

103/8/A/2006

WYROK

z dnia 12 września 2006 r.

Sygn. akt SK 21/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marian Grzybowski – przewodniczący
Wiesław Johann
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Janusz Niemcewicz – sprawozdawca
Miroslaw Wyrzykowski,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 12 września 2006 r., skargi konstytucyjnej Marka Jarockiego o zbadanie zgodności:

art. 221 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) z art. 176 w związku z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 221 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z 2004 r. Nr 162, poz. 1692, z 2005 r. Nr 94, poz. 788, Nr 169, poz. 1417 i Nr 250, poz. 2118 oraz z 2006 r. Nr 38, poz. 268) jest zgodny z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 176 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. W skardze konstytucyjnej z 21 grudnia 2004 r. skarżący – Marek Jarocki wystąpił o zbadanie zgodności art. 221 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.; dalej: prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi lub ustawa) z art. 176 w zw. z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 oraz zgodności z art. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w następującym stanie faktycznym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach oddalił skargę Marka Jarockiego na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach dotyczące zaliczenia wpłaty na poczet zaległości podatkowej i odsetek. Skarżący wystąpił z

* Sentencja została ogłoszona dnia 19 września 2006 r. w Dz. U. Nr 167, poz. 1195.

wnioskiem do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach o zwolnienie z kosztów wpisu od skargi kasacyjnej. Sąd ten postanowieniem z 24 marca 2004 r., odmówił jednak przyznania prawa pomocy, stwierdzając, że skarżący nie wykazał, iż nie jest w stanie ponieść kosztów wpisu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, rozpoznając zażalenie skarżącego na postanowienia z 24 marca 2004 r., ponownie odmówił przyznania prawa pomocy postanowieniem z 19 kwietnia 2004 r.

Postanowieniem z 16 sierpnia 2004 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach odrzucił skargę kasacyjną Marka Jarockiego, ponieważ skarżący nie uiścił wpisu wymaganego przez ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach postanowieniem z 25 października 2004 r. oddalił zażalenie na wymienione postanowienie z 16 sierpnia 2004 r.

W uzasadnieniu skargi skarżący zwrócił uwagę, że – zgodnie z art. 221 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, pisma wnoszone przez adwokata lub radcę prawnego, które nie są należycie opłacone, pozostawia się bez rozpoznania albo odrzuca bez wezwania o uiszczenie opłaty, jeżeli pismo podlega opłacie stałej. Jednocześnie – w ocenie skarżącego – ustawa nie wprowadza procedury zwolnienia od tej opłaty przed samym wniesieniem skargi. Osoba, która zamierza ubiegać się o przyznanie prawa pomocy, musiałaby równoległe złożyć wniosek o przyznanie prawa pomocy oraz wnieść skargę kasacyjną w terminie określonym w ustawie i uiścić wpis, nie czekając na rozpoznanie wniosku o przyznanie prawa pomocy. W konsekwencji zaskarżony przepis pozbawia skarżącego prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego i zamyka sądową drogę dochodzenia praw.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 21 grudnia 2005 r. wyraził pogląd, że art. 221 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest zgodny z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 176 Konstytucji. Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że – zgodnie z poglądami doktryny i orzecznictwa – art. 221 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie nakłada obowiązku równoczesnego dokonania wpłaty wraz z wniesieniem pisma. Wynika natomiast z niego, że opłatę należy uiścić w terminie, w którym powinno zostać wniesione dane pismo. Na gruncie kodeksu postępowania cywilnego formułowany jest pogląd, że jeżeli strona złożyła wniosek o zwolnienie od kosztów, to reprezentujący ją adwokat, który wnosi pismo procesowe podlegające opłacie stałej, nie ma obowiązku jej uiszczenia do czasu rozpoznania wniosku. W razie oddalenia wniosku, przewodniczący powinien wezwać adwokata do uiszczenia należnej opłaty stałej. W ocenie Prokuratora Generalnego stanowisko to można odnieść również do zaskarżonego przepisu. W rezultacie nie wydaje się, aby zaskarżony przepis kolidował z prawem do sądu, zakazem zamykania obywatelowi sądowej drogi dochodzenia swych praw, zasadą dwuinstancyjności postępowania, a także z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

3. Marszałek Sejmu pismem z 27 czerwca 2006 r. przedstawił stanowisko Sejmu. Zdaniem Marszałka Sejmu art. 221 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest zgodny z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 176 Konstytucji. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że brzmienie zaskarżonego przepisu nie budziło kontrowersji, a pierwotne brzmienie przepisu w projekcie prezydenckim nie uległo żadnym zmianom w trakcie prac ustawodawczych. Celem przepisu jest zwiększenie ekonomiki postępowania sądowego. Przewidziane w nim obowiązki oraz związane z nimi konsekwencje prawne wydają się całkowicie uzasadnione w wypadku profesjonalnych uczestników postępowania. Żaden z przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie uniemożliwia uzyskania prawa pomocy na dogodnym dla strony etapie. W orzecznictwie Sądu Najwyższego dominuje stanowisko, że profesjonalny

uczestnik postępowania nie ma obowiązku dokonania opłaty wraz z wniesieniem pisma, ale może uiścić opłatę w takim terminie, jaki jest dopuszczalny dla złożenia pisma podlegającego takiej opłacie. W orzecznictwie Sądu Najwyższego pojawia się także dalej idący pogląd, zgodnie z którym, uiszczenie opłaty jest możliwe po rozpoznaniu wniosku o zwolnienie z kosztów. W wypadku prawomocnego oddalenia takiego wniosku radca prawny lub adwokat zostanie wezwany do uiszczenia należnej opłaty.

W ocenie Marszałka Sejmu zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego jest całkowicie bezzasadny. W myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego żaden przepis konstytucyjny nie stanowi normatywnej podstawy konstruowania powszechnego prawa strony do wnoszenia kasacji ani skargi o wznowienie postępowania.

II

Na rozprawie 12 września 2006 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Kwestia zgodności art. 221 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ((Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.; dalej: prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi lub ustawa) z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji stanowiła przedmiot badania Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 7 marca 2006 r., sygn. SK 11/05 (OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 27). Przedstawione w wymienionej sprawie zarzuty dotyczyły konstytucyjności rozwiązania polegającego na dopuszczalności pozostawienia pisma bez rozpoznania albo odrzucenia bez wezwania o uiszczenie opłaty w sytuacji, w której pismo podlegające opłacie stałej, wniesione przez adwokata lub radcę prawnego, nie zostało należycie opłacone. Trybunał Konstytucyjny orzekł wówczas m.in., że art. 221 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym obowiązuje zasada *ne bis in idem*. Zasada ta znajduje zastosowanie, jeżeli te same przepisy zostały już wcześniej zakwestionowane w oparciu o te same zarzuty. W takim wypadku Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie 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.) ze względu na zbędność wydania orzeczenia. To, że określone przepisy stanowiły już przedmiot kontroli z określonymi wzorcami, nie wyklucza natomiast ponownego badania tych samych przepisów z tymi samymi wzorcami, jeżeli inicjator kontroli przedstawia nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie wyroku. W przedmiotowej sprawie skarżący – Marek Jarocki przedstawił nowe argumenty, niepowołane w sprawie o sygn. SK 11/05, przemawiające – jego zdaniem – za stwierdzeniem niekonstytucyjności art. 221 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Argumenty te dotyczą przede wszystkim zagadnień kosztów sądowych i zwolnienia z nich. Z tego względu zasada *ne bis in idem* nie stoi na przeszkodzie rozpoznaniu sprawy i wydaniu wyroku w kwestii zgodności zaskarżonego przepisu z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

2. Podstawowy zarzut przedstawiony przez skarżącego dotyczy naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu, zagwarantowanego w art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji. Należy w związku z tym przypomnieć, że na gruncie ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prawo to obejmuje w szczególności:

- 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia postępowania przed sądem,
- 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności,
- 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie.

Dla ustalenia treści konstytucyjnego prawa do sądu istotne znaczenie ma art. 77 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Przepis ten zabrania zamykania sądowej drogi dochodzenia wolności i praw konstytucyjnych. Konstytucja nie wyklucza natomiast ustanawiania w ustawie pewnych ograniczeń prawa do sądu, jeżeli nie prowadzą do zamknięcia sądowej drogi dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw i mieszczą się w ramach określonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyznaczający granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Konstytucja nakłada na prawodawcę z jednej strony obowiązki pozytywne – utworzenia sprawnie funkcjonujących sądów i ustanowienia sprawiedliwej procedury sądowej, a z drugiej strony – obowiązki negatywne, polegające na zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do sądu.

Trybunał Konstytucyjny zwracał również uwagę, że dla realizacji konstytucyjnego prawa do sądu istotne znaczenie ma regulacja kosztów postępowania sądowego. Konstytucja nie zakazuje wprowadzenia zasady odpłatności postępowania sądowego, wyklucza jednak ustanawianie barier ekonomicznych w postaci nadmiernych kosztów postępowania. Zbyt wysokie koszty postępowania sądowego stanowią istotne ograniczenie dostępu do sądu i mogą uniemożliwiać jednostce dochodzenie praw na drodze sądowej (por. wyrok z 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36; wyrok z 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81).

Trybunał Konstytucyjny dogłębnie analizował instytucję kosztów sądowych w cytowanym wyżej wyroku z 7 września 2004 r. Trybunał stwierdził wówczas, że „koszty sądowe są tradycyjnie uznanym instrumentem polityki państwa służącym do regulowania relacji stron stosunków procesowych oraz – w szerszym ujęciu – stymulowania decyzji jednostek co do sposobu prowadzenia swoich interesów i doboru środków ich ochrony. Koszty postępowania służą osiągnięciu należytej sprawności organizacyjnej i orzeczniczej sądów oraz selekcji roszczeń szyskanujących i oczywiście niezasadnych od roszczeń uzasadnionych, służących ochronie praw i wolności jednostki. Koszty sądowe spełniają liczne funkcje: społeczne, fiskalne, a także służebne wobec wymiaru sprawiedliwości (zob.: W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1999, s. 101; J. Kot, *Zwolnienie od kosztów sądowych w świetle doktryny i orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Palestra” nr 6-7/1982, s. 28). Funkcja społeczna oznacza wpływ, jaki koszty postępowania wywierają na życie społeczne w sensie pozytywnym (ograniczenie pieniactwa, szyskanowania przeciwnika, minimalizacja zachęt do ochrony fikcyjnych interesów i chęci niesłusznego wzbogacenia się kosztem przeciwnika etc.), jak i negatywnym (np. utrudnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zaburzenia funkcjonowania zasady faktycznej równości uczestników postępowania). Funkcje fiskalne polegają na uzyskaniu częściowego przynajmniej zwrotu kosztów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. W wypadkach skrajnych realizacja tej funkcji może przerodzić się w nadmierny fiskalizm, stanowiący zagrożenie prawa do sądu. Funkcje służebne wobec wymiaru sprawiedliwości przejawiają się przede wszystkim wpływem kosztów na

zachowania stron w trakcie procesu” (jw., s. 1003). Trybunał przypominał ponadto, że opłaty sądowe nie są „bezzwrotnym świadczeniem pieniężnym, gdyż w zamian wnoszący opłatę otrzymuje swoistą usługę publiczną świadczoną przez wyspecjalizowaną jednostkę organizacyjną aparatu państwowego, jaką jest sąd, w postaci rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy sądowej” (wyrok z 6 maja 2003 r., sygn. P 21/01, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 37).

W warunkach odpłatności postępowania sądowego, z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji wynika obowiązek ustanowienia regulacji, które zapewnią dostęp do sądu tym podmiotom, które nie są w stanie ponieść kosztów postępowania sądowego. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę na szczególne znaczenie instytucji zwolnienia od kosztów sądowych jako gwarancji dostępu do sądu. „Zwolnienie z kosztów gwarantuje uzyskanie ochrony sądowej podmiotom gorzej sytuowanym, dla których poniesienie kosztów w całości, a nawet w części, nie jest możliwe bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania (H. Ciepła [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, pod. red. K. Piaseckiego, t. I, Warszawa 2001, s. 515). (...) Prawo do zwolnienia z kosztów postępowania przysługuje tylko osobom ubogim, dla których wniesienie kosztów wiązałoby się z uszczerbkiem w niezbędnym utrzymaniu. W orzecznictwie sądowym podkreśla się niemożność abstrakcyjnego określenia treści pojęcia «niezbędne utrzymanie». Tylko na tle konkretnej sprawy przy wszechstronnej ocenie sytuacji osobistej i majątkowej uczestnika postępowania można ustalić zasadność zwolnienia oraz jego zakres (pełne albo częściowe)” (cytowany wyrok z 7 września 2004 r., jw., s. 1003).

Rozwijając tę linię orzeczniczą, Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że ustawodawca, regulując koszty postępowania sądowego, musi starannie wyważyć rozmaite dobra jednostkowe i ogólnospołeczne. Urzeczywistnienie przez państwo konstytucyjnego prawa do sądu wymaga znacznych środków finansowych. Ustawa nie może ustanawiać nadmiernych ograniczeń dostępu, a jednocześnie musi uwzględnić usprawiedliwione interesy ogólnospołeczne w sprawnym funkcjonowaniu sądów, stworzyć odpowiedni system pokrywania kosztów sprawnego funkcjonowania sądów i wprowadzić niezbędne mechanizmy zabezpieczające przed nadużywaniem prawa do sądu poprzez podejmowanie prób dochodzenia na drodze sądowej roszczeń oczywiście bezzasadnych. Ustawodawca powinien przy tym ustalić koszty postępowania sądowego na najniższym możliwym poziomie zapewniającym sprawne postępowanie sądowe. Biorąc pod uwagę, że opłaty sądowe stanowią świadczenie ponoszone w zamian za rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy sądowej, należy podkreślić, że opłaty te nie powinny przekraczać rzeczywistych kosztów postępowania, a ponadto niezbędne jest stworzenie odpowiednich rozwiązań prawnych, zapewniających dostęp do sądu osobom mniej zamożnym, które nie są w stanie ponieść kosztów postępowania sądowego. Ustawa musi uregulować instytucję zwolnienia z kosztów sądowych w taki sposób, aby złożenie wniosku w tej sprawie i jego rozpatrzenie nie utrudniało stronom korzystania z pozostałych uprawnień w postępowaniu sądowym, w szczególności nie pociągało za sobą negatywnych następstw procesowych.

3. W ocenie skarżącego zakwestionowany przepis narusza również zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego, wyrażoną w art. 176 ust. 1 Konstytucji. Zasada ta pozostaje w ścisłym związku z art. 78 Konstytucji, który chociaż nie został powołany jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, musi jednak zostać uwzględniony przy ustalaniu znaczenia art. 176 ust. 1 Konstytucji. Art. 78 Konstytucji z jednej strony stanowi, że każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, a z drugiej strony upoważnia ustawodawcę do określenia wyjątków od tej zasady oraz trybu zaskarżania. O ile art. 78 gwarantuje generalne prawo do zaskarżania rozstrzygnięć wydawanych w pierwszej instancji we wszystkich postępowaniach prowadzonych przez organy władzy publicznej, o tyle art. 176 ust. 1

formułuje zasadę dwuinstancyjnego postępowania sądowego, obowiązującą w sprawach rozpoznawanych od początku do końca przez sądy.

Zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego stanowi jeden z istotnych elementów wyznaczających treść prawa do sądu. Wyjaśniając znaczenie tej zasady, Trybunał Konstytucyjny zwracał z jednej strony uwagę na dostęp do sądu drugiej instancji, a z drugiej na odpowiednie ukształtowanie procedury przed tym sądem. Trybunał podkreślał m.in., że „prawo strony do rozpatrzenia sprawy przez sąd drugiej instancji może być naruszone zarówno bezpośrednio (poprzez wyłączenie możliwości wniesienia apelacji), jak i pośrednio (poprzez ustanowienie takich formalnych warunków wniesienia apelacji, które czynność tę czyniłyby nadmiernie utrudnioną)” (wyrok z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14, s. 204). W innym orzeczeniu Trybunał stwierdził z kolei, że „z punktu widzenia regulacji zawartych w Konstytucji środek zaskarżenia powinien być skuteczny w tym sensie, iż powinien umożliwiać merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu odwoławczym. Gwarancje takie zapewnia postępowanie apelacyjne, a nie kasacyjne. Dotyczy to w szczególności możliwości przeprowadzenia postępowania dowodowego” (wyrok z 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42, s. 566-567). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, „apelacja powinna gwarantować ponowne, merytoryczne zbadanie sprawy. Osiągnięcie celu tego postępowania nie jest bowiem możliwe, gdy kontrola ograniczy się do prawidłowości zastosowania przepisów przez sąd pierwszej instancji” (wyrok z 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2, s. 59).

Rozwijając dotychczasowe orzecznictwo, należy stwierdzić, że konstytucyjne standardy prawa do sądu wyznaczone przez art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji dotyczą zarówno postępowania przed sądem pierwszej jak i drugiej instancji, ale regulacje dotyczące postępowania sądowego w drugiej instancji muszą uwzględniać specyfikę tego postępowania. Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego zakłada w szczególności:

- 1) dostęp do sądu drugiej instancji, a co za tym idzie – przyznanie stronom odpowiednich środków zaskarżenia;
- 2) powierzenie rozpoznania sprawy w drugiej instancji – co do zasady – sądowi wyższego szczebla, a w konsekwencji nadanie środkowi zaskarżenia charakteru dewolutywnego;
- 3) odpowiednie ukształtowanie procedury przed sądem drugiej instancji, tak aby sąd ten mógł wszechstronnie zbadać rozpoznawaną sprawę i wydać rozstrzygnięcie merytoryczne.

Ustawodawca ma pewien zakres swobody regulacyjnej przy normowaniu postępowania przed sądem drugiej instancji, jednakże w sytuacjach objętych zakresem gwarancji określonych w art. 176 ust. 1 Konstytucji ustawa nie może całkowicie zamykać dostępu do sądu drugiej instancji ani też ustanawiać nieuzasadnionych ograniczeń, które nie odpowiadałyby wymogom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dotyczy to w szczególności kosztów postępowania w drugiej instancji oraz sposobu uregulowania instytucji zwolnienia od tych kosztów.

4. Badając zasadność zarzutów przedstawionych przez skarżącego, należy przypomnieć zwięźle najważniejsze regulacje dotyczące kosztów postępowania sądowno-administracyjnego. W myśl przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, opłatami sądowymi są wpis i opłata kancelaryjna. Wpis pobierany jest od pism wszczynających postępowanie przed sądem administracyjnym danej instancji. W sprawach, w których przedmiotem zaskarżenia są należności pieniężne, pobiera się wpis stosunkowy, natomiast w pozostałych sprawach pobiera się wpis stały. Z kolei opłatę

kancelaryjną pobiera się za stwierdzenie prawomocności oraz wydanie odpisów, zaświadczeń, wyciągów i innych dokumentów na podstawie akt.

Opłatę sądową należy uiścić przy wniesieniu do sądu pisma podlegającego opłacie. Jeżeli od wniesionego pisma nie została uiszczona należna opłata, przewodniczący zwywa wnoszącego pismo, aby pod rygorem pozostawienia pisma bez rozpoznania uiścił opłatę w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia wezwania. W razie bezskutecznego upływu tego terminu przewodniczący wydaje zarządzenie o pozostawieniu pisma bez rozpoznania. Jeżeli jednak pismo wniosła osoba zamieszkała lub mająca siedzibę za granicą, która nie ma w kraju przedstawiciela, przewodniczący wyznaczy termin do uiszczenia opłaty nie krótszy niż dwa miesiące. Odmienne regulacje dotyczą pism wnoszonych przez fachowych pełnomocników. Zaskarżony przepis art. 221 ustawy stanowi bowiem: „Pisma wnoszone przez adwokata lub radcę prawnego, które nie są należycie opłacone, pozostawia się bez rozpoznania albo odrzuca bez wezwania o uiszczenie opłaty, jeżeli pismo podlega opłacie stałej”. W rezultacie jeżeli od wniesionego pisma wnoszonego przez adwokata lub radcę prawnego nie została uiszczona należna opłata stała, ustawa nie przewiduje wezwania do jej wniesienia.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa sądowego oraz poglądów doktryny opłata sądowa nie musi zostać uiszczona równocześnie z wniesieniem pisma. Wystarczy, że strona uiści należną opłatę w terminie przewidzianym dla wniesienia pisma.

W rozpoznawanej sprawie istotne znaczenie ma również treść przepisów dotyczących zwolnienia z kosztów postępowania. Ustawa wprowadza m.in. zwolnienia przedmiotowe, zwalniając strony z obowiązku uiszczania kosztów sądowych w niektórych sprawach. Nie ma obowiązku uiszczenia kosztów sądowych strona skarżąca działanie lub bezczynność organu w sprawach: z zakresu pomocy i opieki społecznej, dotyczących statusu bezrobotnego, zasiłków oraz innych należności i uprawnień przysługujących osobie bezrobotnej, dotyczących chorób zawodowych, świadczeń leczniczych oraz świadczeń rehabilitacyjnych, ze stosunków pracy i stosunków służbowych, z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz z zakresu powszechnego obowiązku obrony. Jednocześnie ustawa wprowadza prawo pomocy. Prawo to obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego stanowi uprawnienie strony do udzielenia pełnomocnictwa wyznaczonemu adwokatowi, radcy prawnemu, doradcy podatkowemu lub rzecznikowi patentowemu bez ponoszenia przez nią wynagrodzenia i wydatków fachowego pełnomocnika.

Prawo pomocy może być przyznane w zakresie całkowitym lub częściowym. Prawo pomocy w zakresie całkowitym obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Jest ono przyznawane osobie fizycznej, która wykaże, że nie jest w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania, a także osobie prawnej i jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, która wykaże, że nie ma żadnych środków na poniesienie jakichkolwiek kosztów postępowania. Prawo pomocy w zakresie częściowym obejmuje zwolnienie tylko od opłat sądowych w całości lub w części albo tylko od wydatków albo od opłat sądowych i wydatków lub obejmuje tylko ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Częściowe zwolnienie od opłat lub wydatków może polegać na zwolnieniu od poniesienia ułamkowej ich części albo określonej ich kwoty pieniężnej. Prawo pomocy w zakresie częściowym jest przyznawane osobie fizycznej, która wykaże, że nie jest w stanie ponieść pełnych kosztów postępowania, bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny, a

także osobie prawnej i jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, która wykaze, że nie ma dostatecznych środków na poniesienie pełnych kosztów postępowania.

Zgodnie z ustawą, adwokata, radcę prawnego, doradcę podatkowego lub rzecznika patentowego można ustanowić dla strony, która nie zatrudnia lub nie pozostaje w innym stosunku prawnym z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym. Nie dotyczy to adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego ustanowionego na podstawie przepisów o prawie pomocy. W literaturze przedmiotu prezentowany jest pogląd, że ustanowienie przez stronę profesjonalnego pełnomocnika z wyboru nie wyklucza korzystania z prawa pomocy w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych (zob. H. Knysiak-Molczyk, *Prawo pomocy w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Przeгляд Sądowy” nr 11-12/2003, s. 92).

Prawo do pomocy jest przyznawane na wniosek strony, przy czym wniosek w tej sprawie jest wolny od opłat sądowych. Stosowny wniosek może zostać złożony zarówno przed wszczęciem postępowania, jak i w jego toku. Należy zwrócić uwagę, że na gruncie przepisów ustawy złożenie wniosku o przyznanie prawa pomocy nie przerywa ani nie zawiesza biegu terminu do dokonywania poszczególnych czynności procesowych, a w szczególności dla wniesienia środków odwoławczych od orzeczeń sądów administracyjnych. Z drugiej strony, złożenie wniosku o przyznanie prawa pomocy nie może uniemożliwiać stronie korzystania z jej uprawnień. Pociąga to za sobą pytanie o umożliwienie stronie dokonania danej czynności po rozpatrzeniu wniosku o przyznanie prawa pomocy. Należy w związku z tym zauważyć, że osoba, która nie jest w stanie ponieść kosztów postępowania i która złożyła wniosek o przyznanie prawa pomocy – w braku odmiennych rozwiązań przewidzianych przez ustawodawcę – po przyznaniu tego prawa może ubiegać się o przywrócenie terminu do dokonania określonej czynności procesowej. Równocześnie z wnioskiem o przywrócenie terminu strona powinna dokonać czynności, której nie dokonała w terminie. W myśl ogólnych zasad dotyczących przywracania terminów, jeżeli strona nie dokonała w terminie czynności w postępowaniu sądowym bez swojej winy, sąd na jej wniosek powinien postanowić o przywróceniu terminu. Nie podlega dyskusji, że sytuacja, w której strona nie dokonała w terminie czynności w postępowaniu sądowym bez swojej winy, zachodzi wtedy, gdy strona, która nie jest w stanie ponieść kosztów postępowania, złożyła wniosek o przyznanie prawa do pomocy.

Należy ponadto zwrócić uwagę, że strona może wnieść wniosek o przyznanie prawa do pomocy i zwolnienie z kosztów sądowych już po wniesieniu pisma sądowego i otrzymaniu wezwania do uiszczenia stosownej opłaty. Również w takim wypadku złożenie wniosku o przyznanie prawa do pomocy nie ma wpływu na bieg terminu do uiszczenia opłaty sądowej.

5. Zarzuty przedstawione przez skarżącego dotyczą instytucji skargi kasacyjnej. Stosownie do przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, skargę kasacyjną można oprzeć na dwóch podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie lub 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Skargę kasacyjną wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia sądowego z uzasadnieniem. Skarga ta powinna być sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego. Może być również sporządzona przez sędziego, prokuratora, notariusza albo profesora lub doktora habilitowanego nauk prawnych, występującego jako strona, jej przedstawiciel lub pełnomocnik. Skarga kasacyjna może ponadto zostać sporządzona przez doradcę podatkowego w sprawach obowiązków podatkowych oraz przez rzecznika patentowego – w sprawach własności przemysłowej.

Jeżeli skarga kasacyjna nie spełniła określonych w ustawie wymogów formalnych przewodniczący wzywa stronę o jej uzupełnienie lub poprawienie. Wojewódzki sąd administracyjny odrzuca na posiedzeniu niejawnym skargę kasacyjną wniesioną po upływie terminu lub z innych przyczyn niedopuszczalną, jak również skargę kasacyjną, której braków strona nie uzupełniła w wyznaczonym terminie. Stosownie do art. 221 ustawy, jeżeli skarga kasacyjna, wniesiona przez adwokata lub radcę prawnego, nie zostanie należycie opłacona w terminie do jej wniesienia, sąd odrzuci ją bez wezwania do uiszczenia należnej opłaty sądowej.

W tym kontekście należy przedstawić regulacje ustawowe dotyczące kosztów sądowych ponoszonych w związku z wnoszeniem skargi kasacyjnej oraz trybu zwolnienia z tych kosztów. Regulacje te mogą budzić wątpliwości interpretacyjne dotyczące w szczególności sposobu ochrony strony przed negatywnymi konsekwencjami wynikającymi z upływu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej w razie wystąpienia przez stronę o przyznanie prawa pomocy. Analiza przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że strona, która nie jest w stanie ponieść kosztów wniesienia skargi kasacyjnej i która nie jest reprezentowana przez fachowego pełnomocnika, powinna złożyć wniosek o przyznanie prawa do pomocy – całkowitego lub częściowego. Strona składa taki wniosek przed wniesieniem skargi kasacyjnej. Jak wspomniano, złożenie takiego wniosku nie przerywa ani nie zawiesza biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej. Po rozpatrzeniu wniosku i ustanowieniu fachowego pełnomocnika strona może jednak ubiegać się o przywrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, wnosząc jednocześnie skargę kasacyjną sporządzoną przez jej pełnomocnika i uiszczając wpis, o ile nie została ona zwolniona od jego uiszczenia.

Odmienna sytuacja ma miejsce, gdy strona korzysta już z pomocy fachowego pełnomocnika z wyboru, który podjął się sporządzenia skargi kasacyjnej, ale reprezentowany przez niego podmiot nie jest w stanie uiścić należnego wpisu i z tego względu występuje o przyznanie prawa pomocy. W takim wypadku ustawa nie daje stronie wyraźnej i precyzyjnej wskazówki co do prawidłowego sposobu postępowania i nie określa jednoznacznie, w jaki sposób ustawodawca zapewnia stronie ochronę przed negatywnymi skutkami upływu ustawowego terminu do wniesienia skargi kasacyjnej. Nasuwa się pytanie, czy pełnomocnik strony powinien wstrzymać się z wniesieniem skargi kasacyjnej do czasu rozpatrzenia wniosku o przyznanie prawa pomocy, a następnie wystąpić z wnioskiem o przywrócenie terminu do jej wniesienia, wnosząc jednocześnie skargę i uiszczając wpis, czy też pełnomocnik strony powinien wnieść skargę kasacyjną w określonym w ustawie terminie bez uiszczania należnego wpisu, nie czekając na rozpatrzenie wniosku o przyznanie prawa pomocy. Strona musiałaby wówczas uiścić należny wpis w razie nieuwzględnienia jej wniosku o przyznanie prawa pomocy.

6. Rozważając znaczenie art. 221 ustawy, należy zwrócić uwagę, że ma on zastosowanie w sytuacji, w której pismo zostało sporządzone przez fachowego pełnomocnika, a jednocześnie opłata sądowa ma charakter stały. Analizowany przepis dotyczy przy tym wyłącznie pism wnoszonych przez adwokatów i radców prawnych, występujących jako pełnomocnicy strony, nie obejmuje natomiast pism wnoszonych przez innych profesjonalnych pełnomocników, takich jak doradcy podatkowi i rzecznicy patentowi. Należy odnotować fakt, że przepis ten nie znajduje zastosowania w sytuacji określonej w art. 234 § 2 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tj. w razie złożenia wniosku o doręczenie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem bez uiszczenia należnej opłaty kancelaryjnej. W takim wypadku przewodniczący zarządza ściąganie opłaty od strony, która złożyła wymieniony wniosek.

Stały charakter opłaty nie powinien pociągać za sobą wątpliwości co do jej wysokości, a ustalenie wysokości opłaty o takim charakterze nie powinno sprawiać trudności przedstawicielom zawodów prawniczych. Adwokat i radca prawny, który otrzymał pełnomocnictwo do wniesienia skargi kasacyjnej ponosi odpowiedzialność za prawidłowe jej sporządzenie oraz poprawne obliczenie wysokości wpisu stałego, tak aby wnoszona skarga nie została odrzucona. W literaturze przedmiotu stwierdza się, że adwokat lub radca prawny powinien nie tylko podjąć starania, aby należna opłata została uiszczona zgodnie z przepisami prawa, a więc w wysokości, w terminie i w trybie wymaganych przez prawo, ale również zadbać o wykazanie, że opłata ta rzeczywiście wpłynęła (zob. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 607). Przyjęte rozwiązanie ma na celu przyspieszenie i usprawnienie postępowania oraz ograniczenia kosztów funkcjonowania sądów (zob. m.in. S. Babiaryz, P. Zaborniak, *Wpis stały i wpis stosunkowy w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Sądowy” nr 5/2005, s. 155).

Odmienne zasady obowiązują natomiast w wypadku wpisu stosunkowego. Jak wspomniano wyżej, jeżeli od wniesionego pisma nie została uiszczona należna opłata, przewodniczący wzywa wnoszącego pismo, aby pod rygorem pozostawienia pisma bez rozpoznania uiścił opłatę w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia wezwania. Instytucja wezwania do zapłaty odpowiedniej opłaty sądowej nie ma na celu ułatwienia w uzyskaniu zwolnienia od kosztów postępowania sądowego, ale umożliwienie stronie uiszczenia wpisu w sytuacji, w której jego jednoznaczne ustalenie może budzić wątpliwości. Z tego względu ustalenie wysokości wpisu stosunkowego należy do sądu.

W doktrynie sygnalizuje się wątpliwości, jakie mogą powstać w związku z posłużeniem się terminem „wpis stały” (zob. S. Babiaryz, P. Zaborniak, *ibid.*, s. 155-168). Nasuwa się pytanie, czy określenie to obejmuje sytuację, w której wysokość wpisu stanowi określoną poprzez ułamek część opłaty uiszczonej w toku prowadzonego wcześniej postępowania. Dotyczy to w szczególności wpisu od skargi kasacyjnej oraz skargi o wznowienie postępowania. W myśl przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 221, poz. 2193), wpis od skargi kasacyjnej oraz skargi o wznowienie postępowania wynosi połowę wpisu od skargi, nie mniej jednak niż 100 złotych.

W ocenie skarżącego zasadniczy problem polega na tym, że w razie wniesienia skargi kasacyjnej przez pełnomocnika strony, która nie jest w stanie uiścić wpisu, skarga zostanie automatycznie odrzucona bez wzywania strony do jego uiszczenia. W konsekwencji strona zostanie definitywnie pozbawiona możliwości dochodzenia swoich praw przed sądem II instancji. Z uzasadnienia skargi wynika, że w ocenie skarżącego, procedura powinna przebiegać następująco. Strona, która nie jest w stanie uiścić wpisu, wnosi skargę kasacyjną bez uiszczania wpisu. W takiej sytuacji przewodniczący powinien wezwać stronę do uiszczenia wpisu. Po otrzymaniu takiego wezwania strona występuje z wnioskiem o przyznanie prawa pomocy, a w razie nieuwzględnienia jej wniosku uiszcza należny wpis.

Również niektórzy przedstawiciele doktryny bronią poglądu, że jedynym sposobem stworzenia możliwości uiszczenia opłaty w razie odmowy przyznania prawa do pomocy i upływu terminu do wniesienia pisma w związku z postępowaniem w sprawie przyznania prawa pomocy, może być jedynie wezwanie do uiszczenia opłaty (zob. T. Woś, *ibid.*, s. 608).

Nie podlega dyskusji, że w razie złożenia wniosku o przyznanie prawa pomocy, strona musi mieć możliwość skutecznego wniesienia pisma procesowego po rozpatrzeniu tego wniosku, a obowiązujące regulacje prawne dotyczące terminów do dokonania

poszczególnych czynności procesowych nie mogą uniemożliwiać korzystania przez stronę z jej uprawnień w opisanym przypadku. W praktyce możliwe są dwa rozwiązania tego problemu. Po pierwsze, sądy administracyjne w razie jednoczesnego wniesienia skargi kasacyjnej i wniosku o przyznanie prawa pomocy mogą nie odrzucać skargi kasacyjnej z powodu nieuiszczenia wymaganego wpisu. W takiej sytuacji, po rozpatrzeniu wniosku o przyznanie prawa pomocy, mogą – pomimo braku wyraźnej regulacji ustawowej w tym zakresie – wezwać stronę do uiszczenia wpisu, a w razie jego uiszczenia nie powinny odrzucać skargi kasacyjnej z powodu nieuiszczenia należnego wpisu w wymaganym terminie. Po drugie, w braku wezwania do uiszczenia wpisu ze strony przewodniczącego, a także w razie ewentualnego odrzucenia skargi z powodu nieuiszczenia wpisu, strona może wystąpić o przywrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, jednocześnie wnosząc skargę kasacyjną i uiszczając wpis, jeżeli sąd nie zwolnił strony od jego uiszczenia.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, kwestia, czy w razie nieuiszczenia należnej opłaty sądowej ustawa przewiduje wezwanie strony do uiszczenia takiej opłaty, czy też przewiduje pozostawienie pisma bez biegu bądź jego odrzucenie bez uprzedniego wezwania do uiszczenia opłaty, nie ma istotnego znaczenia dla oceny regulacji prawnej z punktu widzenia dostępu do sądu. Mechanizm zwolnienia od kosztów sądowych może funkcjonować skutecznie zarówno w jednym, jak i w drugim wypadku.

Analiza orzecznictwa prowadzi do konkluzji, że obecnie sądy administracyjne przyjmują pierwsze z opisanych wyżej rozwiązań. W postanowieniu z 4 marca 2005 r., sygn. akt II FZ 58/05, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził jednoznacznie, że „art. 221 P.p.s.a., jako przepis stanowiący wyjątek od ogólnej reguły wzywiania stron do opłacania pism procesowych, nie może być interpretowany rozszerzająco. Dlatego należy przyjąć, że złożenie wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych powoduje powrót na płaszczyznę przepisów ogólnych. Znaczy to, że po uprawomocnieniu się postanowienia oddalającego wniosek o przyznanie prawa pomocy w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych adwokat musi być wezwany do uiszczenia opłaty stałej pod rygorem przewidzianym w art. 220 P.p.s.a.” (ONSAiWSA nr 6/2005, poz. 118). Takie stanowisko jest zbieżne z ustalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego, rozwijanym na gruncie analogicznych przepisów obowiązujących w postępowaniu cywilnym. Ustalając znaczenie nieobowiązującego obecnie art. 17 ustawy z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 24 poz. 110 ze zm.), Sąd Najwyższy wyrażał pogląd, że jeżeli strona złożyła wniosek o zwolnienie od kosztów, to reprezentujący ją adwokat, który wnosi pismo procesowe podlegające opłacie stałej, nie ma obowiązku jej uiszczenia do czasu rozpoznania wniosku. W razie prawomocnego oddalenia wniosku, przewodniczący wezwie adwokata do uiszczenia należnej opłaty stałej (zob. postanowienie SN z 15 października 1997 r., sygn. akt III CZ 70/97, OSNC nr 3/1998, poz. 45; podobnie – uchwała z 26 lutego 1976 r., sygn. akt III CZP 11/76, OSNC nr 7-8/1976, poz. 162).

W świetle akt sprawy, w związku z którą została wniesiona rozpoznawana skarga konstytucyjna, można jednak wyciągnąć wniosek, że orzecznictwo sądowe nie zawsze jest konsekwentne. Należy przypomnieć w tym kontekście, że Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do badania zgodności aktów stosowania prawa z Konstytucją. Do Trybunału Konstytucyjnego należy kontrola konstytucyjności prawa, a ewentualne naruszenia prawa w procesie jego stosowania pozostają poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

7. W świetle przedstawionych argumentów należy podkreślić, że rozwiązanie przyjęte w zaskarżonym przepisie nie uniemożliwia ani nie utrudnia korzystania z prawa pomocy, uregulowanego w innych przepisach ustawy i nie narusza ani prawa do sądu, ani zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego. Ewentualne wątpliwości podnoszone przez skarżącego mogą natomiast dotyczyć regulacji prawa do pomocy, a w szczególności

braku wyraźnego i jednoznacznego określenia praw strony w razie upływu terminu do dokonania określonej czynności procesowej w sytuacji, w której strona złożyła wniosek o przyznanie prawa pomocy. W demokratycznym państwie prawnym sprawy te powinny zostać uregulowane wyraźnie i precyzyjnie w ustawie, ponieważ mają istotne znaczenie dla urzeczywistnienia konstytucyjnego prawa do sądu, a w konsekwencji przepisy ustawy nie powinny pozostawiać wątpliwości w tak istotnej kwestii.

Należy również zwrócić uwagę, że niejednokrotnie strona, która ubiega się o prawo pomocy, nie jest w ogóle w stanie ponieść kosztów pomocy prawnej. Regulacja przewidująca wezwanie strony do uiszczenia wpisu stałego od skargi kasacyjnej nie rozwiąże tego problemu, jeżeli strona nie może wnieść skargi kasacyjnej z powodu braku środków na opłacenie fachowego pełnomocnika. Zasadnicze znaczenie ma natomiast kwestia, czy w razie złożenia wniosku o przyznanie prawa do pomocy strona zachowuje możliwość dokonania danej czynności procesowej po rozpatrzeniu jej wniosku – a więc w praktyce po upływie terminu do jej dokonania.

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie przypomina, że polski system kontroli konstytucyjności praw opiera się na domniemaniu konstytucyjności badanych aktów normatywnych. Ten, kto kwestionuje konstytucyjność aktu normatywnego powinien przedstawić przekonujące argumenty i dowody przemawiające za stwierdzeniem niezgodności kwestionowanych regulacji z aktami normatywnymi zajmującymi wyższe miejsce w hierarchii źródeł prawa. W rozpoznawanej sprawie skarżący nie przedstawił takich argumentów i dowodów. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego brak jest podstaw do stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu, a ewentualne wątpliwości co do prawidłowej realizacji konstytucyjnego prawa do sądu przedstawione przez skarżącego mogą pojawiać się na gruncie unormowań niezaskarżonych w rozpoznawanej skardze konstytucyjnej. Zgodnie z art. 66 ustawy o TK, Trybunał, orzekając, jest jednak związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej. Zarzut skarżącego dotyczy wyłącznie art. 221 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Z tego względu poza zakresem rozważań w rozpoznawanej sprawie pozostaje kwestia konstytucyjności innych regulacji prawnych mających znaczenie dla realizacji konstytucyjnego prawa do sądu oraz konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego.

8. W ocenie skarżącego zakwestionowany art. 221 ustawy narusza także art. 2 Konstytucji. Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że zarzut naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego został ściśle powiązany z zarzutem naruszeniem prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego (art. 176 Konstytucji). Ponieważ zagadnienia gwarancji prawa do sądu oraz prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego były już analizowane powyżej, nie zachodzi potrzeba rozważania kwestii zgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.