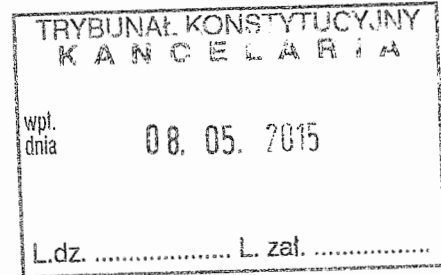




Warszawa, dnia 7 maja 2015 r.

PG VIII TK 1/15

SK 44/14



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z łącznym rozpoznawaniem skarg konstytucyjnych:

- 1) Z B. - o stwierdzenie, że art. 278 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) - w zakresie, w jakim uniemożliwia wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego po upływie pięciu lat od uprawomocnienia się orzeczenia w sytuacji, w której Trybunał Konstytucyjny orzekł, po upływie tego terminu, o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie - jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji RP;
- 2) K K. - o stwierdzenie, że art. 278 w związku z art. 272 § 3 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - w zakresie, w jakim przepisy te uniemożliwiają żądanie wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego w sytuacji, gdy potrzeba wznowienia wynika z

rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską, ale wydanie rozstrzygnięcia tego organu nastąpiło po upływie lat pięciu od uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie sądowoadministracyjne - są niezgodne z art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji RP

- na podstawie art. 33 w zw. z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 278 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) - w zakresie, w jakim uniemożliwia wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego po upływie pięciu lat od uprawomocnienia się orzeczenia w sytuacji, w której Trybunał Konstytucyjny orzekł, już po upływie tego terminu, o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie, a także w sytuacji, w której organ międzynarodowy, działający na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską, wydał, także po upływie tego terminu, rozstrzygnięcie dające podstawę do wznowienia postępowania - jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 64 Konstytucji RP;**

- 2) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), postępowanie podlega umorzeniu, wobec niedopuszczalności wyrokowania.

UZASADNIENIE

W pierwszej z powołanych skarg Z B. zakwestionował zgodność art. 278 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.) oraz przepisów działu IV rozdziału 17 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.; dalej: o.p.) z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji RP. Skarżący zarzucił, że art. 278 p.p.s.a. jest niezgodny z przywołanymi wzorcami konstytucyjnymi w zakresie, w jakim uniemożliwia wznowienie postępowania sądowego po upływie pięciu lat od uprawomocnienia się orzeczenia w sytuacji, w której Trybunał Konstytucyjny orzekł, po upływie tego terminu, o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie.

Zarzucił ponadto, że unormowania działu IV rozdziału 17 o.p. nie zawierają „przepisu stanowiącego o ograniczeniu w czasie możliwości żądania wznowienia postępowania”.

Skarga ta wniesiona została w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym.

W dniu kwietnia 2001 roku Izba Skarbowa w Z wydała w sprawie Z B. decyzję (Nr) w przedmiocie

zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych za 1999 rok od dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów.

W dniu marca 2002 roku Naczelny Sąd Administracyjny - Ośrodek Zamiejscowy w P wydał wyrok (sygn. akt) oddalający skargę Z. B., złożoną na decyzję Izby Skarbowej w Z. .

Skarżący w dniu listopada 2013 roku wniósł skargę o wznowienie postępowania sądowego zakończonego prawomocnym wyrokiem podnosząc, że Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 18 lipca 2013 roku (sygn. akt SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80), stwierdził niekonstytucyjność przepisu, który był podstawą prawną wyroku wydanego w jego sprawie przez sąd administracyjny. Jako podstawę prawną wznowienia wskazał art. 272 § 1 i 2 p.p.s.a.

Skarga ta została jednak odrzucona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w G postanowieniem z dnia grudnia 2013 roku (sygn. akt), z uwagi na wniesienie jej po upływie terminu określonego w art. 278 p.p.s.a.

Wobec takiego rozstrzygnięcia, Z. B. wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny, postanowieniem z dnia kwietnia 2014 r. (sygn. akt), oddalił skargę kasacyjną podkreślając, że termin przewidziany w art. 278 p.p.s.a. ma charakter materialny i biegnie niezależnie od terminów wniesienia skargi o wznowienie postępowania określonych w art. 272 § 2 i art. 277 p.p.s.a.

Zapadłe w tej sprawie orzeczenia sądowe są ostateczne. Skarżący - wobec niekorzystnych dla siebie rozstrzygnięć - wniósł skargę konstytucyjną, odnosząc się do wyroku z dnia 18 lipca 2013 r., w którym (pkt 2 sentencji) Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r., poz. 361 ze

zm.), w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2006 roku, z art. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Skarżący twierdzi, że sentencja tego wyroku powinna mieć bezpośrednie odzwierciedlenie w sposobie rozstrzygnięcia jego sprawy dotyczącej podatku dochodowego za 1999 rok.

Zdaniem Skarżącego, rozstrzygnięcie w jego sprawie byłoby odmienne, gdyby nie obowiązywała zaskarżona norma prawna p.p.s.a., która zamyka drogę do wznowienia postępowania sądowego po upływie pięciu lat od uprawomocnienia się orzeczenia. Skarżący zakwestionował ponadto - jak wspomniano we wstępie uzasadnienia stanowiska - konstytucyjność przepisów działu IV rozdziału 17 o.p.

Wniesiona przez Z B. skarga konstytucyjna była przedmiotem wstępnego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 listopada 2014 roku.

Trybunał, postanowieniem z dnia 25 listopada 2014 roku, odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie badania zgodności przepisów działu IV rozdziału 17 o.p. z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji RP, gdyż unormowania te nie były podstawą prawną dla orzeczeń, z którymi Skarżący wiąże zarzut naruszenia przysługujących mu konstytucyjnych wolności i praw, spowodowanego niemożnością wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego. W pozostałym zakresie skarga konstytucyjna podlega merytorycznemu rozpoznaniu.

Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, do skargi Z B. została dołączona - z uwagi na tożsamość przedmiotową - skarga K. K., który podniósł, że art. 278 w związku z art. 272 § 3 p.p.s.a. - w zakresie, w jakim uniemożliwiają wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego po upływie pięciu lat od uprawomocnienia się orzeczenia w sytuacji, gdy organ międzynarodowy, działający na podstawie umowy międzynarodowej

ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską, wydał, ale już po upływie tego terminu, rozstrzygnięcie dające podstawę do wznowienia - jest niezgodny z art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Skarga ta wniesiona została w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym. Skarżący jest byłym funkcjonariuszem Policji, w stosunku do którego Wojewódzki Sąd Administracyjny w W , wyrokiem z dnia stycznia 2007 r. (syg. akt), oddalił skargę na orzeczenie nr Komendanta Głównego Policji z dnia czerwca 2006 r. o uznaniu Skarżącego winnym zarzucanego mu przewinienia dyscyplinarnego i wymierzeniu mu kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby w Policji. Wyrok ten był przedmiotem rozpoznania przez Naczelny Sąd Administracyjny, który oddalił skargę kasacyjną Skarżącego w tej sprawie (sygn. akt) w dniu maja 2008 roku.

Skarżący, wobec niekorzystnych dla siebie rozstrzygnięć, wystąpił w dniu listopada 2008 r. ze skargą do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Postępowanie zostało zakończone wydaniem w dniu lutego 2014 r. postanowienia stwierdzającego naruszenie uprawnienia Skarżącego do należytej reprezentacji i aktywnej obrony w postępowaniu dyscyplinarnym przez profesjonalnego obrońcę, przez co uchybiono zasadom uczciwego procesu i naruszono art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Z uzasadnienia orzeczenia wynika, że Skarżący otrzymał odszkodowanie za pozbawienie go prawa do obrony w związku z brakiem profesjonalnego obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym.

Po uzyskaniu takiego orzeczenia Skarżący, w dniu czerwca 2014 r., wniósł skargę o wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego zakończonego wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia maja 2008 roku (sygn. akt), oddalającym skargę kasacyjną od wyroku

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia stycznia 2007 roku (sygn. akt). Skargę swą oparł na podstawie art. 272 § 3 p.p.s.a., zgodnie z którym można żądać wznowienia postępowania, gdy potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską.

Naczelny Sąd Administracyjny w dniu października 2014 roku wydał wyrok (sygn. akt) oddalający skargę o wznowienie postępowania. Zdaniem Sądu, nie jest możliwe wznowienie postępowania, gdyż występuje negatywna przesłanka procesowa określona w art. 278 p.p.s.a. Zgodnie z treścią tego przepisu, nie można żądać wznowienia postępowania sądowego po upływie pięciu lat od uprawomocnienia się orzeczenia, z wyjątkiem przypadku, gdy strona była pozbawiona możliwości działania lub nie była należycie reprezentowana. Ostatecznym orzeczeniem, w rozumieniu art. 79 Konstytucji, jest wymieniony powyżej wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zdaniem Skarżącego K K., rozstrzygnięcie w sprawie byłoby odmienne, gdyby ustawodawca, wprowadzając do art. 278 p.p.s.a. termin materialny, znacząco ograniczający prawo do żądania wznowienia, uwzględnił specyfikę postępowań przed organami międzynarodowymi, które trwają długo i często kończą się wydawaniem orzeczeń po wielu latach.

K K. w *petitum* skargi zakwestionował konstytucyjność art. 278 w związku z art. 272 § 3 p.p.s.a. Tymczasem argumentacja zawarta w uzasadnieniu skargi, wspierająca sformułowany zarzut, odnosi się wyłącznie do art. 278 p.p.s.a., gdyż to właśnie ta norma - jak zauważa nawet sam Skarżący - zamyka mu drogę do dochodzenia jego praw. Badanie zatem zgodności art. 272 § 3 p.p.s.a. z przywołanymi wzorcami kontroli jest niedopuszczalne i postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt

1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym).

Punktem wyjścia do rozważań na temat konstytucyjności art. 278 p.p.s.a. powinna być dokładna analiza przepisów działu VII p.p.s.a., odnoszących się do wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego.

Jedną z podstaw prawnych do żądania wznowienia postępowania, które zostało zakończone prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego (powołał się na nią Skarżący Z B.), przewiduje art. 272 § 1 p.p.s.a.

Zgodnie z jego treścią, „[m]ożna żądać wznowienia postępowania (...), gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie”. Celem tej regulacji prawnej jest realizacja gwarancji wynikających z art. 190 ust. 4 Konstytucji, który stanowi, że „[o]rzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania”.

W takiej sytuacji skargę o wznowienie postępowania wnosi się w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli w chwili wydania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego orzeczenie sądowe nie było jeszcze prawomocne na skutek wniesienia środka odwoławczego, który został następnie odrzucony, termin biegnie od dnia doręczenia postanowienia o odrzuceniu (art. 272 § 2 p.p.s.a.).

Inną z podstaw prawnych do żądania wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego przewiduje art. 272 § 3 p.p.s.a. (powołał się na nią Skarżący K. K.), zgodnie z którym jest to możliwe, „gdy potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską”.

Przepis art. 272 § 2 p.p.s.a. stosuje się odpowiednio, z tym że termin do wniesienia skargi o wznowienie postępowania biegnie od dnia doręczenia stronie lub jej pełnomocnikowi rozstrzygnięcia organu międzynarodowego.

Jednocześnie ustawodawca w art. 278 p.p.s.a. przewidział termin o charakterze materialnym, który nie podlega przywróceniu i biegnie niezależnie od terminów wniesienia skargi o wznowienie postępowania określonych w art. 272 § 2 i art. 277 p.p.s.a. Jest to termin pięcioletni, którego bieg rozpoczyna się od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, przeciwko któremu skierowana jest skarga o wznowienie postępowania. Po upływie tego terminu nie można żądać wznowienia, z wyjątkiem przypadku, gdy strona była pozbawiona możliwości działania lub nie była należycie reprezentowana. Zasadniczą funkcją terminu oznaczonego w art. 278 p.p.s.a. jest ustanowienie bezwzględnej granicy czasowej, po upływie której skarga o wznowienie nie może być skutecznie wniesiona.

Zdaniem Skarżącego Z. B., norma zawarta w art. 278 p.p.s.a., w takiej interpretacji, jak to czynią sądy administracyjne, jest niekonstytucyjna, gdyż w warunkach, kiedy biegnie już pięcioletni termin przewidziany w tym przepisie na wystąpienie z żądaniem wznowienia postępowania, strona nie ma możliwości prawnej skorzystania z tego uprawnienia, dopóki Trybunał Konstytucyjny nie wyda wyroku stwierdzającego niezgodność z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie. Jeżeli wyrok Trybunału zostanie wydany

już po upływie tego pięcioletniego terminu, strona nie ma prawa żądać wznowienia postępowania.

Według Skarżącego Z. B., można zatem przyjąć, że strona, w istocie - wobec braku wyroku Trybunału Konstytucyjnego dającego podstawę prawną do wystąpienia z żądaniem wznowienia postępowania - jest pozbawiona możliwości działania w rozumieniu art. 278 p.p.s.a., a co za tym idzie, w jej przypadku termin przewidziany w tym przepisie nie powinien mieć zastosowania.

Skarżący Z. B. twierdzi, że interpretacja art. 278 p.p.s.a. prezentowana przez sądy administracyjne godzi w zasady wyrażone w art. 2 Konstytucji. Naruszenia art. 2 Konstytucji Skarżący upatruje w niejasności i niejednoznaczności sformułowania „była pozbawiona możliwości działania”. Według Skarżącego, nie jest przesądzone ostatecznie i wymaga ustalenia, czy sformułowanie to obejmuje także przypadek „ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego orzekającego niekonstytucyjność przepisu (...) po upływie pięciu lat od uprawomocnienia się orzeczenia sądu administracyjnego”.

Nakaz stanowienia norm jasnych, zrozumiałych dla adresatów, pozwalających ustalić jednoznacznie ich treść, niebudzących wątpliwości interpretacyjnych i niepowodujących przez to rozbieżności w procesie ich stosowania, wyprowadza się z zasady dostatecznej określoności, wynikającej z art. 2 Konstytucji. Według Trybunału Konstytucyjnego, „(...) niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejedności w stosowaniu prawa (...); chodzi tu zatem o taką sytuację, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające”

(wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90).

Warto odnotować, że w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych nie zachodzą rozbieżności interpretacyjne w tym zakresie (vide - postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 13 grudnia 2013 r., sygn. akt II FSK 3232/13, LEX nr 1452505; z dnia 20 lutego 2014 r., sygn. akt II FSK 3786/13, LEX nr 1426675; z dnia 28 lipca 2014 r., sygn. akt II FSK 1864/14, LEX nr 1492885 - <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W kontekście przywołanych orzeczeń nie ulega wątpliwości, że przypadek, w którym „strona była pozbawiona możliwości działania”, nie obejmuje swoim zakresem znaczeniowym tymczasowego braku wyroku Trybunału Konstytucyjnego orzekającego niekonstytucyjność przepisu, który dawałby podstawę do żądania wznowienia postępowania sądowego.

Z treści przepisów dotyczących wznowienia postępowania wyłania się bardzo czytelna intencja ustawodawcy, a mianowicie - ustanowienie bezwzględnej granicy czasowej, po upływie której skarga o wznowienie nie może być skutecznie wniesiona. „Brak takiego bezwzględnego terminu skutkowałby tym, że stan niepewności co do możliwości podważenia prawomocnego orzeczenia mógłby trwać *ad infinitum*” (postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 2014 r., sygn. akt II FSK 3786/13, op. cit.). Taki sam stan niepewności utrzymywałby się, gdyby przyjęta została interpretacja, że strona - wobec tymczasowego braku podstaw z art. 272 § 2 p.p.s.a. do żądania wznowienia postępowania - była pozbawiona możliwości działania (aż do wydania wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niekonstytucyjność przepisu). Należałoby bowiem zakładać hipotetycznie, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego może zapaść w każdej sprawie w każdym czasie. W związku z tym wprowadzenie przez ustawodawcę terminu

materialnego, mającego na celu zapewnienie pewności obrotu prawnego, utraciłoby swój sens i znaczenie.

Nie znajduje zatem uzasadnienia zarzut Skarżącego Z. B. o niezgodności art. 278 p.p.s.a. z art. 2 Konstytucji RP w zakresie przedstawionym w *petitum* skargi. Te same argumenty, leżące u podstawy prezentowanego stanowiska, odnoszą się również do zarzutu sformułowanego przez Skarżącego K. K., który kwestionuje w ogóle zasadność ograniczania prawa do żądania wznowienia postępowania (pięcioletnim terminem) w oparciu o uzyskanie korzystnego rozstrzygnięcia organu międzynarodowego.

Skarżący Z. B. przywołał ponadto - jako kolejny wzorzec kontroli - art. 32 Konstytucji, w którym została wyrażona zasada równości wobec prawa. Zgodnie z treścią art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej, „[w]szyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Uzupełnieniem wyrażonej w ten sposób zasady równości jest zakaz dyskryminacji zapisany w ustępie 2 („Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”). Trybunał Konstytucyjny dopuszcza powołanie art. 32 Konstytucji jako wzorca kontroli w skardze konstytucyjnej jedynie w sytuacji, w której zasadę równości odnosi się do konkretnych przepisów Konstytucji RP, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej (vide - wyrok z dnia 3 lipca 2006 r., sygn. akt SK 56/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 77). Oznacza to, że w przypadku skargi konstytucyjnej art. 32 Konstytucji nie może być samodzielnym wzorcem kontroli. W niniejszej sprawie Skarżący Z. B. powołał uzupełniająco art. 45 ust. 1 (prawo do sądu) oraz art. 64 (prawo własności) Konstytucji jako związkowe wzorce kontroli. Jednocześnie wskazał na złamanie zasady proporcjonalności (art. 31

ust. 3 Konstytucji) w odniesieniu do korzystania z prawa do sądu i prawa własności.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał (vide - wyrok z dnia 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36; wyrok z dnia 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52), że na prawo do sądu składają się: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem - organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd. Potwierdzając tę linię orzecniczą, Trybunał Konstytucyjny dokonał jej rozwinięcia w wyroku z dnia 24 października 2007 r. (sygn. akt SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108), a mianowicie uznał, że konstytucyjne prawo do sądu obejmuje też czwarty istotny element, tj. prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających. Pogląd ten powtórzył w wyroku z dnia 14 listopada 2007 r. (sygn. akt SK 16/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 124) oraz w wyroku z dnia 18 lipca 2012 r. (sygn. akt K 14/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 82). W niniejszej sprawie obydwaj Skarżący formułują zarzut odnoszący się do drugiego aspektu prawa do sądu, jakim jest prawo do odpowiedniego ukształtowania sprawiedliwej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości społecznej. Skarżący twierdzą, że procedura dotycząca wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego nie spełnia tych wymagań, gdyż - poprzez wprowadzenie materialnego terminu, określonego w art. 278 p.p.s.a. - ogranicza stronę w dochodzeniu należnych jej praw.

Sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu. Trybunał Konstytucyjny zwrócił jednak uwagę, że „nie istnieje jeden idealny model postępowania, który dałoby się skonstruować na podstawie

regulacji konstytucyjnych i który obowiązywałby w odniesieniu do wszystkich rodzajów postępowań sądowych. Regulacje konstytucyjne zawierają jedynie ogólne wskazania co do pewnych podstawowych elementów i mechanizmów, bez których nie dałoby się urzeczywistnić prawa każdego do rozpoznania sprawy w sprawiedliwej procedurze sądowej. Oceniając przestrzeganie przez ustawodawcę konstytucyjnych standardów sprawiedliwości proceduralnej, należy uwzględnić zawsze przedmiot i specyfikę danego postępowania” (wyrok z dnia 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79).

Prawo do sądu nie ma bezwzględnego i absolutnego charakteru, stwarzającego uprawnionemu, w ramach każdej procedury i każdego typu postępowania, możliwość nieograniczonej - także czasowo - ochrony swych praw na drodze sądowej. „Gwarancje konstytucyjne związane z prawem do sądu nie mogą być w konsekwencji traktowane jako nakaz urzeczywistnienia w każdym trybie i w każdym rodzaju procedury tego samego zestawu instrumentów procesowych, jednolicie określających pozycję stron postępowania i zakres przysługujących im środków procesowych” (wyrok Trybunał Konstytucyjnego z dnia 20 października 2010 r., op. cit).

Ewentualne ograniczenia prawa do sądu, w tym i do sprawiedliwej procedury, oceniać należy zawsze w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, który zezwala na obniżenie pewnych standardów, ale tylko w formie ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa, porządku publicznego, dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, „stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest

niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela” (wyrok z dnia 20 listopada 2007 r., sygn. akt SK 57/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 125).

„Konieczność” w demokratycznym państwie - jako jeden z warunków ograniczenia wolności lub prawa - wynikająca z imperatywu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie, jest uzasadniona, o ile ustanawiane ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności.

„Z zasady proporcjonalności zaś wynika wymóg doboru takiego środka ograniczenia wolności lub praw, który służyłby osiągnięciu zamierzonego celu z uwzględnieniem postulatu adekwatności, przy jednoczesnym bezwzględny zakazie wkraczania w istotę gwarantowanego prawa” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 2010 r., *op. cit.*).

Nie ulega wątpliwości, że określony w art. 278 p.p.s.a. termin do występowania z żądaniem wznowienia postępowania sądowego ogranicza w czasie dochodzenie praw, ale jego podstawową funkcją jest zagwarantowanie wszystkim podmiotom stosunków prawnych niezbędnej stabilizacji. Chodzi tutaj o zapewnienie pewności obrotu prawnego, której mają służyć przepisy proceduralne. Zasada ograniczonej w czasie kontroli w trybie nadzwyczajnym orzeczenia sądu administracyjnego, cieszącego się walorem prawomocności z uwagi na postanowienia art. 170 p.p.s.a., służy ochronie ogólnego porządku prawnego i chroni przed wielokrotnym rozstrzygnięciem tych samych spraw. Ustawodawca musiał znaleźć kompromis między pewnością obrotu prawnego a nadzwyczajnymi przypadkami uzasadniającymi zachwianie tej pewności w imię ochrony praworządności. Dopuszczając stosowanie instytucji wznowienia postępowania, należało określić ramy czasowe jej wykorzystania. Trudno natomiast odnieść się w sposób kategoriyczny do długości terminu. Ustawodawca najwyraźniej założył, że po takim okresie ingerowanie w proces

kształtowania stosunków prawnych w sferze administracji publicznej - nawet w wyjątkowych i usprawiedliwionych przypadkach - prowadziłyby do zachwiania pewności obrotu prawnego i trudnych do przewidzenia rezultatów. W wielu wypadkach ingerencja ta byłaby niecelowa z uwagi na nieodwracalność pewnych procesów.

Do problemu tego odniósł się Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 21 kwietnia 2015 r. (sygn. akt SK 52/12, otk.trybunal.gov.pl), rozpoznając na posiedzeniu niejawnym skargę konstytucyjną o zbadanie zgodności art. 408 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.; dalej: k.p.c.) z art. 190 ust. 4 w związku z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji RP.

Zakwestionowany przepis ma zbliżoną treść do przepisu art. 278 p.p.s.a. i stanowi: „Po upływie lat pięciu od uprawomocnienia się wyroku nie można żądać wznowienia, z wyjątkiem wypadku, gdy strona była pozbawiona możliwości działania lub nie była należycie reprezentowana.”.

Trybunał Konstytucyjny we wspomnianym postanowieniu uznał za celowe zasygnalizowanie ustawodawcy potrzeby rozważenia zmiany treści art. 408 k.p.c. w zakresie, w jakim dotyczy on wznowienia postępowania z powodu stwierdzenia niekonstytucyjności określonej regulacji prawnej, a zatem w zakresie, w jakim regulacja kodeksowa ma realizować gwarancje wynikające z art. 190 ust. 4 ustawy zasadniczej. Trybunał zauważył przy tym, że „prawo żądania wznowienia postępowania, ustanowione w art. 190 ust. 4 Konstytucji, nie ma charakteru absolutnego, a w konsekwencji uzasadnione jest uwzględnienie innych zasad i wartości konstytucyjnych, w szczególności wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, które mogłyby usprawiedliwiać albo wręcz obligować do wprowadzenia pewnych ograniczeń czasowych”. Zdaniem Trybunału, „trudno byłoby opowiedzieć się za dopuszczalnością wznowiania postępowań sądowych po upływie wielu lat od ich zakończenia, gdyż

prowadziłyby to do radykalnego podważenia wartości, jakimi są stabilność sytuacji prawnej podmiotów prawa czy stabilność prawomocnych orzeczeń. W opinii Trybunału Konstytucyjnego, zadanie ustawodawcy miałyby w tym wypadku polegać jedynie na ustaleniu optymalnie długiego terminu na wniesienie skargi o wznowienie postępowania cywilnego, liczonego od dnia uprawomocnienia się zapadłego rozstrzygnięcia, który to termin nie kolidowałby z innymi zasadami i wartościami wskazywanymi przez ustawę zasadniczą”.

Poczynione w tym zakresie uwagi, dotyczące ograniczenia w czasie możliwości wznowiania postępowań cywilnych w wypadku stwierdzenia niekonstytucyjności regulacji prawnych, na których oparte były zapadłe w ich ramach rozstrzygnięcia, należałoby odnieść - zdaniem Trybunału Konstytucyjnego - także do innych procedur, w których występują podobne ograniczenia (jak choćby art. 278 p.p.s.a.).

Reasumując tę część rozważań, stwierdzić należy, że zaskarżona regulacja prawna jest zgodna z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zachodzi jedynie potrzeba rozważenia wydłużenia terminu przewidzianego na wniesienie skargi o wznowienie postępowania administracyjnego, ale decyzja w tym zakresie powinna należeć do ustawodawcy, gdyż Trybunał Konstytucyjny nie może przyjmować unormowań pozytywnych.

Zakwestionowana w niniejszej sprawie regulacja prawna nie narusza także zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane tak samo, tj. bez różnicowania. Jednocześnie zasada równości dopuszcza odmienne traktowanie tych podmiotów prawa, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Badając

zgodność regulacji prawnej z konstytucyjną zasadą równości, należy ustalić, czy zachodzi podobieństwo określonych podmiotów, a więc czy możliwe jest wskazanie wspólnej cechy istotnej uzasadniającej równe traktowanie tych podmiotów (vide - wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35; z dnia 15 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 4/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 31).

W danym przypadku stwierdzić należy, że tym kryterium, które przesądza o możliwości żądania przez stronę wznowienia postępowania sądowego, jest kryterium czasowe, przewidziane w art. 278 p.p.s.a. Wyłącznie ustalenie, czy upłynął pięcioletni termin od uprawomocnienia się orzeczenia, będzie decydujący o tym, czy stronie przysługuje jeszcze prawo żądania wznowienia postępowania. Ograniczenie to jest jednakowe dla wszystkich i ustawodawca nie wprowadza tu jakichkolwiek rozróżnień wobec adresatów tej normy. Przepis czyni tu tylko wyjątek dla strony, która była pozbawiona możliwości działania lub nie była należycie reprezentowana. Dla tej wąskiej grupy osób, termin określony w art. 278 p.p.s.a. nie będzie miał zastosowania. Ich sytuacja jest jednak zupełnie inna i w związku z tym - wobec braku wspólnej cechy istotnej z innymi adresatami normy - dopuszczalne jest jej odmienne potraktowanie.

Nie została zatem naruszona przez ustawodawcę zasada równości wyrażona w art. 32 Konstytucji w odniesieniu do prawa do sądu, wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący Z B. przywołał ponadto w *petitum* skargi - jako kolejny wzorzec kontroli - art. 64 Konstytucji RP, odnoszący się do ochrony prawnej własności. Między wzorcem tym a zakwestionowaną normą prawną, wywodzoną z art. 278 p.p.s.a., nie zachodzi jednak żaden związek treściowy. Zaskarżona norma nie odnosi się bowiem w żaden sposób do treści prawa podmiotowego wyrażonego w art. 64 Konstytucji. Art. 278 p.p.s.a. dotyczy

wyłącznie instytucji wznowienia postępowania przed sądami administracyjnymi. Tym samym, nie jest niezgodny z art. 64 Konstytucji RP.

Z kolei, Skarżący K. K. przywołał - jako dodatkowy wzorzec kontroli - art. 77 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że „[u]stawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw”. Nie uzasadnił jednak, na czym miałyby polegać niezgodność zakwestionowanej normy z przywołanym wzorcem kontroli. Wobec brzmienia art. 47 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, który wśród wymagań formalnych, wymienia „uzasadnienie skargi”, stwierdzić należy, że w tej części nie jest możliwe jej merytoryczne rozpoznanie i dlatego postępowanie w tym zakresie (badania zgodności kwestionowanej regulacji z art. 77 ust. 2 Konstytucji) podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym - z uwagi na niedopuszczalność wyrokowania.

Z powyższych względów przedstawiam stanowisko, jak na wstępie. Jednocześnie zaznaczam, że prezentowane stanowisko nie oznacza automatycznie braku akceptacji dla innych rozwiązań legislacyjnych. Trybunał wyraźnie podkreślił bowiem w postanowieniu z dnia 21 kwietnia 2015 roku (sygn. akt SK 52/12, *op.cit*), że celowym wydaje się, by ustawodawca rozważył, czy wskazane ograniczenia nie są nadmierne w świetle postanowień ustawy zasadniczej.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Rafał Wiśniewski
Zastępca Prokuratora Generalnego