kasacyjnej, a kontrola jego konstytucyjności w takim kształcie miałaby charakter kontroli abstrakcyjnej. Z tego powodu wniósł on o umorzenie postępowania w zakresie, w jakim skarga konstytucyjna odnosi się do elementów konstrukcyjnych skargi kasacyjnej innych niż zawarcie w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany.

Zdaniem Marszałka Sejmu, zasadniczym przedmiotem kontroli powinien być art. 180 p.p.s.a. nie zaś art. 178 p.p.s.a., ponieważ to właśnie art. 180, w związku z art. 178 p.p.s.a., został powołany jako podstawa prawna postanowienia NSA o odrzuceniu skargi kasacyjnej. Art. 176 i art. 178 p.p.s.a. pozostają wprawdzie w ścisłej merytorycznej relacji z art. 180 tejże ustawy, ale mają charakter drugoplanowy.

Marszałek Sejmu szczegółowo przeanalizował charakter skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, a następnie stwierdził, że NSA odrzuca – bez wezwania do usunięcia braków – skargę kasacyjną niezawierającą określonego elementu konstrukcyjnego. Podkreślił jednak, że taki skutek braku nie wynika *expressis verbis* z kwestionowanej ustawy, lecz wynika z jednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych. Skoro wykładnia i sposób stosowania zaskarżonych przepisów są stałe i nie budzą wątpliwości ani w orzecznictwie, ani w literaturze przedmiotu, to uzasadnione jest przyjęcie, iż przepisy te mają taką właśnie normatywną treść i w tym kształcie powinny podlegać kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Marszałek Sejmu obszernie uzasadnił znaczenie formalizmu skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, stwierdził też, że za jej odrzuceniem bez wezwania do uzupełnienia braków przemawiają: potrzeba zapewnienia sprawnego przebiegu postępowania oraz realizacja postulatów pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego w tym postępowaniu, przymus adwokacko-radcowski, usprawiedliwiający rygoryzm formalny, ponadto zaś specyfika postępowania sądowoadministracyjnego, poprzedzonego dwuinstancyjnym postępowaniem administracyjnym. Mimo to uznał, że argumentacja ta jest niewystarczająca do uzasadnienia zgodności kwestionowanej regulacji z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

Marszałek Sejmu podkreślił, że wymiar sprawiedliwości jest sprawowany między innymi przez sądy administracyjne, a konstytucyjne prawo do sądu oraz zasada instancyjności (zaskarżalności) mają tu pełne zastosowanie. Dlatego postępowanie sądowoadministracyjne powinno zapewniać realizację konstytucyjnego prawa strony do rozpatrzenia jej sprawy przez sądy dwóch instancji i niedopuszczalne jest naruszenie tego prawa nawet pośrednio – przez ustanowienie formalnych warunków wniesienia środka odwoławczego nadmiernie utrudniających skorzystanie z niego, a więc niespełniających testu proporcjonalności. Obowiązująca regulacja jest przejawem nadmiernego formalizmu, choć sam wymóg zawarcia w skardze kasacyjnej określonych elementów, których brak wyklucza przyjęcie skargi do rozpoznania, może być uznany za zasadny. Niemniej zarzut nieproporcjonalności trzeba odnieść do swoistej sankcji – odrzucenia skargi kasacyjnej bez wezwania do uzupełnienia braku, nawet gdy brak ów nie uniemożliwia merytorycznego rozpoznania skargi kasacyjnej, gdyż treść żądania można ustalić na podstawie innych jej elementów. Odrzucenie skargi kasacyjnej prowadzi do uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia WSA, choćby nawet z merytorycznego punktu widzenia było ono wadliwe. Tym samym nazbyt rygorystyczne wymogi formalne mogą prowadzić do utrzymania w obrocie prawnym wadliwych decyzji administracyjnych.

Odnosząc się do wynikających z art. 2 Konstytucji zasad przyzwoitej legislacji oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, Marszałek Sejmu stwierdził, że zarzuty w tym zakresie są bezzasadne, bo w judykaturze i doktrynie przepisom tym nadawana jest jednolita treść. Kategoryzacja elementów skargi kasacyjnej jest wynikiem wykładni językowej art. 176 p.p.s.a., opartej na funkcji rozdzielającej spójnika „oraz”. Zarazem przyjęcie, że sanowane – w trybie art. 49 § 1 p.p.s.a. – są tylko wady skargi kasacyjnej jako pisma procesowego (nie zaś uchybienia w zakresie elementów konstrukcyjnych), stanowi wynik wykładni językowej oraz systemowej, nawiązującej do umiejscowienia wymienionych przepisów w ogólnym rozdziale p.p.s.a.

Zdaniem Marszałka Sejmu, bezzasadny jest również zarzut naruszenia zasady przyzwoitej legislacji wskutek nieprzyznania NSA uprawnienia do zmiany wyroku pierwszej instancji, choć mogłoby to wynikać z brzmienia art. 176 p.p.s.a. Przyjmuje się bowiem w doktrynie, że wniosek o zmianę zaskarżonego orzeczenia należy rozumieć jako żądanie jego uchylenia i rozpoznania skargi na podstawie 188 p.p.s.a.

Marszałek Sejmu podkreślił, że ewentualny wyrok stwierdzający niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów będzie miał charakter zakresowy i wyeliminuje niekonstytucyjną normę prawną nakazującą odrzucenie skargi kasacyjnej bez wezwania do uzupełnienia braku konstrukcyjnego – wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany. Poza zakresem derogacji pozostaną jednak inne wypadki odrzucenia kasacji z powodu braków konstrukcyjnych. Tym samym nastąpi zróżnicowanie sankcji związanych z brakami w zakresie konstrukcyjnych elementów skargi kasacyjnej (braki dotyczące pozostałych elementów konstrukcyjnych pozostaną brakami nieusuwalnymi). W tej sytuacji, ponieważ przywrócenie stanu konstytucyjności będzie wymagało interwencji ustawodawcy,

Marszałek Sejmu wniósł o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej wspomnianych przepisów w trybie art. 190 ust. 3 Konstytucji.

3. W piśmie z 27 marca 2012 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że art. 180 w związku z art. 178 i w związku z art. 176 p.p.s.a. w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie – bez wezwania do usunięcia braków – skargi kasacyjnej niespełniającej wymogu zamieszczenia w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 78 Konstytucji, a także z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, jest natomiast zgodny z – także wywodzoną z art. 2 Konstytucji – zasadą przyzwoitej legislacji. Stwierdził on brak precyzji skargi konstytucyjnej w określeniu zakresu zaskarżenia, bo podstawą prawną orzeczenia ostatecznie rozstrzygającego o konstytucyjnych prawach skarżącej jest art. 180 w związku z art. 178 i w związku z art. 176 p.p.s.a., a i to tylko w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie skargi kasacyjnej, w której nie zamieszczono wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany. W pozostałym zakresie – odnoszącym się do spełnienia przez skargę kasacyjną innych wymagań odnoszących się do pisma w postępowaniu sądowym oraz pozostałych elementów konstrukcyjnych – Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania 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.).

Analizując zarzuty skarżącej, Prokurator Generalny stwierdził, że konsekwencją prawa do zaskarżania orzeczeń jest zakaz – co do zasady – orzekania przez sąd drugiej instancji ponad żądanie skarżącego. Dlatego zamieszczenie w skardze kasacyjnej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany jest niezbędne dla wyznaczenia granic jej rozpoznawania przez NSA. Charakter prawny skargi kasacyjnej i jej rola w systemie wymiaru sprawiedliwości, w połączeniu z przymusem adwokacko-radcowskim, przemawiają za dopuszczalnością wprowadzenia przez ustawodawcę określonych wymogów formalnych. Niemniej jednak istotą problemu konstytucyjnego jest – w opinii Prokuratora Generalnego – nadmierny rygoryzm regulacji, prowadzący się do odrzucenia wybrakowanej skargi kasacyjnej bez wezwania strony do usunięcia braku. Cel regulacji nie usprawiedliwia aż takiego rygoryzmu, zwłaszcza że odrzucenie skargi kasacyjnej następuje tylko w razie niedochowania wymagań szczególnych, a w razie stwierdzenia braków usuwalnych sąd i tak ma obowiązek wezwania strony do ich uzupełnienia. Odstąpienie od wezwania do usunięcia braku elementu konstrukcyjnego skargi kasacyjnej nie oznacza, że kwestionowana regulacja automatycznie sprzyja szybkości postępowania sądowoadministracyjnego, a w tych okolicznościach trudno uznać szybkość postępowania sądowoadministracyjnego za wartość usprawiedliwiającą nadmierny rygoryzm, gdy żadnej innej wartości za nim przemawiającej wskazać nie można.

Odnosząc się do przymusu adwokacko-radcowskiego, Prokurator Generalny stwierdził, że kontrolowana regulacja nie służy podniesieniu rzetelności, sumienności ani jakości usług profesjonalnych pełnomocników, co prowadziłoby do wzmożenia ochrony prawnej stron postępowania. Strona reprezentowana przez zawodowego pełnomocnika działa w zaufaniu do jego umiejętności zawodowych także w zakresie sporządzenia skargi kasacyjnej. Zarazem jednak to ona ponosi konsekwencję niedopełnienia obowiązków przez profesjonalnego pełnomocnika, stając wobec nieodwracalnych, negatywnych skutków jego nieprofesjonalnych działań. Ryzyko negatywnych następstw ponosi więc nie podmiot odpowiedzialny za należyte sporządzenie skargi kasacyjnej, lecz strona postępowania, a konsekwencją błędu formalnego profesjonalnego pełnomocnika jest odrzucenie skargi

kasacyjnej, a przez to zamknięcie stronie drogi do merytorycznego rozpatrzenia sprawy przez NSA. Prokurator Generalny odrzucił pogląd, że cięższe i dolegliwsze dla stron skutki uchybień formalnych ich pełnomocników wymuszają na nich poprawę jakości i staranności świadczonej pomocy. Podkreślił też, że negatywne skutki ustawowej regulacji nie są rekompensowane prawem strony do ubiegania się o odszkodowanie za szkodę poniesioną wskutek odrzucenia wybrakowanej skargi kasacyjnej, ponieważ obowiązkowe ubezpieczenie pełnomocnika od odpowiedzialności cywilnej – niezależnie od trudności proceduralnych związanych z jego wyegzekwowaniem – nie może być postrzegane jako ekwiwalent merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez NSA. Tym samym kwestionowana regulacja wypacza – zdaniem Prokuratora Generalnego – istotę i cel przymusu adwokacko-radcowskiego, który w założeniu miał gwarantować stronie profesjonalną i rzetelną obsługę prawną, a tym samym właściwą ochronę jej praw.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że kwestionowane rozwiązanie skutkuje nieodwracalnym pozbawieniem strony możliwości rozpoznania sprawy przez NSA, pośrednio pozbawiając ją konstytucyjnych praw i wolności, których ochrony zamierzała dochodzić. Dzieje się tak między innymi dlatego, że – ze względu na bieg określonych w p.p.s.a. terminów zaskarżenia (art. 177 § 1) i stosunkowo krótki czas na złożenie skargi kasacyjnej – w praktyce najczęściej niemożliwe jest ponowne wniesienie skargi kasacyjnej pozbawionej uchybień, a skarga kasacyjna, której braku w zakresie elementów konstrukcyjnych usunięto po upływie terminu jej wniesienia, również ulega odrzuceniu.

Prokurator Generalny podkreślił, że postępowanie sądowoadministracyjne powinno spełniać standardy konstytucyjne dotyczące zaskarżalności orzeczenia pierwszej instancji oraz dwuinstancyjności postępowania sądowego. Niedopuszczalne jest ustanowienie wymagań nadmiernie utrudniających korzystanie z prawa do zaskarżania orzeczeń WSA. Rygoryzm kwestionowanej regulacji prowadzi do pozostawienia w obrocie prawnym wadliwych wyroków WSA (a przez to – niejednokrotnie – również wadliwych rozstrzygnięć organów administracji), które zostałyby uchylone w razie ich merytorycznej kontroli przez NSA. Wobec jednolitej i rygorystycznej linii orzeczniczej sądów administracyjnych dotyczy to również sytuacji, w których treść żądania skarżącego byłaby możliwa do ustalenia na podstawie pozostałych elementów skargi kasacyjnej.

W tych okolicznościach Prokurator Generalny uznał, że kwestionowana regulacja nie spełnia testu proporcjonalności. Skumulowanie wymogów skargi kasacyjnej w zakresie jej elementów konstrukcyjnych oraz skutków procesowych braków w tym zakresie, stanowi nieproporcjonalne nagromadzenie w kwestionowanej regulacji środków dyscyplinujących, co godzi w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dotkliwość tej regulacji należałoby – jego zdaniem – zrekompensować możliwością usunięcia przez pełnomocnika wskazanego braku skargi kasacyjnej, w wyniku wezwania przez sąd.

Prokurator Generalny za niezasadny uznał natomiast zarzut naruszenia zasad przyzwoitej legislacji, ponieważ – w jego opinii – kwestionowane przepisy są na tyle dookreślone, precyzyjne i jednoznaczne, że nie budzą wątpliwości co do swego znaczenia, na co wskazuje jednolite orzecznictwo sądów administracyjnych oraz poglądy przedstawicieli doktryny. Kwestionowana norma prawna dekodowana jest z zaskarżonych przepisów z zastosowaniem powszechnie przyjętych metod wykładni. Zasad tych nie narusza także określenie w art. 176 p.p.s.a. wymogu zamieszczenia w skardze kasacyjnej wniosku o zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanej zmiany, gdy NSA nie ma prawa do zmiany zaskarżonego orzeczenia sądu pierwszej instancji. Przyjmuje się bowiem, że wnoszący skargę kasacyjną nie ponosi ujemnych konsekwencji posłużenia się nazewnictwem przyjętym w art. 176 p.p.s.a., a przez wniosek strony o zmianę zaskarżonego orzeczenia należy rozumieć żądanie jego uchylecia i rozpoznania skargi na podstawie art. 188 p.p.s.a.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich, pismem z 16 listopada 2011 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

II

Zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), skarga konstytucyjna może być rozpoznana przez Trybunał Konstytucyjny na posiedzeniu niejawnym, jeżeli z przedstawionych na piśmie stanowisk uczestników postępowania bezspornie wynika, że akt normatywny, na podstawie którego sąd orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego, jest niezgodny z Konstytucją.

Z przedstawionych w sprawie stanowisk Sejmu i Prokuratora Generalnego wynika, że podzielili oni zawartą w skardze konstytucyjnej ocenę zakwestionowanej regulacji. W tych okolicznościach Trybunał Konstytucyjny ocenił jej niezgodność z Konstytucją jako bezsporną i dlatego rozpoznanie skargi konstytucyjnej i wydanie wyroku nastąpiło na posiedzeniu niejawnym.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres zaskarżenia, kwestie formalne, istota problemu konstytucyjnego.

1.1. Przedmiotem skargi konstytucyjnej spółki jawnej Lonza-Nata Teresa Zarębska, Waldemar Michałowski (dalej: skarżąca), jest art. 178 w związku z art. 180 i w związku z art. 176 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.), któremu skarżąca zarzuca – jako całości – niezgodność z art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji, a w zakresie, w jakim regulacja ta przewiduje odrzucenie, bez wezwania do usunięcia braków, skargi kasacyjnej niespełniającej wymagań określonych w art. 176 p.p.s.a. – niezgodność z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 79 Konstytucji, skarga konstytucyjna może dotyczyć przepisu „na podstawie którego sąd (...) orzekł ostatecznie o (...) wolnościach lub prawach” skarżącego. Ostatecznym orzeczeniem w sprawie leżącej u podstaw niniejszej skargi konstytucyjnej jest postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) o odrzuceniu skargi kasacyjnej. Zostało ono wydane – ze względu na niezawarcie w niej jednego z elementów konstrukcyjnych – na wskazanej w uzasadnieniu podstawie: art. 180 w związku z art. 178 p.p.s.a. Takie sformułowanie podstawy prawnej rozstrzygnięcia NSA zgodne jest ze wskazaniami jurysprudencji (zob. B. Gruszczyński, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 520).

W tych okolicznościach przedmiotem zaskarżenia powinna być właśnie taka sekwencja przepisów p.p.s.a., i to ona będzie przedmiotem rozstrzygania Trybunału Konstytucyjnego, baczącego na zasadę *falsa demonstratio non nocet*. Oczywiście wskazanie przez skarżącą art. 176 p.p.s.a. jako przepisu związkowego jest prawidłowe, bo tylko w połączeniu z nim można odkodować normę prawną, która doprowadziła do odrzucenia skargi kasacyjnej.

1.2. Zgodnie z zakwestionowanymi przepisami – w szyku wyżej ustalonym – NSA odrzuca na posiedzeniu niejawnym skargę kasacyjną, jeżeli podlegała ona odrzuceniu przez WSA (art. 180 p.p.s.a.), a więc skargę kasacyjną wniesioną po upływie terminu lub z innych przyczyn niedopuszczalną, jak również skargę kasacyjną, której braków strona nie uzupełniła w terminie (art. 178 p.p.s.a.).

Art. 176 p.p.s.a. określa wymogi stawiane skardze kasacyjnej, która – zgodnie z nim – powinna czynić zadość wymaganiom przepisany dla pisma w postępowaniu sądowym oraz zawierać: oznaczenie zaskarżonego orzeczenia ze wskazaniem, czy jest ono zaskarżone w całości, czy w części, przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie, a także wniosek o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany. Istnieją zatem, na gruncie tego przepisu, dwie – oddzielone spójnikiem „oraz” – grupy wymagań, które skarga kasacyjna powinna spełniać: wymagania formalne odnoszące się do każdego pisma w postępowaniu sądowoadministracyjnym (wynikające z art. 46 i art. 47 p.p.s.a.) oraz wymagania materialne, inaczej zwane konstrukcyjnymi, odnoszące się tylko do skargi kasacyjnej, stanowiące o jej istocie.

Braki formalne mogą zostać uzupełnione w trybie art. 49 p.p.s.a. (stosowanego przez NSA na mocy art. 193 p.p.s.a.), natomiast niespełnienie wymagań materialnych nie może zostać sanowane, a pominięcie któregoś z wymaganych elementów powoduje, że skarga kasacyjna uznawana jest za zawierającą brak istotny i nienaprawialny, przez co podlega odrzuceniu. Stanowisko takie jednolicie zajmują sądy administracyjne (tak między innymi postanowienia NSA z 16 marca 2004 r., sygn. akt FSK 209/04, ONSAiWSA nr 1/2004, poz. 13 z glosą A. Skoczylasa, OSP nr 6/2004, poz. 73 i 21 czerwca 2004 r., sygn. akt FSK 182/04, Lex nr 129855), jest też ono akceptowane w doktrynie (zob. np.: H. Knysiak-Molczyk, *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2009, s. 141 i 281 oraz J. Drachal, A. Wiktorowska, R. Stankiewicz, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2011, s. 599).

Przedstawiając w skrócie postępowanie sądów administracyjnych po wniesieniu skargi kasacyjnej, wskazać trzeba, że ma ono dwa etapy. Najpierw skarga kasacyjna badana jest przez WSA pod kątem tego, czy odpowiada wymaganiom formalnym i czy został od niej uiszczony wpis w należytej wysokości. Jeśli skarga kasacyjna nie spełnia wymogów stawianych pismu procesowemu w postępowaniu sądowoadministracyjnym, przewodniczący właściwego wydziału WSA wzywa do jej uzupełnienia lub poprawienia w terminie siedmiu dni. W razie stwierdzenia wniesienia skargi kasacyjnej po upływie terminu lub jej niedopuszczalności z innych przyczyn albo nieuzupełnienia braków w wyznaczonym terminie powinno nastąpić jej odrzucenie przez WSA (na jego postanowienie w tej sprawie przysługuje zażalenie do NSA – art. 194 § 1 pkt 7 p.p.s.a.). Jeśli skarga spełnia – w ocenie WSA – wymogi formalne, sąd ten przedstawia akta sprawy NSA, który ponownie bada tę kwestię i decyduje o dalszym postępowaniu. Innymi słowy, NSA prowadzi postępowanie kontrolne w stosunku do tzw. postępowania międzyinstancyjnego prowadzonego przez WSA, ponieważ stwierdzenie przez ten ostatni sąd dopuszczalności skargi kasacyjnej nie jest ostateczne ani wiążące dla NSA. Przewodniczący wydziału NSA, uznając, że WSA przeoczył uchybienia w zakresie wymagań wynikających z art. 176 p.p.s.a., kieruje sprawę do rozpatrzenia na posiedzeniu niejawnym. Jeśli stwierdzone braki należą do kategorii usuwalnych, NSA zwraca skargę kasacyjną WSA, aby ten – zgodnie ze swymi kompetencjami – wezwał skarżącego do uzupełnienia owych braków. Jeśli natomiast braki należą do kategorii nieusuwalnych, NSA postanawia o jej odrzuceniu.

W zgodnej opinii judykatury i doktryny, nieusuwalność braków należących do drugiej kategorii wynika z tego, że pominięcie któregoś z elementów konstrukcyjnych skargi kasacyjnej uniemożliwia sądowi administracyjnemu ocenę zgodności z prawem zaskarżonego orzeczenia, i to kwestionuje skarżący.

1.3. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że skarga konstytucyjna jest środkiem uruchamiania kontroli konkretnej, mogącej dotyczyć jedynie regulacji, która została rzeczywiście zastosowana podczas wydania ostatecznego orzeczenia o prawach lub wolnościach skarżącego. W okolicznościach rozpatrywanej sprawy przepisy p.p.s.a. mogą być zatem przedmiotem zaskarżenia tylko w takim zakresie, w jakim legły u podstaw ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy skarżącej przez NSA.

Powodem odrzucenia skargi kasacyjnej skarżącej przez NSA było niezawarcie w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia (czyli wyroku WSA) z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany. Tylko w tym zakresie Trybunał Konstytucyjny mógł więc kontrolować zakwestionowane przepisy. Ich badanie w pozostałym zakresie (w odniesieniu do pozostałych elementów konstrukcyjnych) i orzekanie o nich było niedopuszczalne. Spowodowało to konieczność umorzenia postępowania w tym 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).

Wobec powyższego, przedmiotem rozpatrywanej przez Trybunał Konstytucyjny sprawy jest zgodność art. 180 w związku z art. 178 i art. 176 p.p.s.a. w zakresie, w jakim wynika z nich nakaz odrzucenia, bez wezwania do usunięcia braków, skargi kasacyjnej niezawierającej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 oraz z art. 78 Konstytucji.

1.4. Trybunał Konstytucyjny odnotowuje, że będący przedmiotem kontroli art. 180 p.p.s.a. był już przedmiotem jego wyrokowania. W wyroku z 7 marca 2006 r., sygn. SK 11/05 (OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 27), Trybunał Konstytucyjny orzekł o jego zgodności z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji oraz nieadekwatności art. 77 ust. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w tej sprawie. W tej sytuacji konieczne jest rozważenie, czy postępowanie nie powinno zostać umorzone. Zgodnie bowiem z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „wcześniejsze rozpatrzenie (...) konstytucyjności określonego przepisu z punktu widzenia tych samych zarzutów nie pozostaje bez znaczenia dla (...) sprawy, w której przedmiotem kontroli jest ów przepis. (...) uprzednie orzeczenie o zgodności określonego przepisu z tymi samymi wzorcami kontroli rodzi konieczność wydania rozstrzygnięcia opartego na zasadzie *ne bis in idem*, która (...) zapewnia stabilizację sytuacji powstałych wskutek ostatecznego orzeczenia” (postanowienie z 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94).

W rozpatrywanej w 2006 r. sprawie skarżący zakwestionowali art. 180 p.p.s.a. w związku z art. 194 § 1 pkt 7 p.p.s.a., przewidujące zaskarżalność w trybie zażalenia postanowienia o odrzuceniu skargi kasacyjnej przez WSA. Zarzucali przepisom p.p.s.a., że z jednej strony przewidują, iż odrzucenie skargi kasacyjnej musi podlegać kontroli instancyjnej, z drugiej jednak – nie dają możliwości zaskarżenia takiego postanowienia wydanego przez NSA. Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, że postanowienie NSA wydane na podstawie art. 180 p.p.s.a. jest w istocie orzeczeniem sądu drugiej instancji, niezasadne są więc zarzuty naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania i zamknięcia drogi sądowej.

W tych okolicznościach stwierdzić trzeba, że problematyka odrzucania skarg kasacyjnych w postępowaniu sądowoadministracyjnym ze względu na ich braki, do usunięcia których strona nie jest wzywana, nie była jeszcze przedmiotem rozstrzygnięcia

Trybunału Konstytucyjnego, nie ziściła się zatem przesłanka *ne bis in idem*, a postępowanie w niniejszej sprawie może się toczyć bez przeszkód.

1.5. Trybunał Konstytucyjny dostrzega również konieczność odniesienia się do wyroku z 12 lipca 2011 r., sygn. SK 49/08 (OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 55), w którym za zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji uznał art. 424⁸ § 1 w związku z art. 424⁵ § 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (ówcześnie: Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2014 r. poz. 101; dalej: k.p.c.) w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie – bez wezwania do usunięcia braków – skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia niespełniającej wymogu wskazania przepisu prawa, z którym zaskarżone orzeczenie jest niezgodne.

Na pierwszy rzut oka wydawać się może, że zawarte w uzasadnieniu tego wyroku twierdzenia mogłyby znaleźć zastosowanie w odniesieniu do rozpatrywanej obecnie sprawy. Istotnie bowiem, że – stanowiącej element prawa do sądu – zasady sprawiedliwości proceduralnej nie wynika uniwersalny obowiązek sądu wzywania stron do usuwania braków wniesionych nieprawidłowo środków procesowych, a wprost przeciwnie – naturalną konsekwencją niespełnienia wymagań przewidzianych dla określonego instrumentu procesowego jest jego odrzucenie przez sąd.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w niniejszej sprawie nie można było *per analogiam* zastosować użytej we wspomnianej sprawie argumentacji, choćby z powodu zasadniczej odmienności przedmiotów kontroli w obu tych sprawach, a mianowicie skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym oraz skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wydanego w postępowaniu cywilnym. Odmiennść ta wynika już z samego charakteru obu środków prawnych. Oto bowiem skarga kasacyjna, przysługująca od nieprawomocnego orzeczenia WSA, jest zwykłym środkiem zaskarżenia, a jej celem jest doprowadzenie do uchylenia lub zmiany zaskarżonego orzeczenia pierwszej instancji. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest natomiast jednym z nadzwyczajnych środków zaskarżenia, niemającym na celu wzruszenia prawomocnego orzeczenia, lecz uznanie jego sprzeczności z prawem, bez jego uchylenia albo zmiany.

Nie bez znaczenia pozostaje również zróżnicowanie czasu, w którym można skorzystać z obu tych instrumentów prawnych. Skarga kasacyjna może zostać wniesiona w ciągu 30 dni od daty doręczenia stronie odpisu orzeczenia WSA z uzasadnieniem (art. 177 § 1 p.p.s.a.), co jest terminem na tyle krótkim, że – jak już wspomniano wyżej – jej odrzucenie przez NSA z powodu braku elementu konstrukcyjnego uniemożliwia w praktyce jej ponowne, skuteczne wniesienie. Tymczasem termin wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wynosi dwa lata od uprawomocnienia się orzeczenia (art. 424⁶ § 1 k.p.c.), a zatem w razie jej odrzucenia z powodu braków, możliwe jest – z reguły (o ile strona „mieści się” w dwuletnim terminie) – ponowne jej wniesienie po uzupełnieniu braków. Tak więc skutek procesowy odrzucenia skargi kasacyjnej jest w zasadzie definitywny, w przeciwieństwie do skutku odrzucenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

Istotne znaczenie ma również ranga braku formalnego powodującego odrzucenie skargi kasacyjnej. Niezamieszczenie w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany nie może być bowiem traktowane na równi z niewskazaniem w skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przepisu prawa, z którym to orzeczenie jest niezgodne.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny uznał nerelevantność przedstawionej w sprawie o sygn. SK 49/08 argumentacji, uzasadniającej konstytucyjność ówczesnie zaskarżonych przepisów k.p.c., w odniesieniu do oceny przepisów zaskarżonych w

niniejszej sprawie, dotyczących skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

1.6. Rozpatrywana sprawa wynikła na gruncie, akceptowanej w literaturze, stałej i jednolitej praktyki sądów administracyjnych, polegającej na odrzucaniu skarg kasacyjnych niezawierających tak zwanych elementów konstrukcyjnych, bez wezwania stron do usunięcia braków, w szczególności – w kontekście niniejszej sprawy – braku wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany. Praktyka ta nie wynika wprost z przepisów p.p.s.a., oparta jest jednak na wykładni jego przepisów. Ani ta wykładnia, ani też oparty na niej sposób stosowania zaskarżonych przepisów nie budzą wątpliwości w orzecznictwie i literaturze przedmiotu (zob. cz. III pkt 1.2. uzasadnienia). Uznać zatem trzeba, że treść normatywna zaskarżonych przepisów została utrwalona w czasie wieloletniego ich jednolitego stosowania, a – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – „naruszenie prawa do sądu (...) może być wynikiem działania (...) organów wymiaru sprawiedliwości” (wyrok z 20 maja 2008 r., sygn. P 18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 61).

1.7. Istota problemu przedstawionego Trybunałowi Konstytucyjnemu do rozstrzygnięcia sprowadza się do tego, czy – wynikająca z art. 180 w związku z art. 178 i art. 176 p.p.s.a. – norma prawna, nakazująca odrzucenie skargi kasacyjnej bez wezwania do usunięcia braków, polegającego na niezawarciu w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany, nie stanowi nieproporcjonalnego ograniczenia prawa do sądu i prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, nie narusza zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także – czy przepisy te nie łamią zasady poprawnej legislacji.

2. Charakter skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym; historia regulacji.

2.1. Trybunał Konstytucyjny uznaje za potrzebne przypomnienie, że celem postępowania sądowoadministracyjnego jest kontrola legalności działań administracji publicznej, w tym eliminacja wadliwych rozstrzygnięć organów administracji z obrotu prawnego. W ten sposób zapewniana jest ochrona indywidualnych racji podmiotów skarżących, a także chroniony jest interes publiczny, przejawiający się między innymi w zapewnieniu możliwie najpełniejszej realizacji zasady legalizmu, wynikającej z art. 7 Konstytucji.

Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym ma charakter zwyczajnego środka zaskarżenia nieprawomocnych orzeczeń WSA (tak np. J. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 442). Oznacza to, że – odmiennie niż w wypadku skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego w postępowaniu cywilnym – NSA jest sądem drugiej instancji, a nie szczególnym sądem rozpatrującym nadzwyczajne środki zaskarżenia. Tym samym uznać trzeba, że skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym, choć nie można jej utożsamiać z apelacją w postępowaniu przed sądami powszechnymi, realizuje przewidzianą w Konstytucji zasadę dwuinstancyjności postępowania i – jako taka – powinna być pod tym kątem efektywnie ukształtowana.

Skarga kasacyjna jest środkiem sformalizowanym, a jej skutkiem jest wszczęcie postępowania przed sądem drugiej instancji, o ile spełnia ona warunki w zakresie: legitymacji (art. 173 § 2 p.p.s.a.), terminu wniesienia (art. 177 p.p.s.a.), sporządzenia przez osobę uprawnioną (art. 175 p.p.s.a.), a także zachowania wymagań formalnoprawnych i konstrukcyjnych (art. 176 w związku z art. 174 p.p.s.a.); do 9 kwietnia 2010 r. włącznie, pozostawiano bez rozpoznania albo odrzucano bez wezwania nienależycie opłacone pisma

podlegające opłacie stałej, wnoszone przez adwokatów lub radców prawnych (art. 221 p.p.s.a. uchylony z dniem 10 kwietnia 2010 r.).

2.2. Przepisy p.p.s.a. dotyczące skargi kasacyjnej były niewątpliwie wzorowane na przepisach k.p.c. o kasacji w postępowaniu cywilnym, w kształcie ówczśnie obowiązującym. Art. 393³ k.p.c., dodany w roku 1996, początkowo miał brzmienie dokładnie takie jak późniejszy art. 176 p.p.s.a. (innymi słowy przepis p.p.s.a. stanowi powtórzenie art. 393³ k.p.c. w jego brzmieniu pierwotnym). Wskazany przepis k.p.c. został jednak zmieniony (ustawą z dnia 24 maja 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, Dz. U. Nr 48, poz. 554) w taki sposób, że w oddzielnych paragrafach wymieniał wymagania formalne i konstrukcyjne skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym. Z kolei art. 393⁵ k.p.c., od czasu zmiany (ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 172, poz. 1804) wyraźnie wskazywał braki formalne, do których uzupełnienia należy stronę wezwać, i braki skutkujące jej odrzuceniem bez wezwania do uzupełnienia. Oba „pierwowzory” art. 176 i art. 178 p.p.s.a. – odpowiednio art. 393³ i art. 393⁵ k.p.c., uchylone zostały ustawą z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98).

Oparcie przepisów p.p.s.a. na wzorcu zaczerpniętym z k.p.c. było rozwiązaniem krytykowanym w literaturze, a Trybunał Konstytucyjny – w wyroku z 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05 (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 108) – podkreślił odmienny charakter skarg kasacyjnych w każdym z tych postępowań, ponieważ: „W postępowaniu przed sądami cywilnymi skarga kasacyjna jest środkiem odwoławczym kierowanym w toku instancji do Sądu Najwyższego w celu ostatecznej kontroli zgodności z prawem orzeczeń sądów II instancji. W postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest to natomiast środek zaskarżenia orzeczeń pierwszoinstancyjnych”. Zwrócił również uwagę na odmienność roli sądów administracyjnych, „które (...) kontrolują działalność administracji publicznej (...) pod względem zgodności z prawem. Nie stosują (...) prawa materialnego w taki sposób, jak czynią to sądy powszechne (...)”.

3. Analiza zarzutów skargi konstytucyjnej.

Analizując zarzuty skargi konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny skrótkowo przedstawi wzorce kontroli (ich szczegółowe definiowanie uznając za zbędne, wobec bogatego orzecznictwa, znanego – jak na to wskazują przedstawione stanowiska – uczestnikom postępowania), a następnie w ich świetle oceni zaskarżone przepisy.

Jak wspomniano wcześniej, wzorcami kontroli są w niniejszej sprawie po pierwsze art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji, po wtóre zaś jej art. 78. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 2 Konstytucji prawidłowo wskazany został w skardze konstytucyjnej jako wzorzec związkowy, ponieważ nie mógłby on być – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – samodzielnym wzorcem kontroli w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że dokonane poniżej połączenie art. 78 z art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także wydzielenie jej art. 2 do – niejako odrębnego – omówienia służy jedynie uporządkowaniu wywodu.

3.1. Odnosząc się do treści wzorców kontroli – art. 45 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 78 Konstytucji – Trybunał Konstytucyjny przypomina, że na prawo do sądu składają się trzy uprawnienia: prawo dostępu do sądu, czyli uruchomienia procedury sądowej, prawo do rzetelnej procedury sądowej zgodnej z wymogami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności (tzw. sprawiedliwość proceduralna) oraz prawo do uzyskania wiążącego

rozstrzygnięcia (wyroku). Ustrojodawca objął prawem do sądu możliwie najszerszy zakres spraw, a z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dyrektywa interpretacyjna zakazująca ograniczającej (zawężającej) wykładni prawa do sądu.

Ze względu na treść zarzutów skarżącej, w niniejszej sprawie należało się skupić na sprawiedliwości proceduralnej, której istotą – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – jest podmiotowe traktowanie uczestników postępowania, zakaz arbitralnego działania sądu, zapewnienie stronom możliwości korzystania z ich praw i gwarancji procesowych oraz zagwarantowanie im rzetelnego i merytorycznego rozpatrzenia sprawy. W zasadzie sprawiedliwości proceduralnej mieszczą się przede wszystkim: możliwość bycia wysłuchanym przez sąd, konieczność ujawniania przez sąd motywów rozstrzygnięcia, zapewnienie uczestnikowi postępowania przewidywalności jego przebiegu oraz nakaz wszechstronnego zbadania przez sąd okoliczności sprawy, jak również dwuinstancyjność postępowania (zob. między innymi wyroki z: 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29; 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53; 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7 oraz wspomniany wyżej wyrok o sygn. SK 49/08).

We wspomnianym wyżej wyroku o sygn. P 18/07, a także w wyroku z 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07 (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101), Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność przepisów procedury cywilnej przewidujących odrzucenie przez sąd bez wzywania do usunięcia braków, odpowiednio, apelacji (art. 370¹ k.p.c.) oraz skargi kasacyjnej (art. 398⁶ § 2 i 3 k.p.c.), sporządzonych przez profesjonalnego pełnomocnika, a mimo to niespełniających określonych wymagań prawnych. Kierował się przy tym przekonaniem, że regulacja nakładająca na sądy obowiązek odrzucania środków odwoławczych przed ich merytorycznym rozpoznaniem, ze względu na dostrzeżone nieusuwalne braki formalne, stanowi ograniczenie dostępu do sądu drugiej instancji. Stwierdził też, że w imię szybkości postępowania sądowego nie można poświęcać ochrony praw podmiotowych jednostek, a przymus adwokacki nie może usprawiedliwiać automatycznego odrzucania wspomnianych środków prawnych. Nadmierny formalizm procesowy, prowadzący do naruszenia prawa do sądu, polega między innymi na nieproporcjonalnym unormowaniu rygorów procesowych stosowanych przez sąd w razie dokonania czynności w sposób wadliwy pod względem formalnym, nawet gdy czynności tych dokonał fachowy pełnomocnik. Szybkość postępowania, choć niewątpliwie ważna, nie może być wyłączną wartością, na rzecz której ustanawia się restrykcję w postaci odrzucenia środka zaskarżenia bez wezwania do uzupełnienia braków, zwłaszcza że realne przyspieszenie rozpoznania sprawy bywa iluzoryczne. Dlatego też ustawodawca, uznając za zasadę, że braki formalne środka odwoławczego skutkują jego odrzuceniem, powinien dać szansę ich usunięcia na wezwanie sądu.

Sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, które bez zachowania standardu rzetelności postępowania miałoby charakter li tylko fasadowy. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01 (OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14), sąd rozstrzygający w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej „nie może być sprowadzany do roli robota, mechanicznie odrzucającego pisma procesowe obywateli ze względu na uchybienia nie ważące w żaden sposób na możliwości wydania orzeczenia”. Sąd nie może też przekształcić się w instytucję biurokratyczną (zob. wyrok z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2), a niemożność wskazania wartości konstytucyjnej, wymienionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, z powodu której określone prawo zostało ograniczone, uzasadnia stwierdzenie niekonstytucyjności regulacji proceduralnej.

Przechodząc do art. 78 Konstytucji, należy wskazać, że gwarantuje on stronie postępowania prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji. Zasada

instancyjności (zaskarżalności) postępowania sądowego urzeczywistnia sprawiedliwość proceduralną (zob. wyrok z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158). Jak wskazywał już Trybunał Konstytucyjny, przedmiotem art. 45 ust. 1 Konstytucji jest „rozpatrzenie sprawy”, natomiast art. 78 Konstytucji dotyczy procesu decyzyjnego prowadzącego do uzyskania wiążącego jej rozstrzygnięcia, a podniesiona do rangi konstytucyjnej instancyjna kontrola sądowa ma zapobiegać pomyłkom i arbitralności sądu pierwszej instancji (zob. wspomniany wcześniej wyrok o sygn. SK 63/05). Jest też ona gwarancją usunięcia różnorodnych błędów, omyłek i innych uchybień popełnionych w toku rozpoznania sprawy przez sąd pierwszej instancji (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 18 listopada 2008 r., sygn. akt II KK 121/08, „Biuletyn Prawa Karnego” nr 1/2009, s. 10).

Ustrojodawca nie rozstrzygnął precyzyjnie kształtu kontroli instancyjnej, dając tym samym ustawodawcy zwykłą znaczną swobodę, która jednak nie jest nieograniczona i nie pozwala wprowadzać rozwiązań arbitralnych, ponad miarę ograniczających prawa procesowe stron postępowania. Konstytucyjną gwarancję prawa do sądu narusza między innymi ograniczenie uprawnień procesowych zbędne z punktu widzenia zamierzonych przez ustawodawcę celów regulacji (zob. wyrok z 28 lipca 2004 r., sygn. P 2/04, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72).

Trybunał Konstytucyjny – w dotyczącym apelacji w postępowaniu cywilnym, wspomnianym wyżej, wyroku o sygn. P 18/07 – uporządkował dawniejsze ustalenia dotyczące konstytucyjnych wymogów w odniesieniu do ukształtowania środków zaskarżenia. Stwierdził, że unormowanie konstytucyjne ma zapobiegać nierzetelnym procedurom, pośrednio prowadzącym do unicestwienia praw i wolności, których ochronę gwarantuje prawo do sądu. W opinii Trybunału Konstytucyjnego, regulacja nakładająca na sądy obowiązek odrzucania, ze względu na dostrzeżone nieusuwalne prawnie braki formalne, środków odwoławczych przed ich merytorycznym rozpoznaniem, stanowi ograniczenie dostępu do sądu drugiej instancji, zarówno przez to, że braków apelacji sporządzonej przez profesjonalnych pełnomocników nie można sanować (a tym samym zapobiec jej odrzuceniu), jak i przez to, iż – ze względu na bieg terminów określonych w k.p.c. – najczęściej niemożliwe jest ponowne wniesienie apelacji pozbawionej już uchybień formalnych.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił ponadto, że szczególnie istotne jest zapewnienie realnego dostępu do drugiej instancji, i zauważył, że prawo to może zostać naruszone zarówno bezpośrednio (przez brak możliwości wniesienia apelacji), jak i pośrednio (przez ustanowienie nadmiernie utrudniających wniesienie apelacji warunków formalnych; zob. np. wspomniany wyżej wyrok w sprawie o sygn. P 9/01, a także wyroki z: 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12 i 1 lutego 2005 r., sygn. SK 62/03, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 11). Zgodnie z Konstytucją, środek zaskarżenia musi być skuteczny, a więc musi umożliwiać merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy – zapewniać obiektywną i realną kontrolę orzeczeń wydanych w pierwszej instancji.

W świetle przytoczonego wyżej orzecznictwa, zasada sprawiedliwości proceduralnej wyraża się między innymi w zapewnieniu merytorycznego orzekania w dwuinstancyjnym postępowaniu o prawach i obowiązkach jego uczestników. Regulacje prawne uniemożliwiające bądź nadmiernie utrudniające merytoryczne rozpoznanie, muszą zostać uznane za sprzeczne z wymienioną zasadą, a przez to z konstytucyjnym prawem do sądu.

Drugoinstancyjna kontrola orzeczeń sądowych powinna być – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – efektywna, a zatem środki zaskarżenia powinny być, co do zasady, choć oczywiście nie bezwarunkowo, przedmiotem merytorycznej analizy. Nie chodzi, rzecz jasna, o zniesienie wszelkich barier formalnych ani o lekceważenie braków w tym zakresie, ale o właściwe wyważenie interesów wymiaru

sprawiedliwości i praw jednostki. Trybunał Konstytucyjny wskazał już, że ustawodawca, zachowując zasadę, iż braki formalne środka odwoławczego skutkują jego odrzuceniem, powinien zrekompensować dotkliwość tej zasady szansą usunięcia braku na wezwanie sądu (zob. wyrok z 30 października 2012 r., sygn. SK 8/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 111) i podkreślił, że „regulacja, która nakłada na sądy obowiązek odrzucania, ze względu na dostrzeżone a nieusuwalne braki formalne, środków odwoławczych przed ich merytorycznym rozpoznaniem, stanowi ograniczenie dostępu do sądu drugiej instancji” (wspomniany wyżej wyrok o sygn. P 18/07).

Art. 31 ust. 3 Konstytucji określa granice ingerencji w gwarantowane konstytucyjnie prawa i wolności. Ich ograniczenie może nastąpić – w myśl zasady proporcjonalności – tylko, jeżeli jest konieczne w demokratycznym państwie i to ze względu na jedną ze ściśle określonych przesłanek, lub kilka z nich, w szczególności takich jak bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, czy też ochrona zdrowia i moralności publicznej. Każda regulacja ingerująca w konstytucyjne wolności lub prawa powinna przejść „test proporcjonalności” – ustanowienie ograniczenia musi zostać poprzedzone analizą: czy projektowana regulacja może spowodować osiągnięcie zamierzonego celu, czy jest niezbędna dla ochrony wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości oraz czy efekty regulacji są proporcjonalne do ciężarów nakładanych na obywateli. Istotą zasady proporcjonalności jest zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy, oceniany przez pryzmat możliwości osiągnięcia takiego samego efektu za pomocą środków, które w mniejszym stopniu ograniczają korzystanie z konstytucyjnych wolności lub praw. Ustanawiając ograniczenia, ustawodawca nie powinien przekraczać pewnego stopnia uciążliwości, w szczególności zaburzać proporcji pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego podlegającego w danym wypadku ochronie.

3.2. W myśl art. 183 § 1 p.p.s.a., NSA rozpatruje sprawę w granicach skargi kasacyjnej (z urzędu uwzględnia jedynie nieważność postępowania), a więc kontroluje zaskarżone orzeczenie jedynie w zakresie przepisów wskazanych w owej skardze. Jest on zatem związany zarówno wnioskami, jak i podstawami skargi kasacyjnej, a zakres jego kontroli wyznaczony jest zarzutami i żądaniami strony skarżącej. Bada on prawidłowość orzeczenia WSA, a pośrednio – organu administracji publicznej (innymi słowy: badając prawidłowość działań WSA, kontroluje on i kontrolującego, i kontrolowanego). NSA może skargę kasacyjną, po pierwsze, oddalić, po wtóre, uchylić wyrok WSA i przekazać mu sprawę do ponownego rozpoznania, a po trzecie, uchylić wyrok i rozpoznać skargę samodzielnie. W tym trzecim wypadku, NSA – w granicach art. 188 p.p.s.a. – orzeka reformatoryjnie, na podstawie stanu faktycznego przyjętego w zaskarżonym wyroku. W tym miejscu wspomnieć należy, że w doktrynie przyjmuje się, iż wniosek o zmianę zaskarżonego orzeczenia należy rozumieć właśnie jako żądanie jego uchylenia i rozpoznania skargi na podstawie art. 188 p.p.s.a.

Jak wcześniej ustalono, brak któregoś z elementów konstrukcyjnych skargi kasacyjnej – w sprawie leżącej u podstaw niniejszego postępowania chodzi o niezamieszczenie w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany – powoduje jej odrzucenie bez wezwania do usunięcia braków, ponieważ uznawana jest ona za dotkniętą brakiem istotnym i nienaprawialnym.

Ten rygoryzm uzasadniany bywa niewątpliwie wysokim stopniem formalizacji skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, służącym precyzyjnemu ustaleniu zakresu sprawy przedstawianej NSA do rozpoznania. Ma on również ograniczać liczbę składanych skarg kasacyjnych oraz – dzięki szybkości i sprawności postępowania – skracać procedury prowadzące do uprawomocnienia się wyroku sądu pierwszej instancji. Przyjęcie założenia, że zawarcie w skardze kasacyjnej wniosku o uchylenie lub zmianę

orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylecia lub zmiany, jest niezbędne do wyznaczenia granic jej rozpoznania przez NSA, brak skargi w tym zakresie powinien powodować jej odrzucenie, ponieważ sąd nie może rekonstruować intencji skarżącego ani domniemywać jego żądania. Założenie to nie w każdym jednak wypadku jest słuszne. Jeżeli bowiem skarga kasacyjna – jak w sprawie, w związku z którą została wniesiona niniejsza skarga konstytucyjna – zawierała, zgodnie z art. 176 p.p.s.a., wskazanie, że wyrok WSA został zaskarżony w całości, to wynika stąd zarazem zakres żądanego „uchylecia lub zmiany” tego wyroku.

Kwestionowaną przez skarżącą regulację Trybunał Konstytucyjny uznaje za jednoznacznie godzącą we, wskazane jako wzorce kontroli, postanowienia Konstytucji. Po pierwsze, brak formalny skutkujący odrzuceniem skargi kasacyjnej oznacza nieodwracalne pozbawienie strony możliwości rozpoznania jej sprawy przez NSA, a to pozbawia ją w istocie konstytucyjnych praw i wolności, których ochrony zamierzała ona dochodzić. Bieg wynikającego z art. 177 § 1 p.p.s.a. terminu wniesienia skargi kasacyjnej czyni bowiem w praktyce niemożliwym ponowne wniesienie prawidłowej (pozbawionej uchybień) skargi kasacyjnej. Po wtóre, o czym będzie mowa niżej, strona ponosi negatywne skutki błędu zaangażowanego przez siebie profesjonalnego pełnomocnika.

Postanowienia Konstytucji nie wykluczają ustanowienia określonych wymogów formalnych, zmierzających do przyspieszenia postępowania, a formalizm procesowy – sam w sobie – jest niezbędny w demokratycznym państwie prawnym dla zapewnienia sprawności i rzetelności postępowania, ponieważ brak rygorów formalnych niechybnie prowadziłby do arbitralności rozstrzygnięć i destrukcji wymiaru sprawiedliwości. Istnieją jednak granice formalizmu procesowego, których przekroczenie prowadzi do naruszenia prawa do sądu, na przykład z uwagi na zachwianie proporcji pomiędzy interesami wymiaru sprawiedliwości a prawami jednostki. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny we wspomnianym wyżej wyroku o sygn. SK 40/07, regulacja kasacji w postępowaniu cywilnym, przewidująca jej odrzucenie ze względu na niespełnienie wymogów ustawowych, jest konstytucyjnie dopuszczalna, ale jej współistnienie z brakiem obowiązku sądu do wezwania strony do usunięcia braków skargi kasacyjnej uznać trzeba za rozwiązanie niekonstytucyjne, z uwagi na nadmierny rygoryzm.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w obecnym składzie, również samo odrzucenie zawierającej braki skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest dopuszczalne, niemniej jednak – wobec dotkliwych skutków procesowych – powinno zostać poprzedzone wezwaniem do usunięcia owych braków w wyznaczonym przez sąd terminie.

Jedyną wartością, która – w świetle całokształtu przepisów p.p.s.a. – przemawia za przyjętym uregulowaniem omawianego zagadnienia, jest sprawność, czy też szybkość, postępowania przed sądem administracyjnym. Istotnie, odrzucenie skargi kasacyjnej bez wezwania do uzupełnienia jej braków w zakresie elementów konstrukcyjnych jest działaniem prowadzącym do bardzo szybkiego załatwienia sprawy i usunięcia jej – z reguły definitywnego – z pola widzenia sądownictwa administracyjnego (bo – jak już wspomniano – właściwie niemożliwe jest ponowne terminowe złożenie kompletnej skargi kasacyjnej). Niemniej jednak, w powołanym już wyroku o sygn. SK 63/05 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że szybkość rozpoznania sprawy, chociaż ważna, nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych, a we wspomnianym wyżej wyroku o sygn. P 9/01 stwierdził, że „Uproszczenie i przyspieszenie może niewątpliwie dotyczyć kwestii formalnych (np. wprowadzenia formularzy czy skrócenia terminów składania odwołań), natomiast (...) nie może odnosić się do uprawnień stron wiążących się z obroną ich praw i interesów”. Trybunał Konstytucyjny wskazał też jednoznacznie, że „Sprawność rozpoznania przez sąd można osiągnąć (...) bez wyłączenia

stronom drogi odwoławczej w postępowaniu sądowym” (wyrok z 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42). Wskazać równocześnie trzeba, że „automatyczne” odrzucenie skargi kasacyjnej następuje jedynie w sytuacji niespełnienia przez stronę postępowania wymagań w zakresie jej tak zwanych elementów konstrukcyjnych, natomiast w razie stwierdzenia braków formalnych sąd administracyjny ma obowiązek wezwania strony do ich uzupełnienia (NSA nie może bezpośrednio wezwać strony do usunięcia uchybienia, wobec czego przekazuje sprawę WSA – art. 180 p.p.s.a.).

Na marginesie wspomnieć należy, że Trybunał Konstytucyjny – na gruncie wspomnianej wyżej sprawy rozpoznawanej pod sygn. P 18/07 – zwrócił już uwagę na przeważające w orzecznictwie Sądu Najwyższego, korzystne dla strony wnoszącej apelację w postępowaniu przed sądem cywilnym, stanowisko w kwestii stosowania art. 368 § 1 pkt 5 k.p.c. (sprowadzające się do tego, że jeśli *petitum* apelacji i wnioski w niej zawarte pozwalają na ustalenie zakresu żądań strony apelującej, to nie można przywiązywać nadmiernej wagi do braku stwierdzenia, iż zaskarżony wyrok ma być zmieniony lub uchylony w całości). Sąd Najwyższy wyjaśnił, że celem wymogów formalnych apelacji nie jest ograniczenie praw stron, lecz zapewnienie sądowi apelacyjnemu możliwości precyzyjnego odniesienia się do żądań zawartych w apelacji. Skoro więc Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności określonej regulacji funkcjonującej w korzystniejszym „otoczeniu orzeczniczym”, to tym bardziej musi orzec o niekonstytucyjności analogicznej regulacji w sytuacji utrwalonego i jednolitego, rygorystycznego, a niekorzystnego dla stron, stanowiska sądów administracyjnych.

W świetle powyższego Trybunał Konstytucyjny uznaje, że – konstruując zakwestionowaną w niniejszej sprawie regulację – ustawodawca bez dostatecznej podstawy, godząc w zasadę proporcjonalności, nadmiernie ograniczył prawa do sądu i do zaskarżenia orzeczeń wydanych przez sąd administracyjny w pierwszej instancji, czym naruszył art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, a także art. 78 Konstytucji.

3.3. Analizując zarzuty skargi konstytucyjnej w aspekcie powołanego jako wzorzec związkowy art. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że orzekanie o nich w kontekście zasad przyzwoitej legislacji oraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa mógłby uznać za zbędne. W sytuacji, w której Trybunał Konstytucyjny przesądza o sprzeczności określonego przepisu z jednym z powołanych wzorców konstytucyjnych, analizę jego konstytucyjności w aspekcie innych wzorców uznać można za niecelową. Nie istnieje żadna gradacja niekonstytucyjności przepisów, a liczba wzorców, w kontekście których określona norma została uznana za wadliwą, nie przesądza o różnorodności skutków prawnych. Innymi słowy, ani orzeczenie, że zakwestionowana w niniejszej sprawie regulacja jest niezgodna również z zasadami wynikającymi z art. 2 Konstytucji, nie wzmocniłoby skutku orzeczenia o jej niekonstytucyjności (niezgodności z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 78 Konstytucji), ani też uznanie tej regulacji za zgodną z zasadami przyzwoitej legislacji i zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie odmieniłoby skutków tego orzeczenia. Niemniej jednak, dla porządku, Trybunał Konstytucyjny skrótkowo odniesie się do zasadniczych kwestii z tego zakresu.

Wynikający z zawartej w art. 2 zasady demokratycznego państwa prawnego nakaz przestrzegania przez prawodawcę zasady przyzwoitej (poprawnej) legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Warunkuje on też pewność i bezpieczeństwo prawne jednostki. Z zasady przyzwoitej legislacji wynika między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów, które powinny być formułowane precyzyjnie i jasno oraz poprawnie pod względem językowym. Powinny być one zrozumiałe dla adresatów, by nie wzbudzać wątpliwości co do treści nakładanych na nich obowiązków i przyznawanych im praw. Precyzja przepisów powinna przejawiać się między innymi w

oczywistości treści pozwalającej na ich wyegzekwowanie (tak między innymi wyroki z: 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138; 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23; 4 listopada 2010 r., sygn. K 19/06, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 96 oraz 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 8).

Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że z zasady przyzwoitej legislacji wynika, oprócz wymogu dostatecznej określoności samych przepisów, między innymi konieczność precyzyjnego formułowania celów, które mają zostać osiągnięte dzięki ustanawianej normie prawnej. Umożliwia to bowiem ocenę prawidłowości sformułowania przepisów (celem stwierdzenia, czy należyście wyrażają normę prawną) oraz tego, czy realizują zakładany cel (tak na przykład wyrok z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13). Ustawodawca nie może też, niejasno formułując przepisy, pozostawiać organom stosującym prawo nadmiernej swobody ustalania podmiotowego i przedmiotowego zakresu ich stosowania.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie ma podstaw do uznania niezgodności zaskarżonej regulacji z zasadą przyzwoitej legislacji, ponieważ regulacja ta – w świetle bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych – nie budzi wątpliwości. W judykaturze i doktrynie przepisom tym nadawana jest jednolita treść normatywna, a wątpliwości nie budzi ani podział na formalne oraz materialne (konstrukcyjne) wymogi skargi kasacyjnej (wynikający z językowej wykładni art. 176 p.p.s.a. i funkcji rozdzielaющей spójnika „oraz”), ani założenie, że usuwalne – w trybie art. 49 § 1 p.p.s.a. – są jedynie wady *stricto* formalne skargi kasacyjnej (jako pisma procesowego), co wynika z językowej oraz systemowej wykładni przepisów, opartej na umiejscowieniu art. 46 i art. 49 w ogólnych przepisach p.p.s.a. o pismach w postępowaniu sądowym. Zakwestionowane przepisy są więc – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – dostatecznie jasne, by – w drodze prawidłowej wykładni – można było należyście ustalić ich znaczenie.

Podsumowując, zastrzeżenia co do funkcjonowania normy prawnej wynikającej z zakwestionowanych przepisów nie wynikają z samego ich sformułowania, ponieważ zarówno adresaci jak i organy stosujące prawo rozumieją treść inkryminowanej regulacji.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, nie godzi w zasady przyzwoitej legislacji również określenie w art. 176 p.p.s.a. wymogu zamieszczenia w skardze kasacyjnej wniosku o zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanej zmiany w sytuacji, w której NSA nie ma prawa do zmiany zaskarżonego orzeczenia sądu pierwszej instancji. Choć – istotnie – o rozstrzygnięciu takim milczy art. 185 p.p.s.a., przyjmuje się jednak, że skarżący nie ponosi negatywnych konsekwencji posłużenia się terminologią użytą w art. 176 p.p.s.a., a jeśli wnosi w skardze kasacyjnej o zmianę zaskarżonego orzeczenia, rozumie się przez to żądanie jego uchylecia i rozpoznania skargi na podstawie art. 188 p.p.s.a. (tak: J. Tarno, *op. cit.*, s. 474, a także wyrok NSA z 10 maja 2005 r., sygn. akt FSK 2536/04, OSP nr 7-8/2006, poz. 80).

Zgodnie z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, określaną też jako zasada lojalności państwa względem obywateli, prawo powinno zapewniać jednostkom bezpieczeństwo oraz umożliwiać im decydowanie o ich postępowaniu, w poczuciu znajomości prawnych konsekwencji podjętych działań oraz przesłanek działania organów państwa, które nie zostaną arbitralnie zmienione przez prawodawcę. Jej istotą jest zakaz zastawiania prawnych „pułapek” na obywatela, formułowania obietnic bez pokrycia bądź też nagłego wycofywania się ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania (tak na przykład wyrok z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157). Trybunał Konstytucyjny wskazywał już, że zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa trzeba brać pod uwagę jako element konstrukcji wzorca sprawiedliwego (rzetelnego) postępowania

sądowego, ponieważ konstytucyjne zasady państwa prawnego oraz prawo do sądu pozostają ze sobą w ścisłym związku.

W kontekście analizowanej sprawy, trzeba zwrócić uwagę, że – ze względu na wspomniany wcześniej wysoki stopień formalizacji skargi kasacyjnej – ustawodawca objął ją przymusem adwokacko-radcowskim, a więc nakazał, by była ona sporządzona przez profesjonalnego pełnomocnika, co ma – w zamierzeniu – zapobiegać wadliwemu sporządzaniu skarg kasacyjnych, obciążającemu sędziów dodatkową pracą i powodującemu zaległości sądowe. Przymus, o którym mowa, wyklucza możliwość sporządzenia skargi kasacyjnej przez stronę postępowania (chyba że sama jest profesjonalistą), a nierespektowanie go powoduje niedopuszczalność skargi kasacyjnej, z uwagi na brak tzw. zdolności postulacyjnej. Od fachowego pełnomocnika trzeba zaś wymagać profesjonalizmu w działaniach podejmowanych w imieniu mocodawcy, w tym również w sporządzeniu prawidłowej – czyli zawierającej wszystkie niezbędne elementy – skargi kasacyjnej, co niewątpliwie wymaga gruntownej wiedzy prawniczej, ale przede wszystkim dołożenia przez pełnomocnika należytej staranności. *Ratione legis* wprowadzenia przymusu adwokacko-radcowskiego jest również – jak się wskazuje w judykaturze – zapewnienie rzeczowego i profesjonalnego dialogu między stroną reprezentowaną przez profesjonalistę a NSA. Tym samym przymus adwokacko-radcowski ma spełniać dwojaką funkcję: wspomagać stronę w dochodzeniu jej praw, a zarazem zapewniać wysoki poziom postępowania sądowego.

Uczestnicy postępowania wykazali – z czym Trybunał Konstytucyjny się zgadza – że ustawodawca zastawił na obywateli swoistą pułapkę. Z jednej strony objął bowiem skargę kasacyjną w postępowaniu sądo-administracyjnym przymusem adwokacko-radcowskim, wymuszając na stronie działanie w zaufaniu do zawodowych umiejętności pełnomocnika i ponoszenie kosztów jego ustanowienia, z drugiej zaś obciążył tę stronę konsekwencjami popełnionego przezeń błędu. Nie ma przy tym znaczenia, czy błąd popełniony został przez nieuwagę pełnomocnika, z powodu pośpiechu, czy też przez jego niewiedzę. Daleko idące i nieodwracalne konsekwencje niedopełnienia przez niego obowiązków, prowadzące do odrzucenia skargi kasacyjnej, obciążają w całości stronę postępowania, a w żaden sposób nie dotyczą pełnomocnika, który popełnił błąd, formułując „wybrakowaną” skargę kasacyjną. Prawo do ubiegania się o odszkodowanie z obowiązkowego ubezpieczenia pełnomocnika od odpowiedzialności cywilnej – pomijając nawet uciążliwości związane z jego wyegzekwowaniem – nie może być zaś postrzegane jako ekwiwalent merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez NSA (tak: wspomniany wyrok o sygn. P 18/07).

W świetle powyższego, analizowanej regulacji nie sposób obronić w kontekście zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji, zwłaszcza że błędy mogą się zdarzyć nie tylko profesjonalnemu pełnomocnikowi, ale nawet sądowi, o czym świadczą przepisy p.p.s.a. dotyczące sprostowania niedokładności, błędów pisarskich albo rachunkowych lub innych oczywistych omyłek (art. 156 p.p.s.a.), uzupełniania wyroku (art. 157 p.p.s.a.), czy też jego wykładni (art. 158 p.p.s.a.).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.