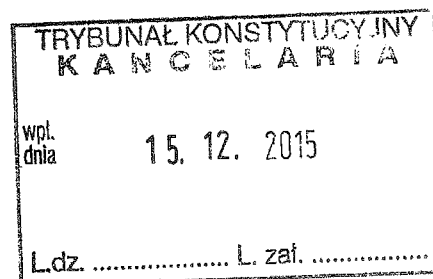




PG VIII TK 121/15

(SK 37/15)



## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną C

Spółka Akcyjna w W o stwierdzenie, że przepis art. 84c ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 672 ze zm.), w zakresie, „w jakim na postanowienie rozstrzygające sprzeciw przedsiębiorcy wobec podjęcia i wykonywania przez organy kontroli czynności wydane w oparciu o ustęp 9 i 10 zaskarżonego przepisu nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego w oparciu o artykuł 3 § 2 punkt 2 i punkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi” (Dz. U. 2012 r., poz. 270 ze zm.), jest niezgodny z art. 20 i art. 22 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 56 pkt 5 w zw. z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) przepisy art. 3 § 2 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2012 r., poz. 270 ze zm.), w zakresie, w jakim wyłączają skargę do sądu

administracyjnego na postanowienie o stwierdzeniu niedopuszczalności sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U z 2015 r., poz. 584 ze zm.), jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

### UZASADNIENIE

W niniejszej sprawie skarga konstytucyjna C  
Spółka Akcyjna w W , dalej: Skarżąca, została złożona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

W dniu listopada 2013 r. Naczelnik Urzędu Skarbowego w W doręczył upoważnienie i wszczął u Skarżącej kontrolę podatkową w zakresie prawidłowości rozliczeń z budżetem państwa z tytułu podatku od towarów i usług za okres od stycznia do grudnia 2008 r.

Kontrola zakończyła się w dniu listopada 2013 roku doręczeniem protokołu kontroli.

W dniu listopada 2013 r. Skarżąca, na podstawie art. 84c ust. 1 i 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm., obecnie obowiązuje tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 584 ze zm.; dalej: u.s.d.g.), wniosła sprzeciw dotyczący prowadzenia kontroli, ze względu na przekroczenie czasu trwania kontroli.

Podkreślić należy, że brzmienie przepisu art. 84c nie zmieniło się od dnia wniesienia przez Skarżącą sprzeciwu w sprawie, na tle której została skierowana skarga konstytucyjna.

Postanowieniem z dnia           grudnia 2013 r. Naczelnik Urzędu Skarbowego w W           , na podstawie art. 123 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.; dalej: k.p.a.) oraz art. 84c ust. 1 i 9 u.s.d.g., orzekł o kontynuowaniu czynności kontrolnych.

W dniu           grudnia 2013 r. Skarżąca, powołując się na przepis art. 84c ust. 10 u.s.d.g., wniosła zażalenie na wymienione postanowienie Naczelnika Urzędu Skarbowego w W

W zażaleniu zarzucono m.in. przekroczenie terminu rozpoznania sprzeciwu, tj. naruszenie art. 84c ust. 9 u.s.d.g., oraz przekroczenie czasu trwania kontroli, o którym mowa w art. 83 ust. 1 pkt 1 tej ustawy.

Postanowieniem z dnia           grudnia 2013 r. Dyrektor Izby Skarbowej w W           , działając na podstawie art. 138 § 2 w zw. z art. 123, art. 127 § 2, art. 144 k.p.a. oraz art. 84c ust. 10 i 16 u.s.d.g., uchylił w całości postanowienie organu pierwszej instancji i stwierdził niedopuszczalność środka zaskarżenia w postaci sprzeciwu.

Na postanowienie to Skarżąca złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W           , wnosząc o uchylenie postanowienia.

Postanowieniem z dnia           października 2014 r. WSA w W           odrzucał skargę jako niedopuszczalną. WSA przyjął, że na postanowienie Dyrektora Izby Skarbowej, stwierdzające niedopuszczalność środka zaskarżenia w postaci sprzeciwu, nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Postanowieniem z dnia           stycznia 2015 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Skarżącej od wskazanego postanowienia WSA, odrzucającego skargę na postanowienie Dyrektora Izby Skarbowej w W           z dnia           grudnia 2013 r. w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności środka zaskarżenia w postaci sprzeciwu.

W uzasadnieniu postanowienia NSA podniósł m.in., że sąd I instancji zasadnie odwołał się do treści uchwały NSA z dnia 13 stycznia 2014 r., sygn. II

GPS 3/13, zgodnie z którą postępowanie kontrolne, prowadzone na podstawie przepisów u.s.d.g., nie ma charakteru postępowania administracyjnego, a tym samym postanowienia wydane w wyniku rozpatrzenia sprzeciwu złożonego na podstawie art. 84c ust. 1 tej ustawy nie mają charakteru rozstrzygnięć podjętych w postępowaniu administracyjnym. NSA uznał za prawidłowe przyjęcie przez WSA w zaskarżonym orzeczeniu, iż postanowienie Dyrektora Izby Skarbowej w W z dnia grudnia 2013 r., uchylające postanowienie organu I instancji i stwierdzające niedopuszczalność środka zaskarżenia w postaci sprzeciwu, nie podlega kontroli sądów administracyjnych, gdyż jest jednym z orzeczeń wydanych w ramach postępowań prowadzonych na podstawie art. 84c u.s.d.g.

W *petitum* skargi konstytucyjnej Skarżąca zarzuciła, że kwestionowana regulacja jest niezgodna z art. 20 i art. 22 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej Skarżąca podniosła m.in., że zaskarżona regulacja narusza wyrażoną wprost w art. 20 Konstytucji zasadę wolności prowadzenia działalności gospodarczej, której ograniczenie – zgodnie z art. 22 Konstytucji – jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. *Tylko dopuszczenie zbadania przez sąd, czy doszło do naruszenia owej zagwarantowanej konstytucyjnie wolności prowadzenia działalności gospodarczej, zapewnić może umożliwienie zaskarżenia rozstrzygnięcia władczego organu administracji publicznej do sądu administracyjnego, a tym samym zapewnić prawo do sądu* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 6). Skarżąca wskazała, że urzeczywistnienie prawa do sądu w zakresie zgodnym z art. 45 ust. 1 Konstytucji wymaga takiego skonstruowania przepisów prawnych, aby przysługujące środki zaskarżenia władczych rozstrzygnięć, dokonywanych przez organy władzy publicznej, zapewniały ochronę praw konstytucyjnych, w tym wolności gospodarczej, *rozumianej jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej*. Skarżąca stwierdziła, że przepis art. 77 ust. 2 Konstytucji zakazuje ustawodawcy

zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw. Zwróciła przy tym uwagę, że zaskarżony przepis oddziałuje na wolność prowadzenia działalności gospodarczej przez Skarżącą i skuteczność ochrony tej wolności. W każdym zaś przypadku, gdy dochodzi do naruszenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej, ochronę taką może gwarantować jedynie rozpoznanie sprawy przez niezależny, bezstronny, niezawisły sąd.

Zdaniem Skarżącej, wyłączenie, w przypadkach wskazanych w art. 84c ust. 1 u.s.d.g., kontroli sądowej rozstrzygnięć, dotyczących sprzeciwu przedsiębiorcy w przedmiocie wszczęcia i prowadzenia kontroli, narusza konstytucyjne gwarancje wolności prowadzenia działalności gospodarczej. W ocenie Skarżącej, przewidziane w kwestionowanej regulacji ograniczenie nie mieści się w przesłance *ważnego interesu publicznego*, o której mowa w art. 22 Konstytucji.

Skarżąca podkreśliła, że w sytuacji, gdy Konstytucja gwarantuje prawo do sądu oraz wolność działalności gospodarczej, której ograniczenie może być podyktowane jedynie ważnym interesem publicznym, musi istnieć prawna możliwość zbadania przez Sąd, czy w konkretnej sprawie doszło do niezgodnego z prawem ograniczenia tej wolności. W przeciwnym razie wolność działalności gospodarczej i prawo do sądu miałyby jedynie iluzoryczny charakter.

Skarżąca podniosła ponadto, iż zmiany przepisów rozdziału 5 u.s.d.g., wprowadzone ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 18, poz. 97 ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca), miały na celu wzmocnienie ochrony praw przedsiębiorców w toku kontroli ich działalności gospodarczej, w szczególności ochrony swobody przedsiębiorczości, zwłaszcza przed kontrolą zbyt dużą, uciążliwą i przewlekłą. Równocześnie zaś miały umożliwić państwu skuteczne i efektywne ujawnianie nadużyć prawa w obrocie gospodarczym.

Według Skarżącej, przepisom u.s.d.g., regulującym skomplikowane postępowania dotyczące sprzeciwu, w które to postępowania są zaangażowani

zarówno organ administracji, jak i przedsiębiorca i które są poddane istotnym rygorom formalnym, nie można nadać statusu *norm instrukcyjnych*.

W ocenie Skarżącej, w warunkach demokratycznego państwa prawnego niemożliwa jest realizacja celu wskazanych zmian w u.s.d.g. w postaci wprowadzenia czytelnych zasad prowadzenia kontroli przedsiębiorcy oraz środków skutecznej egzekucji tych zasad - bez prawa do rozpatrzenia sporu w tym zakresie przez niezależny i niezawisły sąd. Odmowa uznania możliwości zaskarżenia do sądu postanowień organu kontroli narusza tym samym *zasady konstytucyjnego poszanowania praw, wolności gospodarczej, ochrony i kontroli działalności publicznej organów państwa* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 10).

Skarżąca, powołując się na uchwałę NSA o sygn. II GPS 3/13, zwróciła ponadto uwagę, że, na tle stosowania artykułu 84c u.s.d.g., w orzecznictwie sądów administracyjnych istnieją rozbieżności co do właściwości sądów administracyjnych w przedmiocie kontroli postanowień wydanych w postępowaniu kontrolnym, regulowanym przez przepisy u.s.d.g.

Wskazała, że w tym zakresie występują trzy grupy orzeczeń:

- w pierwszej z nich prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym na postanowienia wydane w postępowaniu kontrolnym skarga do sądu administracyjnego nie przysługuje;
- w drugiej prezentowane jest stanowisko o dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na te postanowienia;
- w trzeciej zaś *sądy administracyjne nie wypowiadały się w sprawie właściwości sądów administracyjnych, a rozstrzygały merytorycznie zasadność wnoszonych sprzeciwów* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 13).

W ocenie Skarżącej, *upatrywanie w kontroli podatkowej jedynie czynności technicznych i formalnych, które dominuje w pierwszej grupie orzeczeń sądów administracyjnych, przeczy zagwarantowanej konstytucyjnie zasadzie*

*wolności prowadzenia działalności gospodarczej* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 14). W tym kontekście podniosła, że w u.s.d.g. ustawodawca nie unormował całości problematyki związanej z kontrolą przedsiębiorcy i dlatego ustawa ta odsyła - w zakresie w niej nieuregulowanym - do ustaw szczególnych, tj. k.p.a. i ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r., poz. 613; dalej: O.p.).

Odnosząc się do drugiej grupy poglądów występujących w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, Skarżąca podkreśliła, że prezentujące je sądy wskazywały, iż wydawane w toku rozpoznawania sprzeciwu postanowienia mają wszelkie cechy, wobec których, na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 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.), dopuszcza się kontrolę sądowoadministracyjną. Takie postanowienie jest aktem z zakresu administracji publicznej, skierowanym do konkretnego, indywidualnego podmiotu, a ponadto dotyczy uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Chodzi tu zarówno o uprawnienie przedsiębiorcy do żądania od organu odstąpienia od podjęcia i prowadzenia kontroli w sposób sprzeczny z dyspozycją art. 82 ust. 1 u.s.d.g., jak i obowiązki przedsiębiorcy określone w tej ustawie, które aktualizują się w przypadku wydania postanowienia o kontynuowaniu kontroli. W tym aspekcie Skarżąca wskazała, że postanowienie o kontynuowaniu kontroli stanowi dla inspektora kontroli podstawę do realizacji uprawnień wynikających np. z art. 286 O.p., czemu po stronie kontrolowanego odpowiada obowiązek respektowania tych uprawnień. Wynika on wprost z art. 287 § 1 O.p., zgodnie z którym kontrolowany, osoba upoważniona do reprezentowania kontrolowanego lub prowadzenia jego spraw, pracownik oraz osoba współdziałająca z kontrolowanym są obowiązani umożliwić wykonywanie czynności, o których mowa w art. 286 tej ustawy.

Zdaniem Skarżącej nie można uznać, że prawo chronione konstytucyjnie *materializuje się dopiero w momencie zaskarżenia wydanej w toku postępowania*

*podatkowego decyzji. Jedynym zatem w takim wypadku, zwłaszcza gdy organ odmawia wstrzymania czynności kontrolnych, środkiem ochrony przedsiębiorcy jest możliwość poddania działalności organu kontroli sądowej. Z (...) mocy art. 84c ust. 16 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, do postępowań, o których mowa w ust. 9 i 10 (a więc do postępowań, w ramach których organ rozstrzyga o zarzutach przedsiębiorcy podniesionych w sprzeciwie), w zakresie nieuregulowanym w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, a zatem z mocy prawa wprowadzone instrumenty prawne tworzą po stronie przedsiębiorcy określone indywidualne prawa, które mogą być dochodzone przed sądem administracyjnym (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 15).*

Skarżąca wskazała ponadto, że sprzeciw wobec podjęcia i wykonywania czynności kontrolnych jest środkiem służącym, zagwarantowanej konstytucyjnie, ochronie przed ingerencją w sferę praw i wolności jednostek. Chodziło o wprowadzenie mechanizmu mającego zapewnić bezpośrednią kontrolę działań organów administracji, podejmowaną na wczesnym etapie procedowania nad sprawą, i udzielenie ochrony kontrolowanym przedsiębiorcom w momencie, gdy sprawa administracyjna nie została jeszcze rozstrzygnięta.

Skarżąca podniosła, że istotę sprzeciwu, o którym mowa w art. 84c ust. 1 u.s.d.g., stanowią zarzuty, których treść sprowadza się do kwestionowania uchybień formalnych związanych z wszczęciem kontroli. Podkreśliła przy tym, że, mimo iż sprzeciw nie może stanowić podstawy kwestionowania celowości podjętych czynności kontrolnych, to *trudno się zgodzić, iż wskazane w art. 3 § 2 pkt 4 ppsa inne czynności i akty z zakresu administracji publicznej podlegają kontroli sądu, mimo iż wielokrotnie nie są w tak szczegółowy sposób jak sprzeciw uregulowane przez ustawodawcę, natomiast sprzeciw takiej kontroli nie podlega (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 16).*

Zdaniem Skarżącej, przedstawiona przez Nią argumentacja wskazuje, że *uznanie niezaskarżalności do sądu postanowień wydanych w oparciu o*



kwestionowane przepisy narusza Jej konstytucyjne prawa i wolności określone w art. 20 i art. 22 w zw. z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Jeśli chodzi o wzorce kontroli wskazane w *petitum* skargi konstytucyjnej, zauważyć należy, że w art. 20 Konstytucji została sformułowana zasada społecznej gospodarki rynkowej, która nadaje kształt ustrojowi gospodarczemu Rzeczypospolitej i określa kierunek dążeń państwa w tym zakresie, wskazując na zasadnicze elementy społecznej gospodarki rynkowej: wolność działalności gospodarczej, własność prywatną oraz dialog i współpracę partnerów społecznych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 września 2011 r., sygn. K 8/09, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 72).

Przepis art. 22 Konstytucji stanowi, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Wzorzec ten, dotycząc wolności prowadzenia działalności gospodarczej, sam tej wolności nie ustanawia. Ustanawiają ją przede wszystkim art. 20 Konstytucji oraz – w sposób uzupełniający i dotyczący pewnych wycinków tej wolności – inne normy konstytucyjne (m.in. art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji).

Przepis art. 22, uzupełniając treść art. 20 Konstytucji, tworzy podstawy ustroju gospodarczego Polski (*vide* – L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2000 r., str. 78, 79). Użycie w art. 20 i art. 22 Konstytucji określenia *wolność działalności gospodarczej* świadczy wyraźnie o tym, że przepisy te można uważać także za podstawę prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej, a nie tylko i wyłącznie za normę prawa w znaczeniu przedmiotowym oraz zasadę ustroju państwa (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56 czy 14 grudnia 2004 r., sygn. K 25/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 116). Wśród obowiązków państwa, wynikających z zasady wolności działalności gospodarczej, wyróżnia się obowiązki pozytywne, polegające na zobowiązaniu państwa do tworzenia

materialnych warunków sprzyjających realizacji wolności gospodarczej, i negatywne, zakazujące wydawania aktów prawnych sprzecznych z tą zasadą.

Wolność prowadzenia działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego, o czym świadczy cytowane brzmienie art. 22 Konstytucji. Przepis ten określa formalne i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej. W przypadku konstytucyjnej ochrony zasady wolności prowadzenia działalności gospodarczej występuje przy tym szeroki katalog konstytucyjnych przesłanek pozwalających ustawodawcy na ingerencję, tzn. na ograniczenia tej zasady. Działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek zarówno z interesami innych osób, jak i interesem publicznym, może podlegać przy tym różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 8 kwietnia 1998 r., sygn. K. 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29; 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, *op. cit.*; 5 kwietnia 2011 r., sygn. P 26/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 18).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że, co do zasady, wolność działalności gospodarczej obejmuje możliwość podejmowania i prowadzenia działalności, której zasadniczym celem jest osiągnięcie zysku. Działalność gospodarcza ma bowiem z założenia zarobkowy charakter. Wolność działalności gospodarczej polega zatem na możliwości podejmowania decyzji gospodarczych, w tym przede wszystkim wyboru rodzaju (przedmiotu) działalności i wyboru prawnych form ich realizacji, oraz z natury rzeczy podejmowania różnego rodzaju działań faktycznych (prowadzenie produkcji, handlu, usług itp.), czy też dokonywania w sposób zawodowy określonych czynności. Do istotnych cech wolności prowadzenia działalności gospodarczej należy przede wszystkim możliwość wyboru działalności gospodarczej oraz wolność prowadzenia i wykonywania tej działalności niezakłóconej nieusprawiedliwionymi i nadmiernymi działaniami organów władzy publicznej. (*vide* - wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK

24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33; 19 stycznia 2010 r., sygn. SK 35/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 2; 16 października 2014 r., sygn. SK 20/12, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 102 i przytoczone tam orzecznictwo; 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 30).

W literaturze wskazuje się, że wolność działalności gospodarczej (wolność gospodarcza) pojmowana jest jako zespół swobód, wśród których wyróżnia się:

- swobodę podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej;
- swobodę w wyborze przedmiotu oraz organizacyjno – prawnej formy działalności gospodarczej (przy czym rozumieć to należy nie tyle jako wybór formy prawnej – bo niekiedy działalność gospodarcza może być podjęta wyłącznie w jakiejś konkretnej formie prawnej – lecz raczej w kontekście zarządzania przedsiębiorstwem w celu uzyskania pożądanego wyniku finansowego),
- swobodę w konkurowaniu z innymi podmiotami gospodarczymi;
- swobodę w zakresie zbywania własnych towarów i usług oraz kształtowania ich cen;
- swobodę w zakresie decydowania o sposobie zaangażowania kapitału;
- swobodę zatrudniania;
- swobodę w sposobie prowadzenia działalności gospodarczej, zmiany jej profilu, czasie trwania (*vide* – K. Klecha, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2009 r., str. 150 – 151).

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, *każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, bezstronny i niezawisły sąd.*

Jest to jedno z podstawowych praw podmiotowych jednostki i jedna z fundamentalnych gwarancji praworządności w demokratycznym państwie prawa. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego,

prawo do sądu obejmuje: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury sądowej, 2) prawo do właściwej, odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności – sprawiedliwego, rzetelnego postępowania sądowego, 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie, 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108; 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1; 7 grudnia 2010 r., sygn. P 11/09, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 128; 25 stycznia 2011 r., sygn. P 8/08, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 2; 12 lipca 2011 r., sygn. K 26/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 54; 5 maja 2012 r., sygn. P 11/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 50; 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96). Istota sprawiedliwości (rzetelności) proceduralnej zawiera się w zapewnieniu stronom możliwości korzystania z praw i gwarancji procesowych oraz zagwarantowaniu rzetelnego i merytorycznego rozpatrzenia sprawy (*vide* - wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 31 stycznia 2005 r., sygn. SK 27/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 8; 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7; 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10; 12 lipca 2011 r., sygn. SK 49/08, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 55; 11 marca 2014 r., sygn. K 6/13, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 29).

Konstytucyjne prawo do sądu obejmuje prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości, tj. merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawach z zakresu praw jednostki, oraz prawo do sądowej kontroli aktów, które godzą w prawa i wolności jednostki. W tym ostatnim przypadku sąd realizuje czynności z zakresu ochrony prawnej, chroniąc jednostkę przed arbitralnością działań podmiotu sprawującego władztwo publiczne (*vide* - wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52; 12 maja 2003 r., sygn. SK 38/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 38; 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK

ZU nr 1/A/2015, poz. 1). Z perspektywy Konstytucji istotne jest, aby ostateczne i wiążące rozstrzygnięcie sprawy należało do sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości. Wystarczy, by w kompetencji sądów była ostateczna weryfikacja rozstrzygnięcia organu niesądowego. *Nie budzi więc wątpliwości, że prawo do sądu jest zachowane na gruncie takich regulacji, które - dopuszczając możliwość uruchomienia postępowania przed sądem powszechnym lub sądem administracyjnym - zapewniają kontrolę sądową rozstrzygnięcia, decyzji czy innego aktu indywidualnego kształtującego sytuację prawną jednostki lub innego podmiotu podobnego* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33).

Z art. 45 ust. 1 wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Przepis ten odnosi się do wszelkich prawnie chronionych praw, wolności i interesów jednostki. Obejmuje także sytuacje, w których nie doszło jeszcze do naruszenia praw, lecz zainteresowany poszukuje drogi sądowej w celu ustalenia swego statusu prawnego.

Ustawa zasadnicza wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki muszą wynikać z przepisów ustawy zasadniczej i są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie wartości konstytucyjnej kolidującej z prawem do sądu nie jest możliwe w inny sposób. Ograniczenia prawa do sądu muszą spełniać warunki wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji (*vide* - wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36; 8 listopada 2001 r., sygn. P 6/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 248; 14 stycznia 2014 r., sygn. SK 25/11, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 1; 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 12/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 41).

Zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu wyznacza ponadto, wskazany jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie, art. 77 ust. 2 Konstytucji,

zgodnie z którym *ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.*

W świetle tegoż przepisu zakazane jest każde, nawet najwęższe przedmiotowo czy podmiotowo, zamknięcie drogi sądowej w sprawach naruszenia praw i wolności. Art. 77 ust. 2 Konstytucji precyzuje ogólny zakaz naruszania istoty prawa do sądu. W tym sensie przepis ten samodzielnie i całościowo określa granice ograniczenia prawa do sądu (*vide* – L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007 r., tom V, uwagi do art. 77, str. 23 i 30 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 1999 r., sygn. K. 11/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 97). Znaczenie art. 77 ust. 2 polega na wyłączeniu możliwości zamknięcia przez ustawę drogi sądowej w zakresie dochodzenia przez jednostkę jej konstytucyjnych wolności lub praw (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, *op. cit.*). Prawo każdego do sądu oznacza, że nikomu nie można zamykać drogi sądowej - w zakresie wyznaczonym w art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji łączy komplementarna więź. Polega przede wszystkim na tym, że pierwszy z nich stanowi dopełnienie i gwarancję dla prawa zagwarantowanego w drugim.

Art. 45 ust. 1 Konstytucji formułuje prawo do sądu w aspekcie pozytywnym - zawiera bowiem dyrektywy, zobowiązujące ustawodawcę do należytego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w wymiarze instytucjonalnym i proceduralnym oraz zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania. Art. 77 ust. 2 Konstytucji ujmuje zaś prawo do sądu w formule niejako negatywnej. Jest to adresowany do ustawodawcy zakaz stanowienia przepisów, które zamykałyby komukolwiek drogę sądową do dochodzenia naruszonych wolności i praw. Wyjątek od tej zasady jest dopuszczalny tylko na podstawie wyraźnego postanowienia konstytucyjnego [*vide* - wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, *op. cit.*; 16 marca

1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36; 14 czerwca 1999 r., sygn. K. 11/98, op. cit.; 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31 oraz A. Wróbel, *Glosa do trzech wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 1998 r. (sygn. akt K 36/97) - konstytucyjna wyłączność sądu, z dnia 16 marca 1999 r. (sygn. akt SK 19/98) - prawo do sądu, z dnia 8 grudnia 1998 r. (sygn. akt K 41/97) - dwuinstancyjność postępowania sądowego*, Przegląd Sejmowy nr 1/2000].

Art. 77 ust. 2 Konstytucji pełni rolę środka ochrony i gwarancji przed ingerencją w konstytucyjne prawo podmiotowe do sądu. Przepis ten ma zarazem samodzielne znaczenie normatywne i nie stanowi tylko powtórzenia, które wzmacnia treść art. 45 ust. 1 Konstytucji. Odnosi się on do szczególnej sytuacji, jaką jest *zamykanie drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności lub praw*. W tym sensie w art. 77 ust. 2 Konstytucji zagwarantowane zostało konstytucyjne prawo podmiotowe. Chodzi tu jednak o sytuację całkowitego, bezpośredniego lub pośredniego, pozbawienia możliwości rozpoznania sprawy przez sąd w postępowaniu sądowym (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14). Z uwagi na ścisły związek między art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz możliwość pośredniego zamknięcia drogi sądowej przez ustawodawcę należy uznać, że art. 77 ust. 2 wiąże się z wszystkimi elementami prawa do sądu (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1).

W *petitum* skargi konstytucyjnej – co należy przypomnieć – jako przedmiot kontroli wskazano *art. 84c ust. 1 u.s.d.g. w zakresie, w jakim na postanowienie rozstrzygające sprzeciw przedsiębiorcy wobec podjęcia i wykonywania przez organy kontroli czynności wydane w oparciu o ustępy 9 i 10 zaskarżonego przepisu nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego w oparciu o artykuł 3 § 2 punkt 2 i punkt 4 p.p.s.a.*

Zgodnie z ugruntowaną w europejskiej kulturze prawnej zasadą *falsa demonstratio non nocet*, na istotę skargi konstytucyjnej składają się zarówno treści wyrażone w jej *petitum*, jak i te, które zawarte są w uzasadnieniu, a zatem decydujące znaczenie w tej materii ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Zasada ta znajduje zastosowanie zarówno w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, jak również do norm stanowiących podstawę kontroli (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51; 6 marca 2007 r., sygn. SK 54/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 23; 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120 i 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68).

Rola *petitum* ogranicza się przy tym do usystematyzowania wątpliwości konstytucyjnych oraz wskazania głównych w tym względzie wzorców kontroli (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12 oraz 31 stycznia 2005 r., sygn. P 9/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 9). Szczegółowa argumentacja, przytoczona przez podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, może jednak jednoznacznie wskazywać, że – wbrew brzmieniu *petitum* skargi konstytucyjnej (pytania prawnego, wniosku) – zmierza ona w istocie do poddania kontroli konstytucyjnej innej treści normatywnej, wyrażonej przez określone przepisy prawne, niż wskazana w *petitum* lub z perspektywy innego wzorca niż powołany w *petitum* środka zaskarżenia (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2011 r., sygn. P 21/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 7). W każdej sprawie konieczne jest zatem rekonstruowanie zgłoszonego zarzutu niekonstytucyjności, z punktu widzenia treści normatywnej poddawanej kontroli i wzorców tejże kontroli, łącznie z treści *petitum*, jak i uzasadnienia pisma inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (*vide* – wyroki Trybunału z dnia: 8 czerwca 2010 r., sygn. P 62/08, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 47 i 18 lutego 2014 r., sygn. P 41/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 21).



W niniejszej sprawie z *petitum* oraz uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że Skarżąca zarzuca niekonstytucyjność rozwiązania, zgodnie z którym, w oparciu o przepisy art. 3 § 2 pkt 2 i 4 p.p.s.a., niedopuszczalne jest wniesienie do sądu administracyjnego skargi na postanowienia organów administracji publicznej, wydane na podstawie art. 84c ust. 9 i 10 u.s.d.g., zawierające rozstrzygnięcia w przedmiocie sprzeciwu wniesionego w trybie art. 84c ust. 1 tej ustawy. Przedstawiony w skardze konstytucyjnej problem dotyczy więc konstytucyjności regulacji zamykającej prawo do żądania sądowej kontroli tego rodzaju rozstrzygnięć.

W związku z tym zauważyć trzeba, że art. 84c ust. 1 u.s.d.g. stanowi:

*Art. 84c. 1. Przedsiębiorca może wnieść sprzeciw wobec podjęcia i wykonywania przez organy kontroli czynności z naruszeniem przepisów art. 79 - 79b, art. 80 ust. 1 i 2, art. 82 ust. 1 oraz art. 83 ust. 1 i 2, z zastrzeżeniem art. 84d.*

Regulacja ta przyznaje więc przedsiębiorcy prawo do wniesienia sprzeciwu wobec podjęcia i wykonywania przez organy kontroli czynności naruszających wymienione w tejże regulacji przepisy tej samej ustawy.

Kwestia właściwości sądów administracyjnych, w szczególności zaś dopuszczalności rozpoznawania przez sądy administracyjne skarg na rozstrzygnięcia organów administracji publicznej dotyczące sprzeciwu, nie jest przedmiotem regulacji zawartej w cytowanym przepisie.

Nie jest to zatem przepis, do którego mogą być kierowane zarzuty dotyczące naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu i zakazu zamykania drogi sądowej, nawet jeżeli uwzględnić, iż zarzut niekonstytucyjności dotyczy określonego w *petitum* skargi konstytucyjnej zakresu tegoż przepisu.

Właściwości sądów administracyjnych dotyczą natomiast wskazane w *petitum* i uzasadnieniu skargi konstytucyjnej przepisy art. 3 § 2 pkt 2 i 4 p.p.s.a., które stanowią:

*Art. 3. (...)*

§ 2. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

(...)

2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;

(...)

4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.) oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613) oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw; .

Zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, nie wychodząc poza zakres skargi konstytucyjnej, na podstawie *petitum* oraz uzasadnienia można więc przyjąć, iż sformułowany w niej zarzut dotyczy niekonstytucyjności przepisów art. 3 § 2 pkt 2 i 4 p.p.s.a. w zakresie, w jakim wyłączają wniesienie do sądu administracyjnego skargi na postanowienia organów administracji publicznej wydane na podstawie art. 84c ust. 9 i 10 u.s.d.g., w przedmiocie rozstrzygnięcia sprzeciwu wniesionego w trybie art. 84c ust. 1 tej ustawy.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zasadności zarzutów podniesionych w skardze konstytucyjnej konieczne jest ponadto rozważenie kwestii formalnych dotyczących dopuszczalności oraz zakresu jej rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się bowiem, że na każdym etapie postępowania Trybunał jest obowiązany do badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej i kontrolowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania orzeczenia, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139; 10 listopada 2009 r., sygn. SK 45/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 155; 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 29/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 130; 28 lutego 2012 r., sygn. SK 32/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 21; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70).

Skarga konstytucyjna stanowi nadzwyczajny środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności, a jej wniesienie uwarunkowane zostało spełnieniem wymogów wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji, sprecyzowanych w ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.; dalej: ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze konstytucyjnej akt normatywny determinuje, w sensie normatywnym, treść orzeczenia przyjętego za podstawę tej skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o

charakterze konstytucyjnym (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145; 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137; 28 lutego 2012 r., sygn. SK 32/10, *op. cit.*; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, *op. cit.* oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101; 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1 i 21 lipca 2010 r., sygn. SK 21/08, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 62).

Jak już wcześniej wskazano, w sprawie, na tle której została wniesiona skarga konstytucyjna, NSA, postanowieniem z dnia stycznia 2015 r. (będącym ostatecznym orzeczeniem rozstrzygającym o konstytucyjnych prawach i wolnościach Skarżącej w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji), oddalił skargę kasacyjną od postanowienia WSA w W , odrzucającego skargę na postanowienie organu administracji publicznej, w którym stwierdzono niedopuszczalność środka zaskarżenia w postaci sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 u.s.d.g. NSA podzielił zatem stanowisko wyrażone przez sąd I instancji, zgodnie z którym skarga do sądu administracyjnego nie przysługuje na postanowienie stwierdzające niedopuszczalność środka zaskarżenia w postaci sprzeciwu.

W niniejszej sprawie treść postanowienia przyjętego za podstawę skargi konstytucyjnej, w tym jego aspekcie, w którym Skarżąca upatruje naruszenia swoich konstytucyjnych praw i wolności, została więc zdeterminowana przez przepisy art. 3 § 2 pkt 2 i 4 p.p.s.a., w zakresie, w jakim wyłączają skargę do sądu administracyjnego na postanowienie o niedopuszczalności sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 u.s.d.g.

Podstawą postanowienia NSA z dnia stycznia 2015 r. nie są więc przepisy art. 3 § 2 pkt 2 i 4 p.p.s.a. w zakresie, w jakim wyłączają skargę do sądu administracyjnego na postanowienie o kontynuowaniu czynności kontrolnych bądź odstąpieniu od tych czynności, wydane na podstawie art. 84c ust. 9 u.s.d.g.

oraz utrzymane w mocy postanowieniem wydanym w oparciu o art. 84c ust. 10 tej ustawy.

W tej części postępowanie w niniejszej sprawie podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Zgodnie art. 60 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, wniosek, pytanie prawne i skarga konstytucyjna powinny spełniać wymagania przewidziane dla pisma procesowego. W myśl zaś art. 65 ust. 1 tej ustawy, skarga konstytucyjna powinna ponadto zawierać: określenie przedmiotu kontroli, tj. przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (pkt 1); wskazanie, która konstytucyjna wolność lub które prawo skarżącego, i w jaki sposób - zdaniem skarżącego - zostały naruszone (pkt 2); uzasadnienie zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (pkt 3); przedstawienie stanu faktycznego (pkt 4).

Sformułowanie zarzutu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza sprecyzowanie przez skarżącego krytyki, nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji między poddanym kontroli aktem normatywnym a wzorcem wskazanym przez skarżącego. Indywidualizacja ta polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny jest niezgodny z tym wzorcem (*vide* – Z. Czeszejko – Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999 r., str. 113 – 114). Uzasadnienie zarzutu naruszenia praw i wolności musi polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami

wynikającymi z kwestionowanych przepisów oraz normami konstytucyjnymi, które stanowią określone prawa lub wolności przysługujące skarżącemu. *Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny* (wyrok Trybunał Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78).

Do oceny niekonstytucyjności przepisu konieczne jest więc przedstawienie argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako wzorce kontroli. Jest to warunek formalny dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej przez Trybunał Konstytucyjny.

W związku z tym zauważyć trzeba, że w niniejszej sprawie z treści skargi konstytucyjnej wynika, iż Skarżąca nie spełniła wymogu uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

W tym zakresie nie przedstawiła bowiem szczegółowej i precyzyjnej argumentacji uprawdopodobniającej ten zarzut, która przemawiałaby za obaleniem domniemania konstytucyjności kwestionowanej regulacji.

Skarżąca nie wykazała, w jaki sposób regulacja wyłączająca zaskarżenie do sądu administracyjnego postanowień organów administracji publicznej w przedmiocie sprzeciwu przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 84c ust. 1 tej ustawy, ogranicza bezpośrednio wolność działalności gospodarczej w rozumieniu przyjętym w art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Zarzutu niezgodności zaskarżonej regulacji z wymienionymi wzorcami kontroli nie uzasadniono i nie przytoczono dowodów na ich poparcie.

Nie można w tym przedmiocie uznać za wystarczające stwierdzenia w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, że:

- *zaskarżony przepis oddziałuje wprost na (...) strefę wolności prowadzenia działalności gospodarczej i skuteczność ochrony wolności prowadzenia działalności gospodarczej przez Skarżącą. (...). W każdym zatem przypadku, gdy dochodzi do naruszenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej, ochronę taką może gwarantować jedynie rozpoznanie sprawy przez niezależny, bezstronny, niezawisły sąd. (...). Wyłączenie drogi sądowej w sprawie rozpoznania wydanych władczo rozstrzygnięć dotyczących sprzeciwu przedsiębiorcy dotyczącego wszczęcia i prowadzenia kontroli (w przypadkach wskazanych w art. 84 c ust. 1 usdg) narusza zatem wskazane gwarancje wolności prowadzenia działalności gospodarczej. (...). Ograniczenie prawa do sądu w tym zakresie nie mieści się też w przesłance „ważnego interesu publicznego” (art. 22 Konstytucji) [uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 7];*
- *nie sposób (...) przyjąć, iż wyłączenie drogi sądowej w zaskarżonym zakresie, może usprawiedliwiać ograniczenie wolności działalności gospodarczej ze względu na ważny interes publiczny, gdyż wskazana „kwalifikowana” przesłanka ważnego interesu publicznego nie występuje. Ponadto taka interpretacja oznaczałaby w praktyce, że konstytucyjnie zagwarantowane prawo do sądu byłoby przyczyną kolizji z ważnym interesem publicznym (tamże, str. 8).*

Nie stanowi także spełnienia wymogu uzasadnienia zarzutu naruszenia przepisów art. 20 i art. 22 Konstytucji przytoczenie w skardze konstytucyjnej argumentacji dotyczącej celu wprowadzenia regulacji zawartej w art. 84c u.s.d.g. w postaci ochrony swobody przedsiębiorczości, wprowadzenia czytelnych zasad prowadzenia kontroli przedsiębiorcy i środków skutecznej egzekucji tych zasad oraz stwierdzenie, iż w warunkach demokratycznego państwa prawnego realizacja tego celu, bez prawa do rozpatrzenia sporu w tym zakresie przez niezależny i niezawisły sąd, nie jest możliwa (*vide* – uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 10).

W oparciu o podniesioną w skardze konstytucyjnej argumentację należy przyjąć, że, w istocie, dotyczy ona uzasadnienia zarzutu niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, nie zaś z wzorcami z art. 20 i art. 22 Konstytucji. Zarzuty naruszenia art. 20 i art. 22 Konstytucji służyć zaś mają wzmocnieniu tej argumentacji.

Zauważyć trzeba, że w procedurze kontroli norm ciężar dowodu, że zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją, spoczywa – co do zasady – na podmiocie inicjującym kontrolę przed Trybunałem Konstytucyjnym (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 16 września 2008 r., sygn. U 5/08, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 122 i 12 stycznia 2012 r., sygn. Kp 10/09, OTK ZU nr 1/A/2012, poz. 4). Obowiązkiem skarżącego jest wykazanie bezpośredniego i konkretnego naruszenia jego konstytucyjnych praw, przy czym nie może się to sprowadzać do przytoczenia treści odpowiedniego przepisu Konstytucji (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122; 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68; 28 lipca 2014 r., sygn. Ts 73/11, OTK ZU nr 4/B/2014, poz. 293).

Zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał, orzekając, jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym w skardze konstytucyjnej (ust.1), zaś zakres zaskarżenia obejmuje wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, tj. wskazanie wzorca kontroli (ust. 2).

Trybunał Konstytucyjny nie ma więc możliwości samodzielnego określania przedmiotu kontroli, jak i zastępowania skarżącego w obowiązku określenia sposobu naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności przez kwestionowane w skardze przepisy oraz wskazania wzorca kontroli konstytucyjnej (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 maja 2007 r., sygn. SK 98/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 56 oraz wyroki Trybunału



Konstytucyjnego z dnia: 14 lutego 2006 r., sygn. P 22/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 16; 20 grudnia 2007 r., sygn. P 39/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 161; 18 lutego 2014 r., sygn. P 41/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 21).

Z uwagi na to, że w skardze konstytucyjnej nie wykazano, w jaki sposób kwestionowana regulacja naruszyła wzorce z art. 20 i art. 22 Konstytucji, zarzutu tego nie uzasadniono i nie powołano argumentów oraz dowodów na jego poparcie, w tym zakresie skarga ta nie spełnia wymogów formalnych, określonych w art. 65 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

W tej części postępowanie w niniejszej sprawie podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

W niniejszej sprawie odnieść należy się także do kwestionowanej regulacji w kontekście przyjętej w orzecznictwie sądów administracyjnych linii w przedmiocie prawa do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na postanowienie organu administracji publicznej o niedopuszczalności sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 u.s.d.g.

Zauważyć należy, że w dniu 13 stycznia 2014 r., w sprawie o sygn. II GPS 3/13, NSA – w składzie 7 sędziów – podjął uchwałę, że *na odmowę rozpatrzenia sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.) nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego* (ONSA/WSA 2014/4/55).

Przedmiotowa uchwała została wydana w następstwie rozpoznania zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości, przekazanego przez skład orzekający Izby Gospodarczej NSA postanowieniem z dnia 12 sierpnia 2013 r. do wyjaśnienia w trybie art. 187 § 1 p.p.s.a., czy *na odmowę rozpatrzenia sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 u.s.d.g. przysługuje skarga do*

sądu administracyjnego?. Sąd pytający wskazał na istniejące na tym tle rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Uzasadniając stanowisko przedstawione w cytowanej uchwale, NSA podniósł m.in., że na system ustawowej regulacji właściwości sądów administracyjnych składają się: ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1647 ze zm.; dalej: p.u.s.a.), p.p.s.a. oraz regulacje zawarte w ustawach szczególnych. Wskazał przy tym, że właściwość sądów administracyjnych, wyznaczona przepisem art. 1 p.u.s.a. o charakterze ustrojowym, została skonkretyzowana przepisami p.p.s.a., w szczególności przez art. 3 tej ustawy.

NSA zwrócił uwagę, że wątpliwości interpretacyjne, dotyczące dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na postanowienie o odmowie rozpatrzenia sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 u.s.d.g., wywołuje, w świetle art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a., przyjęcie w przepisach u.s.d.g. *formy postanowienia dla rozpatrzenia sprzeciwu (art. 84c ust. 9), przyznanie prawa do zażalenia (art. 84c ust. 10) oraz regulacja, że do postępowań, o których mowa w art. 84c ust. 9 i 10, w zakresie nieuregulowanym, stosuje się przepisy k.p.a. (art. 84c ust. 16).*

W tym kontekście NSA podkreślił, że, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a., zakres właściwości sądów administracyjnych do orzekania w sprawach skarg na postanowienie został ograniczony do postanowień wydawanych w postępowaniu administracyjnym. Dla określenia właściwości sądów administracyjnych podstawowe znaczenie ma więc ustalenie pojęcia *postępowanie administracyjne*. NSA wskazał, że dla wyznaczenia tego pojęcia podstawą jest regulacja prawna przyjęta w art. 1 k.p.a. Określenie zakresu przedmiotowego postępowania administracyjnego wymaga przy tym uwzględnienia regulacji z art. 3 § 1 i 3 k.p.a., *ograniczającej zakres stosowania przepisów k.p.a. do administracyjnych postępowań szczególnych.*

NSA podniósł, że regulacja postępowania administracyjnego, zawarta w k.p.a., wyłącza kwalifikowanie do postępowania administracyjnego innego rodzaju spraw, które nie zostały objęte tą regulacją zgodnie z art. 1 tej ustawy. W obowiązującym systemie prawnym k.p.a. stanowi pełną regulację postępowania administracyjnego *w zakresie gwarancji prawnych obiektywnego działania, w tym uporządkowania służącego temu ciągowi kolejno podejmowanych czynności. Takie modelowe uregulowanie zorganizowanego ciągu czynności, jak i wymagań, które powinny one spełniać, uzasadnia odsyłanie do regulacji K.p.a. zarówno w ustawach ustrojowych, jak i materialnoprawnych.*

NSA stwierdził ponadto, że nie każde zastosowanie do określonego postępowania przepisów k.p.a. pozwala przypisać temu postępowaniu charakter postępowania administracyjnego w rozumieniu tej ustawy. Znajduje to uzasadnienie w art. 1 k.p.a., który w sposób wyczerpujący i zamknięty określa zakres przedmiotowy postępowania administracyjnego. Jedynie regulacja prawna może nadać zorganizowanemu trybowi działania charakter prawny postępowania administracyjnego. Rozdział 5 u.s.d.g., zatytułowany *Kontrola działalności gospodarczej*, wyznacza przedmiot, który nie odpowiada przedmiotowi postępowania administracyjnego. Postępowanie administracyjne jest bowiem postępowaniem, którego przedmiotem jest przede wszystkim rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej. *Jego przedmiotem jest zatem władcze działanie, przez autorytatywną konkretyzację normy prawa administracyjnego, przez przyznanie (odmowę przyznania) uprawnienia lub nałożenie obowiązku na jednostkę.* Postępowanie organu właściwego do sprawowania kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy nie jest postępowaniem administracyjnym w rozumieniu art. 1 pkt 1 - 4 k.p.a. Przepisy u.s.d.g. w rozdziale 5 regulują bowiem podejmowany przez organy kontroli zorganizowany ciąg działań, których przedmiotem jest wyłącznie ocena prawidłowości działalności gospodarczej, nie zaś załatwienie sprawy wymienionej w art. 1 pkt 1 - 4 k.p.a.

W uzasadnieniu uchwały wskazano także, że brak jest podstaw do zaliczenia postępowania, którego przedmiotem jest rozpatrzenie sprzeciwu i wydanie postanowienia oraz rozstrzygnięcie zażalenia na to postanowienie, do postępowania administracyjnego ze względu na wprowadzenie na określenie formy rozpatrzenia sprzeciwu pojęcia *postanowienie* oraz przyznanie na to postanowienie prawa zażalenia. Przedmiot sprzeciwu wyznacza bowiem art. 84c ust. 1 u.s.d.g. i jest nim podjęcie i wykonywanie przez organ kontroli czynności z naruszeniem przepisów art. 79-79b, art. 80 ust. 1 i 2, art. 82 ust. 1 oraz art. 83 ust. 1 i 2 tej ustawy.

W tym kontekście podniesiono, że art. 84c ust. 16 u.s.d.g. odsyła do stosowania przepisów k.p.a. w wąskim zakresie, tj. jedynie do rozpatrzenia sprzeciwu i zażalenia na postanowienie. Uregulowana w art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. właściwość sądów administracyjnych do orzekania w sprawach skarg na postanowienia wyznaczona jest pojęciem *postępowania administracyjnego* w rozumieniu przepisów k.p.a. To, że w orzecznictwie przyjmuje się właściwość sądu administracyjnego, gdy regulacja ustaw materialnoprawnych przyjmuje formę postanowienia, wynika więc z przedmiotu rozstrzygnięcia. O przyjęciu w art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. *pojęcia prawnego postępowania administracyjnego* w znaczeniu postępowania administracyjnego nadanego regulacją k.p.a. i O.p. *przesądza wprowadzenie do określenia zakresu zaskarżalności postanowień pojęcia postępowania administracyjnego, a nie określenia tylko formy działania „postanowieniem”, bez wyznaczenia trybu, w którym postanowienia są wydawane.*

W konsekwencji NSA stwierdził, że rozwiązanie przyjęte w art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. nie daje podstaw do przyjęcia, że na postanowienie o odmowie rozpatrzenia sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c u.s.d.g. przysługuje skarga do sądu administracyjnego, ponieważ nie jest to postanowienie podjęte w postępowaniu administracyjnym.

W odniesieniu do omawianej uchwały zauważyć wypada, że w piśmiennictwie wskazuje się, iż argumenty przytoczone w uzasadnieniu uchwały NSA w sprawie II GPS 3/13 przemawiają za przyjęciem stanowiska, iż także w świetle art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. nie przysługuje prawo do złożenia skargi do sądu administracyjnego na odmowę rozpatrzenia sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 u.s.d.g. Ustosunkowanie się do sprzeciwu wniesionego wobec podjęcia i wykonywania czynności kontrolnych nie mieści się bowiem w granicach określonych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., to znaczy nie następuje w formie aktu lub czynności w zakresie administracji publicznej dotyczącego uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, innego niż decyzje i zaskarżalne do sądu postanowienia (*vide* - W. Chróścielewski, *Glosa do uchwały NSA z dnia 13 stycznia 2014 r., II GPS 3/13, Swoboda działalności gospodarczej - odmowa rozpatrzenia sprzeciwu wobec czynności organu kontroli - skarga do sądu administracyjnego*, LEX nr 1408525).

Uchwała w sprawie II GPS 3/13, zgodnie z art. 187 § 2 p.p.s.a., jest wiążąca w konkretnej sprawie, w której sformułowano wniosek o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego. Ma ona ponadto także tzw. ogólną moc wiążącą, wynikającą z art. 269 § 1 p.p.s.a., który stanowi:

*Art. 269. § 1. Jeżeli jakkolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi. Przepis art. 187 § 1 i 2 stosuje się odpowiednio.*

Istota mocy ogólnie wiążącej uchwał abstrakcyjnych i konkretnych (jak uchwała w sprawie II GPS 3/13) sprowadza się więc do tego, że stanowisko zajęte w uchwale NSA wiąże pośrednio wszystkie składy orzekające sądów administracyjnych. Dopóki więc nie nastąpi zmiana tego stanowiska, dopóty sądy administracyjne powinny je respektować.

Po wydaniu uchwały w sprawie II GPS 3/13 żaden sąd administracyjny nie zakwestionował stanowiska zajętego w tej uchwale i nie wystąpił w trybie art. 269 § 1 p.p.s.a. o ponowne rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego do odpowiedniego składu NSA.

Zauważyć przy tym należy, że w piśmiennictwie zwraca się uwagę, iż NSA, przedstawiając składowi poszerzonemu zagadnienie prawne, sformułował pytanie dotyczące dopuszczalności kontroli sądowej postanowienia o odmowie rozpatrzenia sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 u.s.d.g. Udzielając negatywnej odpowiedzi na przedstawione pytanie, NSA w uzasadnieniu uchwały w sprawie II GPS 3/13, stwierdzając wyraźnie, że przedstawione zagadnienie wymaga szerszego rozważenia przyjętej regulacji u.s.d.g., wykroczył poza zakres przedmiotowy sformułowanego pytania. Odniósł się bowiem generalnie do dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego na wszystkie rozstrzygnięcia zapadające wskutek wniesionego sprzeciwu, w tym na postanowienia wydawane na podstawie art. 84c ust. 9 i 10 u.s.d.g. Tymczasem zakresem związania wynikającym z uchwały co do zasady jest objęta treść jej sentencji (*vide* - W. Piątek, A. Skoczylas, *Glosa do uchwały NSA z dnia 13 stycznia 2014 r., sygn. II GPS 3/13, LEX/el*).

Na tym tle wskazać należy, że jedynie w sytuacji, w której dla dokładniejszego określenia treści rozstrzygnięcia składu poszerzonego konieczne jest uzupełnienie sentencji motywami podjęcia uchwały zawartymi w uzasadnieniu, motywy te w granicach, w jakich stanowią uzupełnienie sentencji, mogą wiązać również skład zwykły NSA. Oznacza to, że zawarta w tzw. uchwale konkretnej wykładnia powinna być dokonywana w ścisłym związku z toczącym się w indywidualnej sprawie postępowaniem, na tle zaistniałego w niej stanu faktycznego i prawnego. Pisemne motywy zamieszczone w uzasadnieniu uchwały, które nie pozostają w łączności ze sformułowanym pytaniem oraz udzieloną odpowiedzią, nie wiążą składu orzekającego, który zwrócił się w konkretnej sprawie o wyjaśnienie wątpliwości co do wykładni przepisów prawa,

ani nie korzystają ze związania, o którym stanowi art. 269 § 1 p.p.s.a. (*vide* - A. Skoczyła, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 grudnia 2002 r. FPS 13/00*, *Orzecznictwo Sądów Polskich z 2002 r.*, nr 3, str. 128, 129; T. Woś, H. Knysiak - Molczyk, M. Romańska, [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2004 r., str. 351).

W związku z tym, w kontekście niniejszej sprawy, podkreślić trzeba, że w orzecznictwie sądownoadministracyjnym prezentowane jest jednolite stanowisko, zgodnie z którym wyrażony w uchwale w sprawie II GPS 3/13 pogląd, iż skarga do sądu administracyjnego nie przysługuje na postanowienie o odmowie rozpatrzenia sprzeciwu wniesionego na podstawie 84c ust. 1 u.s.d.g., znajduje analogiczne zastosowanie w sprawach dotyczących postanowień w przedmiocie uznania takiego sprzeciwu za niedopuszczalny (*vide* - postanowienia NSA z dnia: 15 kwietnia 2015 r., sygn. II OSK 683/15, LEX nr 1679152; 30 kwietnia 2015 r., sygn. II OSK 928/15, LEX nr 1677666; 5 maja 2015 r., sygn. II OSK 997/15, LEX nr 1780698; 14 maja 2015 r., sygn. II OSK 1441/15, LEX nr 1775375; 15 maja 2015 r., sygn. II OSK 1155/15, LEX nr 1712104; 16 czerwca 2015 r., sygn. II OSK 1399/15, LEX nr 1775399; 11 września 2015 r., sygn. II OSK 2054/15, LEX nr 1798555).

Warto przy tym zwrócić uwagę, że w orzecznictwie sądownoadministracyjnym prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym skarga do sądu administracyjnego nie przysługuje także na ostateczne postanowienia organów administracji publicznej o kontynuowaniu czynności kontrolnych, wydanych w wyniku rozpatrzenia sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 u.s.d.g. (*vide* - postanowienia NSA z dnia: 3 grudnia 2014 r., sygn. II GSK 1573/13, LEX nr 1592042; 15 stycznia 2015 r., sygn. II GSK 1858/13, LEX nr 1634778; 24 lutego 2015 r., sygn. II OSK 318/15, LEX nr 1772487 oraz postanowienia WSA: w Łodzi - z dnia 10 kwietnia 2015 r., sygn. I SA/Łd 12/15; w Krakowie - z dnia 12 czerwca 2015 r., sygn. III SA/Kr 222/15 i 15 lipca 2015 r., sygn. III SA/Kr 605/15; w Gliwicach - z dnia 3 lipca 2015 r., sygn. IV

SA/GI 484/15; w Bydgoszczy - z dnia 11 sierpnia 2015 r., sygn. II SA/Bd 879/15; Centralna Baza Orzecznictwa Sądów Administracyjnych).

Można zatem uznać, że w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, po podjęciu uchwały w sprawie II GPS 3/13, została utrwalona jednolita, powszechna i stała linia, zgodnie z którą na postanowienie stwierdzające niedopuszczalność sprzeciwu, wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 u.s.d.g., nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Kwestionowana regulacja nie narusza wzorców z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Wprowadzona w art. 84c ust. 1 u.s.d.g. instytucja prawna w postaci sprzeciwu wobec czynności kontrolnych stanowi instrument prawny pozwalający przedsiębiorcy na reagowanie w przypadku podjęcia i prowadzenia przez organ kontroli czynności kontrolnych z naruszeniem przepisów regulujących zasady i tryb kontroli działalności gospodarczej, tj. art. 79 – 79b, art. 80 ust. 1 i 2, art. 82 ust. 1 i art. 83 ust. 1 i 2 u.s.d.g.

Przepis art. 79 u.s.d.g. reguluje kwestie dotyczące:

- 1) warunków i wymogów formalnych zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli;
- 2) odstępstw od dokonywania zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli;
- 3) terminu wszczęcia kontroli.

Zgodnie z tym przepisem, organy kontroli mają obowiązek zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli (ust. 1), która może być wszczęta nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze jej wszczęcia (ust. 4). Na wniosek przedsiębiorcy kontrola może być wszczęta przed upływem 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia (art. 79 ust. 5 u.s.d.g.).



W przepisie art. 79 ust. 2 i 3 u.s.d.g. przewidziane zostały przypadki, w których organy kontroli nie mają obowiązku zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli. Zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli powinno zawierać: oznaczenie organu, datę i miejsce wystawienia, oznaczenie przedsiębiorcy, wskazanie zakresu przedmiotowego kontroli, podpis osoby upoważnionej do zawiadomienia (art. 79 ust. 6 u.s.d.g.).

Przepis art. 79a u.s.d.g. ustanawia warunki wykonywania czynności kontrolnych przez pracowników organów kontroli.

*Zgodnie z ustępem pierwszym tego artykułu, czynności kontrolne mogą być wykonywane przez pracowników organów kontroli po okazaniu przedsiębiorcy albo osobie przez niego upoważnionej legitymacji służbowej upoważniającej do wykonywania takich czynności oraz po doręczeniu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, chyba że przepisy szczególne przewidują możliwość podjęcia kontroli po okazaniu legitymacji. W takim przypadku upoważnienie doręcza się przedsiębiorcy albo osobie przez niego upoważnionej w terminie określonym w tych przepisach, lecz nie później niż trzeciego dnia od wszczęcia kontroli.*

Ustawodawca dokonał zatem wyspecyfikowania tych dokumentów, których posiadanie przez uprawnionego do kontroli pozwala na jej skuteczne przeprowadzenie.

Zasadą jest wykonywanie czynności kontrolnych na podstawie upoważnienia do przeprowadzenia kontroli przez pracowników organu kontroli, którzy obowiązani są okazać legitymacje służbowe.

Podjęcie czynności kontrolnych na podstawie przepisów szczególnych, wyłącznie po okazaniu przez pracowników kontroli legitymacji służbowej, może dotyczyć jedynie przypadków, gdy czynności kontrolne są niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia, a także gdy przeprowadzenie kontroli

jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska naturalnego (art. 79a ust. 2 u.s.d.g.).

Przepis art. 79b u.s.d.g. stanowi:

*Art. 79b. W przypadku wszczęcia czynności kontrolnych po okazaniu legitymacji służbowej, przed podjęciem pierwszej czynności kontrolnej, osoba podejmująca kontrolę ma obowiązek poinformować kontrolowanego przedsiębiorcę lub osobę, wobec której podjęto czynności kontrolne, o jego prawach i obowiązkach w trakcie kontroli.*

Przepis art. 80 ust. 1 u.s.d.g. wprowadza obowiązek prowadzenia czynności kontrolnych w obecności kontrolowanego przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej. W ustępie 2 tegoż artykułu zostały określone sytuacje, w których dopuszczalne jest odstępianie od prowadzenia czynności kontrolnych w obecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej.

Przepis art. 82 ust. 1 u.s.d.g. wprowadza zaś zakaz równoczesnego podejmowania i prowadzenia więcej niż jednej kontroli działalności przedsiębiorcy, określając jednocześnie przypadki, w których dopuszczalne jest odstępstwo od tego zakazu.

Przepisy art. 83 ust. 1 i 2 u.s.d.g. stanowią:

*Art. 83. 1. Czas trwania wszystkich kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym nie może przekraczać:*

- 1) w odniesieniu do mikroprzedsiębiorców - 12 dni roboczych;*
- 2) w odniesieniu do małych przedsiębiorców - 18 dni roboczych;*
- 3) w odniesieniu do średnich przedsiębiorców - 24 dni roboczych;*
- 4) w odniesieniu do pozostałych przedsiębiorców - 48 dni roboczych.*

*2. Ograniczeń czasu kontroli nie stosuje się, w przypadkach gdy:*

- 1) ratyfikowane umowy międzynarodowe stanowią inaczej;*
- 2) przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania*

- popęlnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia;*
- 3) kontrola jest prowadzona w toku postępowania prowadzonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów;*
  - 4) przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska naturalnego;*
  - 5) kontrola dotyczy zasadności dokonania zwrotu podatku od towarów i usług przed dokonaniem tego zwrotu;*
  - 6) przeprowadzenie kontroli jest realizacją obowiązków wynikających z przepisów prawa wspólnotowego o ochronie konkurencji lub przepisów prawa wspólnotowego w zakresie ochrony interesów finansowych Wspólnoty Europejskiej;*
  - 7) kontrola dotyczy podmiotów, którym na mocy odrębnych przepisów właściwy organ wydał decyzję o uznaniu prawidłowości wyboru i stosowania metody ustalania ceny transakcyjnej między podmiotami powiązаныmi - w zakresie związanym z wykonaniem tej decyzji;*
  - 8) kontrola dotyczy zasadności dokonania zwrotu podatku od towarów i usług na podstawie przepisów o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym;*
  - 9) kontrola dotyczy zasadności dokonania zwrotu podatku od towarów i usług na podstawie przepisów o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków poniesionych w związku z budową pierwszego własnego mieszkania.*

W art. 84d u.s.d.g. ustawodawca określił przypadki, w których wniesienie sprzeciwu nie jest dopuszczalne. Dotyczy to sytuacji, gdy:

- 1) przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu

- przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia (art. 79 ust. 2 pkt 2);
- 2) przeprowadzenie kontroli odbywa się pod nieobecność kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej i jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia (art. 80 ust. 2 pkt 2);
  - 3) odstępuje się od zakazu przeprowadzania więcej niż jednej kontroli wówczas, gdy przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia (art. 82 ust. 1 pkt 2);
  - 4) nie znajdują zastosowania ograniczenia czasu kontroli, gdyż przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia (art. 83 ust. 2 pkt 2);
  - 5) kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorców jest objęta szczególnymi przepisami (art. 84a).

Przedsiębiorca ma prawo wniesienia sprzeciwu na piśmie do organu podejmującego i wykonującego kontrolę w terminie 3 dni od rozpoczęcia kontroli przez organ kontroli, o czym obowiązany jest zawiadomić na piśmie ten organ (art. 84c ust. 2 i 3 u.s.d.g.).

Termin i forma rozpatrzenia sprzeciwu zostały uregulowane w art. 84c ust. 9 u.s.d.g., który stanowi:

*Art. 84c.*

(...)

9. Organ kontroli w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania sprzeciwu, rozpatruje sprzeciw oraz wydaje postanowienie o:

- 1) odstąpieniu od czynności kontrolnych;
- 2) kontynuowaniu czynności kontrolnych.

Nierozpatrzenie sprzeciwu w terminie 3 dni roboczych od dnia jego otrzymania jest równoznaczne w skutkach z wydaniem przez właściwy organ kontroli postanowienia o odstąpieniu od czynności kontrolnych (art. 84c ust. 12 u.s.d.g.).

Zgodnie z art. 84c ust. 10 u.s.d.g., *na postanowienie, o którym mowa w ust. 9, przedsiębiorcy przysługuje zażalenie w terminie 3 dni od dnia otrzymania postanowienia. Rozstrzygnięcie zażalenia następuje w drodze postanowienia, nie później niż w terminie 7 dni od dnia jego wniesienia.*

Nierozpatrzenie zażalenia w terminie 7 dni od dnia jego wniesienia jest równoznaczne w skutkach z wydaniem przez organ właściwy postanowienia uznającego słuszność wniesionego zażalenia (art. 84c ust. 13 u.s.d.g.).

W u.s.d.g. przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym do postępowań przy rozpatrzeniu sprzeciwu i rozstrzygnięciu zażalenia na postanowienie w przedmiocie rozpoznania sprzeciwu, w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie, stosuje się przepisy k.p.a. (art. 84c ust. 16 u.s.d.g.).

Zauważyć należy, że w przepisach rozdziału 5 u.s.d.g., zatytułowanego *Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy*, po raz pierwszy doszło do uregulowania zasad przeprowadzania kontroli łączącego liczne i zróżnicowane regulacje prawne, z których wynikają dla organów administracji publicznej kompetencje do weryfikowania działania przedsiębiorców. Podstawowym celem regulacji było zabezpieczenie interesów przedsiębiorców, w stosunku do których niejednokrotnie prowadzonych było kilka kontroli jednocześnie (*vide* - S. Karoluk, [w:] *Ustawa o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej. Komentarz*, pod red. A. Powalowskiego, Warszawa 2009 r., str. 373, 374).

W u.s.d.g. przyjęto, iż - co do zasady - kontrola działalności gospodarczej przeprowadzana jest na zasadach określonych w tej ustawie, przy czym w zakresie nieuregulowanym stosuje się przepisy ustaw szczególnych (art. 77 ust. 1 i 2 u.s.d.g.). Zgodnie zaś z art. 77 ust. 3 u.s.d.g., zakres przedmiotowy oraz organy upoważnione do przeprowadzenia kontroli zostały określone w odrębnych ustawach.

Jak wskazał NSA w uzasadnieniu omawianej wcześniej uchwały w sprawie II GPS 3/13, *kontrola to ustalenie stanu faktycznego, porównanie z przyjętym wzorcem prawidłowego działania. Nie jest związana z kompetencją do władczego działania, chyba że wynika to z przepisów prawa, które dają kontrolującemu prawo do stosowania władczych środków prawnych. Z reguły dopiero wynik kontroli może stanowić podstawę do podejmowania władczych środków wobec działania podmiotu niezgodnego z wzorcem prawidłowego działania (np. działanie z naruszeniem przepisów prawa).*

W piśmiennictwie wskazuje się, że kontrola to zespół (szereg) podejmowanych przez odpowiednie podmioty na podstawie przepisów prawa czynności, których celem jest zweryfikowanie stanu zastanego ze stanem postulowanym (odpowiadającym wzorcowi ustanowionemu w przepisach prawa) oraz wyciągnięcie stosownych wniosków, które znajdują swój wyraz w wynikach kontroli. Na podstawie dokonanego porównania podmiot kontrolujący może podjąć określone działania lub też będzie zobligowany do zaniechania jakiegokolwiek ingerencji w sferę prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej (*vide* - M. Sieradzka, [w:] M. Sieradzka, M. Zdyb, *Ustawa o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013 r., LEX/el, uwagi do art. 77). Kontrola definiowana jest także jako proces składający się z pewnych elementów: zbadania istniejącego stanu rzeczy, zbadania zgodności stanu zastanego ze stanem postulowanym oraz ustalenia zasięgu i przyczyn rozbieżności, przekazania ich wyniku, również czasem dyspozycji z tego wynikających zarówno kontrolowanemu, jak i podmiotowi

zwierzchniemu nad kontrolującym (*vide* - J. Boć, *Kontrola prawna administracji*, (w:) *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1994 r. str. 31 i nast.). Wskazuje się też, że kontrola to obserwowanie, ustalanie czy wykrywanie stanu faktycznego, porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie tego faktu jednostkom kompetentnym. Jest działaniem polegającym na: badaniu istniejącego stanu rzeczy, zestawieniu tego, co istnieje w rzeczywistości, z tym, co powinno być (tzn. co przewidują odpowiednie wzorce czy normy postępowania), i sformułowaniu na tej podstawie odpowiedniej oceny i wreszcie, w przypadku istnienia rozbieżności między stanem istniejącym a stanem pożądanym, na ustaleniu przyczyn tych rozbieżności i sformułowaniu zaleceń mających na celu wskazanie sposobu usunięcia niepożądanych zjawisk i pozwalających na zapobieżenie w przyszłości powstawaniu określonych rozbieżności (*vide* – J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977 r., str. 349 – 352; J. Starościak, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2009 r., str. 482).

Kontrola działalności gospodarczej to zespół czynności sprawdzających podejmowanych przez upoważnione do tego organy na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa, w wytyczonym w upoważnieniu zakresie, których celem jest dokonanie ustaleń co do prawidłowości prowadzenia działalności gospodarczej przez kontrolowany podmiot i doprowadzenie do eliminacji uznanych za wadliwe działań w przyszłości (*vide* - wyrok NSA z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. II GSK 1593/11, LEX nr 1291730). Ma ona na ogół charakter niesamoistny, gdyż nie wywołuje odrębnych, samodzielnych skutków prawnych, lecz niekiedy samoistny, jeżeli prowadzi do zbadania i oceny problemu o charakterze makroekonomicznym (*vide* - C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2011 r., str. 484 - 486).

Kontrola działalności gospodarczej, o której mowa w rozdziale 5 u.s.d.g., nie ma charakteru samoistnego. Czynności kontrolne, do których mają

zastosowanie przepisy tego rozdziału, stanowią bowiem jedynie podstawę do wszczęcia albo kontynuowania postępowania mającego na celu określenie konsekwencji prawnych dla ustalonych w trakcie kontroli okoliczności faktycznych. Dopiero rezultat przeprowadzonej kontroli, wskazujący na prowadzenie działalności gospodarczej przez kontrolowanego przedsiębiorcę z naruszeniem prawa, może więc posłużyć do określenia w sposób wiążący oraz autorytatywny praw i obowiązków poddanego kontroli podmiotu - w drodze stosownej decyzji (np. decyzji podatkowej), wydanej przez organ administracji publicznej po przeprowadzeniu tegoż postępowania.

Przedmiotem postępowania kontrolnego, do którego mają zastosowanie przepisy rozdziału 5 u.s.d.g., nie jest więc bezpośrednio rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach kontrolowanego przedsiębiorcy. Jak już wskazano, przepisy rozdziału 5 u.s.d.g. regulują wykonywanie przez uprawnione organy administracji publicznej (organy kontroli) czynności kontrolnych, których przedmiotem jest wyłącznie ustalenie stanu faktycznego w zakresie prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej pod kątem oceny jej prawidłowości. **Wynik kontroli**, który wskazuje jedynie określone w toku czynności kontrolnych uchybienia oraz dokonane ustalenia faktyczne, **nie dotyczy przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnień bądź obowiązków kontrolowanego podmiotu wynikających z przepisów prawa**. Wykonanie czynności kontrolnych w trybie określonym w u.s.d.g. nie wywołuje zatem bezpośrednio skutków prawnych dla przedsiębiorcy (*vide* - W. Piątek, A. Skoczylas, *Glosa do uchwały NSA z dnia 13 stycznia 2014 r., sygn. II GPS 3/13, op. cit.*). **Czynności kontrolne nie kształtują więc nowego stosunku prawnego kontrolowanego podmiotu.**

Sprzeciw wniesiony na podstawie art. 84c ust. 1 u.s.d.g. ma więc charakter typowo formalny, jako że odnosi się jedynie do samego sposobu przeprowadzenia czynności kontrolnych, które - jak już podniesiono - na ogół poprzedzają wszczęcie postępowania mającego na celu autorytatywne określenie praw i



obowiązków przedsiębiorcy albo wchodzi w zakres jednego ze stadiów tego postępowania.

Merytoryczne rozpatrzenie sprzeciwu polega na wydaniu przez organ kontroli postanowienia o odstąpieniu od czynności kontrolnych albo o ich kontynuowaniu. Nie dochodzi wówczas w jakikolwiek sposób do merytorycznej ingerencji w zgromadzony materiał kontroli. Tym bardziej do ingerencji takiej nie dochodzi w przypadku wydania postanowienia o odmowie rozpatrzenia sprzeciwu bądź stwierdzającego jego niedopuszczalność.

Zauważyć ponadto trzeba, że uwzględnienie sprzeciwu, a w konsekwencji odstąpienie od czynności kontrolnych, nie wyklucza ani późniejszego nałożenia na przedsiębiorcę określonych obowiązków w razie zaistnienia ku temu podstawy materialnoprawnej (w drodze decyzji wydanej po przeprowadzeniu stosowanego postępowania), ani wszczęcia w sposób zgodny z prawem kolejnego postępowania kontrolnego.

Wniesienie sprzeciwu nie powoduje więc zmiany sytuacji materialnoprawnej przedsiębiorcy poddanego kontroli. Wywołuje jedynie określone skutki prawne o charakterze formalnoprawnym, powodując zarówno wstrzymanie czynności kontrolnych, jak i biegu czasu trwania kontroli.

Zgodnie bowiem z art. 84c ust. 5 u.s.d.g., *wniesienie sprzeciwu powoduje wstrzymanie czynności kontrolnych przez organ kontroli, którego sprzeciw dotyczy, z chwilą doręczenia kontrolującemu zawiadomienia o wniesieniu sprzeciwu do czasu rozpatrzenia sprzeciwu, a w przypadku wniesienia zażalenia do czasu jego rozpatrzenia*. W myśl art. 84c ust. 6 u.s.d.g., wniesienie sprzeciwu wstrzymuje bieg czasu trwania kontroli od dnia wniesienia sprzeciwu do dnia doręczenia przedsiębiorcy postanowienia, o którym mowa w art. 84c ust. 9 u.s.d.g., tj. o odstąpieniu lub kontynuowaniu czynności kontrolnych, albo, w przypadku nierozpatrzenia sprzeciwu w terminie określonym w tym przepisie, do dnia określonego w art. 84c ust. 12 tej ustawy. Zgodnie zaś z art. 84c ust. 7 u.s.d.g., *w przypadku wniesienia przez przedsiębiorcę zażalenia, o którym mowa*

*w ust. 10, wstrzymanie biegu czasu trwania kontroli następuje do dnia doręczenia, o którym mowa w ust. 10, albo do dnia, o którym mowa w ust. 13.*

Jak stwierdził NSA w uzasadnieniu powoływanej uchwały w sprawie II GPS 3/13, regulacje zawarte w art. 79 - 79b, art. 80 ust. 1 i 2, art. 82 ust. 1 oraz art. 83 ust. 1 i 2 u.s.d.g. nie mają charakteru materialnoprawnego i nie wyznaczają uprawnień i obowiązków materialnoprawnych, lecz jedynie pewne obowiązki, które powinien wykonać organ kontroli i osoba poddana kontroli. Tak określony przedmiot sprzeciwu determinuje zatem treść rozpatrzenia sprzeciwu. *W postanowieniach, o których mowa w art. 84c ust. 9 i 10 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, organ kontroli nie rozstrzyga bezpośrednio o obowiązkach lub uprawnieniach kontrolowanego przedsiębiorcy. Odnoszą się one do samej kontroli, a więc do obowiązków organu prowadzącego kontrolę. Nie ma podstaw, aby z aktu (postanowienia), którego treść jest adresowana do organu kontroli, wyprowadzać jakiegokolwiek uprawnienia podmiotu kontrolowanego. Na podstawie przepisów art. 84c można jedynie mówić o tym, że organy kontroli mają obowiązek zbadania, na żądanie przedsiębiorcy, zgodności z prawem przeprowadzanej kontroli, a nie konstruować prawa przedsiębiorcy, np. do żądania odstąpienia od kontroli. Postanowienie podjęte na podstawie art. 84c ust. 9 lub 10 wpływają więc jedynie na sytuację faktyczną, a nie prawną kontrolowanego przedsiębiorcy (podkreślenie własne).*

Podkreślić trzeba, że w piśmiennictwie wskazuje się, w odniesieniu do uchwały NSA w sprawie II GPS 3/13, iż brak drogi sądowej w sprawie ze skargi na odmowę rozpatrzenia sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 u.s.d.g. jest spowodowany brakiem rzeczywistego wpływu tego rozstrzygnięcia na sferę ochrony prawnej jednostki (*vide* - W. Piątek, A. Skoczyła, *Głosa do uchwały NSA z dnia 13 stycznia 2014 r., sygn. II GPS 3/13, op. cit.*).

W świetle powyższego zasadne jest stwierdzenie, iż postanowienia organu administracji publicznej, zawierające rozstrzygnięcia w przedmiocie sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 u.s.d.g., nie określają praw i wolności

obywateli (podmiotów podobnych). W postanowieniach tych nie następuje ani merytoryczne rozstrzygnięcie sporu wynikłego ze stosunku prawnego, ani przypisanie odpowiedzialności karnej, ani też sądowa kontrola aktu godzącego w prawa lub wolności konstytucyjne. Nie ingerują w uprawnienia przedsiębiorcy z zakresu prawa materialnego. Postanowienie takie nie stanowi więc aktu prawnego, na podstawie którego potwierdzone zostałyby uprawnienia lub obowiązki podmiotu kontrolowanego, wynikające bezpośrednio z przepisów prawa.

Nie stanowi ono zatem rozstrzygnięcia będącego *sprawą* w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Użyte w art. 45 ust. 1 Konstytucji pojęcie *sprawy* obejmuje bowiem z jednej strony - rozstrzyganie sporów prawnych, a z drugiej - rozstrzyganie o zasadności zarzutów karnych i wymierzanie kar. Ogólnie rzecz ujmując, pojęcie *sprawy* oznacza wszelkie sytuacje, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu w relacji z innymi równorzędnymi podmiotami lub w relacji z władzą publiczną, a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109; 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, *op. cit.*). Konstytucyjna treść normatywna pojęcia prawnego *rozpatrzenie sprawy*, zamieszczonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, obejmuje rozstrzyganie o prawach lub obowiązkach jakiegoś podmiotu na podstawie norm prawnych wynikających z przepisów prawnych. Istotą *rozpatrzenia sprawy* jest prawna kwalifikacja konkretnego stanu faktycznego, zawarta w wydanej normie konkretnej i indywidualnej, skierowanej do określonego podmiotu, z której wynikają określone skutki prawne, tzn. uprawnienia lub obowiązki. *Bez znaczenia dla konstytucyjnego rozumienia pojęcia „sprawy” i jej „rozpatrzenia” jest to, jaki charakter ma „sprawa” podlegająca kwalifikacji prawnej sądu, co wiąże się z naturą stanu faktycznego;*

jego elementami mogą być działania ludzkie, zdarzenia przyrodnicze, ale także np. rozstrzygnięcia indywidualne i konkretne uprawnionego (kompetentnego) organu. Istotne jest, że wszystkie elementy stanu faktycznego dotyczą sprawy konkretnej i tworzą pewną całość związaną z podmiotem, którego uprawnienia lub obowiązki będą określone w wyniku kwalifikacji prawnej stanu faktycznego (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63, tak również w wyroku z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. K 26/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 54). Skierowanie sprawy do sądu musi prowadzić do rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu. Istotne dla kwalifikacji danego stanu jako *sprawy*, w konstytucyjnym znaczeniu, jest więc przede wszystkim, aby zachodziła konieczność władczego rozstrzygnięcia w warunkach niezawisłości o prawach i wolnościach oznaczonego podmiotu w sytuacji, która wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia oraz możliwość rozstrzygnięcia przez drugą stronę. Proces oceniania, rozumiany jako ustalenie stanu faktycznego, nie mieści się w pojęciu „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji (*vide* - wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 26 kwietnia 2005 r., sygn. SK 36/03, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 40; 14 października 2014 r., sygn. K 9/13, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 101; 22 czerwca 2015 r., sygn. SK 29/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 83).

Reasumując, jeżeli akt wydany w konkretnym postępowaniu nie wpływa na sytuację prawną jednostki (jak w przypadku postanowienia stwierdzającego niedopuszczalność sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 u.s.d.g.), wówczas brak dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego na ten akt nie stanowi naruszenia standardów konstytucyjnych dotyczących prawa do sądu.

Niezależnie od powyższego podnieść trzeba, że w przypadku, gdy w wyniku kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy zostanie wydane rozstrzygnięcie kształtujące jego uprawnienia lub obowiązki (w drodze decyzji wydanej po przeprowadzeniu postępowania, w przypadku którego podstawą

wszczęcia lub kontynuowania był rezultat kontroli oparty o ustalenia faktyczne poczynione w wyniku czynności kontrolnych), podlega ono zaskarżeniu na zasadach ogólnych właściwych dla zaskarżenia władczej formy działania organów administracji publicznej.

Przedsiębiorca ma więc prawo do jego zaskarżenia, najpierw w drodze postępowania administracyjnego, a po jej wyczerpaniu – w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Może zatem wnieść skargę do sądu administracyjnego na ostateczną decyzję administracyjną kończącą postępowanie administracyjne (ogólne, jak i podatkowe), które zostało wszczęte w wyniku kontroli, do której mają zastosowanie przepisy rozdziału 5 u.s.d.g.

Nie ma przy tym przeszkód, aby w skardze do sądu administracyjnego uprawniony podmiot domagał się zbadania przez tenże sąd prawidłowości czynności kontrolnych prowadzonych przez uprawniony organ, w tym zgodności podjęcia i prowadzenia tych czynności z wymogami określonymi w przepisach art. 79 - 79b, art. 80 ust. 1 i 2, art. 82 ust. 1 oraz art. 83 ust. 1 i 2 u.s.d.g. Nie stanowi w tym zakresie przeszkody okoliczność nieuwzględnienia na etapie prowadzenia czynności kontrolnych sprzeciwu oraz zażalenia, wniesionych przez przedsiębiorcę na podstawie, odpowiednio, art. 84c ust. 1 i 10 u.s.d.g.

W istniejącym stanie prawnym przedsiębiorca nie jest więc pozbawiony prawa żądania kontroli przez sąd legalności czynności kontrolnych w zakresie, jakiego dotyczy sprzeciw, o którym mowa w art. 84c ust. 1 u.s.d.g. Odnosi się to do każdego rodzaju postępowania administracyjnego dotyczącego kontrolowanego przedsiębiorcy.

Wskazane prawo przysługuje przedsiębiorcy nie na etapie prowadzenia czynności kontrolnych, lecz po wydaniu decyzji administracyjnej kończącej postępowanie administracyjne, które zostało wszczęte w oparciu o rezultat tych czynności.

Zauważyć jednak trzeba, że w sytuacji, gdy wynik kontroli wskazuje jedynie określone uchybienia oraz ustalenia faktyczne, to nie dotyczy uprawnień

i obowiązków przedsiębiorcy wynikających z przepisów prawa, a tym samym nie służy nań skarga do sądu. Tym bardziej więc nie powinna podlegać zaskarżeniu do sądu odmowa rozpatrzenia sprzeciwu wniesionego na podjęcie i wykonywanie czynności kontrolnych, które poprzedzają ustalenie owego wyniku kontroli.

Po raz kolejny podkreślić też trzeba, że w ramach złożonych do sądu administracyjnego środków prawnych przedsiębiorca ma prawo kwestionować wyniki kontroli oraz nieprawidłowy sposób jej przeprowadzenia rzutuający na otrzymany rezultat.

W przypadku stwierdzenia w tym przedmiocie uchybień po stronie organu kontrolującego, skutkiem może być nieuwzględnienie – przez sąd badający legalność decyzji administracyjnej wydanej w oparciu o wyniki (rezultat) kontroli – dowodów zebranych przez ten organ z naruszeniem prawa.

*Zgodnie bowiem z art. 77 ust. 6 u.s.d.g., dowody przeprowadzone w toku kontroli przez organ kontroli z naruszeniem przepisów prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, jeżeli miały istotny wpływ na wyniki kontroli, nie mogą stanowić dowodu w żadnym postępowaniu administracyjnym, podatkowym, karnym lub karno - skarbowym dotyczącym kontrolowanego przedsiębiorcy.*

Dodatkowo wskazać trzeba, że w postępowaniu regulowanym przepisami rozdziału 5 u.s.d.g. istotne znaczenie odgrywa szybkość oraz efektywność. Przejawem tego jest m.in. 3-dniowy termin na wniesienie sprzeciwu, o którym stanowi art. 84c ust. 3 u.s.d.g., biegnący od dnia wszczęcia kontroli, oraz 3-dniowy termin na jego rozpatrzenie i wydanie przez organ kontroli postanowienia o odstąpieniu od czynności kontrolnych albo ich kontynuowaniu, rozpoczynający się, zgodnie z art. 84c ust. 9 u.s.d.g., od dnia otrzymania sprzeciwu.

Tymczasem rozwiązanie, przewidujące dopuszczalność zaskarżenia do sądu administracyjnego postanowienia organu administracji zawierającego rozstrzygnięcie w przedmiocie rozpatrzenia sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 u.s.d.g. na etapie czynności kontrolnych – zwłaszcza jeśli wziąć

pod uwagę 30-dniowy termin na wniesienie skargi przewidziany w art. 53 § 1 p.p.s.a. oraz okres oczekiwania na jej rozpatrzenie i uprawomocnienie się zapadłego w sprawie wyroku – prowadziłyby do znacznego wydłużenia czasu trwania postępowania kontrolnego. Tym samym zaś oddalałoby moment, w którym może być wydana decyzja administracyjna stwierdzająca ewentualne nieprawidłowości wykazane w trakcie kontroli oraz kształtująca prawa i obowiązki kontrolowanego.

Z jednej strony mogłoby to rodzić niebezpieczeństwo instrumentalnego wykorzystywania drogi postępowania sądowego do znacznego wydłużenia czasu trwania kontroli (kwestia ta szerzej zostanie omówiona w dalszej części niniejszego stanowiska).

Z drugiej zaś prowadziłyby do znacznego przesunięcia czasowego realizacji przez przedsiębiorcę prawa zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji administracyjnej wydanej w oparciu o wyniki kontroli.

Odsunięcie w czasie wydania wskazanej decyzji administracyjnej oraz ewentualnego przeprowadzenia jej kontroli sądowej mogłoby być przy tym niekorzystne z punktu widzenia prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej, gdyż wydłużeniu uległby okres niepewności przedsiębiorcy co do sytuacji prawnej, w jakiej się znajduje.

Kwestionowana regulacja nie zamyka także drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw konstytucyjnych (art. 77 ust. 2 Konstytucji), gdyż w tych kategoriach nie mieszczą się rozstrzygnięcia w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 u.s.d.g.

W tym kontekście zauważyć trzeba, że zaskarżona regulacja nie zamyka przedsiębiorcy drogi do dochodzenia odszkodowania za szkodę, którą poniósł on na skutek przeprowadzenia czynności kontrolnych z naruszeniem przepisów prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej.

Zgodnie z art. 77 ust. 4 u.s.d.g., *przedsiębiorcy, który poniósł szkodę na skutek przeprowadzenia czynności kontrolnych z naruszeniem przepisów prawa*

w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, przysługuje odszkodowanie. Dochodzenie odszkodowania następuje przy tym na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach (art. 77 ust. 5 u.s.d.g.).

W piśmiennictwie wskazuje się, że dochodzenie roszczenia z tego tytułu jest możliwe na gruncie przepisów prawa cywilnego, zwłaszcza zaś art. 417 (odpowiedzialność Skarbu Państwa za wyrządzoną szkodę) ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.; dalej: k.c.) [vide - M. Sieradzka, *op. cit.*, uwagi do art. 77).

Wykazanie przez przedsiębiorcę bezprawności działania organu kontroli, wraz z określeniem szkody i związku przyczynowego pomiędzy jej zaistnieniem a niezgodnie z prawem przeprowadzonym postępowaniem kontrolnym, daje zatem przedsiębiorcy podstawy do wystąpienia na drogę postępowania cywilnego z powództwem o odszkodowanie.

Podkreślić trzeba, że w art. 417 k.c. nie został przy tym ustanowiony wymóg uzyskania prejudykatu w postaci stwierdzenia nielegalności działania danej władzy publicznej.

Dochodzenie na podstawie tego przepisu odszkodowania nie jest więc uzależnione od wydania przez organ administracji publicznej rozstrzygnięcia w przedmiocie sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 u.s.d.g. czy też wydania przez sąd orzeczenia dotyczącego legalności tego rozstrzygnięcia.

Zauważyć przy tym trzeba, że w sprawie ewentualnego odszkodowania za szkody wynikające z przeprowadzenia kontroli z naruszeniem prawa, w przypadku wydania postanowienia na podstawie art. 84c ust. 9 lub 10 u.s.d.g., nie ma natomiast zastosowania art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., zgodnie z którym warunkiem dochodzenia odszkodowania za poniesioną szkodę wyrządzoną przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji administracyjnej jest stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem tej decyzji lub orzeczenia. W świetle tego przepisu, postanowienie w przedmiocie rozstrzygnięcia sprzeciwu, wydane na podstawie art. 84c ust. 9 lub 10 u.s.d.g., nie



może stanowić źródła owej szkody. Postanowienie nie mieści się bowiem ani w kategorii „*prawomocne orzeczenie*” zastrzeżonej dla wyroków i postanowień sądowych, ani też w kategorii „*ostateczna decyzja*” (*vide* - W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa 2013 r., str. 202).

Na marginesie jedynie zauważyć trzeba, że w literaturze wskazuje się, iż dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych konieczne jest zadbanie przez przedsiębiorcę o udokumentowanie tych czynności kontrolnych, które są prowadzone z naruszeniem prawa (*vide* - M. Sieradzka, *op. cit.*). Podkreśla się też konieczność zaznaczenia przez przedsiębiorcę przy podpisywaniu protokołu kontroli, że spowodowała ona szkody oraz wskazania, jakie przepisy prawa zostały naruszone (*vide* - C. Kosikowski, *op. cit.*, str. 492).

Niezależnie od powyższego zauważyć trzeba, że, w świetle standardów konstytucyjnych, w każdym przypadku naruszenia swoich praw lub wolności jednostka powinna mieć możliwość zwrócenia się do niezawisłego sądu o udzielenie ochrony prawnej. Realizacji tego prawa służy m.in. objęcie, w ujęciu przedmiotowym, kontrolą sądownoadministracyjną bardzo zróżnicowanych form działania administracji publicznej, począwszy od aktów stosowania prawa, przez akty nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, akty stanowienia prawa, a skończywszy na bezczynności oraz przewlekłym prowadzeniu postępowania.

Nie oznacza to jednak, że ochrona ta powinna zostać rozciągnięta na wszystkie sytuacje, w których dochodzi do zetknięcia działalności jednostki z aktywnością aparatu administracji publicznej.

W przeciwnym razie właściwość sądów administracyjnych należałoby rozciągnąć na dalsze sfery działania administracji, które łączą się wprawdzie z aktywnością jednostek, nie wywierają jednak samodzielnego i bezpośredniego wpływu na jej pozycję prawną. Stworzenie zaś niczym nieograniczonych ram przedmiotowych kontroli sądowej działalności organów administracji publicznej

nie sprzyjałoby ani zwiększeniu poziomu realnej ochrony obywateli, ani sprawności działania administracji publicznej.

Podnieść przy tym należy, że przewidziany w p.p.s.a dość szeroki zakres zaskarżania do sądów administracyjnych postanowień wydawanych w postępowaniu administracyjnym oraz wprowadzenie możliwości zaskarżania innych aktów i czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczących uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 2 i 4 p.p.s.a.), wydaje się być wynikiem braku wiary ustawodawcy w zgodność z prawem działań organów administracji. Ustawodawca, zmierzając do poddania kontroli sądowej możliwie najszerszego spektrum działań i czynności organów administracji, nie uwzględnił tego, czy zakres owej kontroli nie paraliżuje w istocie administracji publicznej w wykonywaniu swoich obowiązków. Ten mechanizm może prowadzić do sytuacji, w której zarówno WSA, jak i NSA będą kilkanaście razy orzekały w różnych stadiach tej samej przedmiotowo sprawy administracyjnej. Podkreśla się, że zbyt szeroki zakres kognicji sądów administracyjnych sprzyja biurokracji i przedłużaniu postępowania administracyjnego, wskazując, że tylko na podstawie samych przepisów k.p.a. można zaskarżyć w drodze zażalenia 19 kategorii postanowień, a w konsekwencji art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. postanowienia w tych sprawach podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego, co – z uwzględnieniem także postanowień kończących postępowanie (art. 134 i art. 59 § 2 k.p.a.) – daje w sumie 21 kategorii postanowień wydanych w postępowaniu administracyjnym ogólnym podlegających sądowej kontroli w aspekcie zgodności z prawem. Trzeba ponadto pamiętać o możliwości kwestionowania postanowień w drodze zażalenia, a więc w konsekwencji - także zaskarżania ich do WSA na podstawie przepisów procesowych zawartych w ustawach materialnoprawnych (*vide* - W. Chróścielewski, *Glosa do uchwały NSA z dnia 13 stycznia 2014 r., II GPS 3/13, Swoboda działalności gospodarczej - odmowa rozpatrzenia sprzeciwu wobec czynności organu kontroli - skarga do sądu administracyjnego*, LEX nr 1408525).

Uwzględniając wzrastający stopniowo wpływ skarg kierowanych do sądów administracyjnych, należy uznać, że otwarcie drogi sądowej w sprawach skarg na postanowienia w przedmiocie rozpatrzenia sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 u.s.d.g., nie prowadząc do zwiększenia poziomu ochrony obywateli, naturalnie powodowałoby zwiększenie obciążenia tych sądów, a tym samym wydłużenie okresu oczekiwania na rozpoznanie pozostałych skarg.

Dodatkowo wskazać trzeba, że rozwiązanie przyjęte w u.s.d.g. daje przedsiębiorcy dużo większy zakres ochrony niż przewidziany w postępowaniu administracyjnym ogólnym (pomimo wyłączenia skargi do sądu administracyjnego na podstawie kwestionowanej regulacji).

W postępowaniu administracyjnym zarówno ogólnym, jak i podatkowym, ustalenie stanu faktycznego sprawy, sprowadzające się do przeprowadzenia poszczególnych dowodów, następuje w wyniku wydawania przez organ prowadzący postępowanie postanowień dowodowych, na które nie służy zażalenie, a można je ewentualnie zaskarżyć jedynie w odwołaniu od decyzji.

W przypadku czynności kontrolnych regulowanych przepisami u.s.d.g., których podjęcie i wykonywanie ma na celu ustalenie stanu faktycznego, kontrolowanemu przysługuje zaś prawo złożenia sprzeciwu, który - co do zasady - wstrzyma kontrolę. Na postanowienie wydane w wyniku złożenia sprzeciwu przysługuje zażalenie, którego złożenie także wstrzymuje kontrolę. Ewentualna zaś decyzja administracyjna podjęta w oparciu o ustalenia kontroli, jeżeli nawet sprzeciw i zażalenie okażą się nieskuteczne, będzie podlegała kontroli sądu.

Kwestia prawidłowości prowadzenia owej kontroli rozpatrywana może więc być faktycznie trzy razy.

U.s.d.g. jest więc pod tym względem dużo korzystniejsza dla przedsiębiorcy niż unormowania postępowania administracyjnego (*vide* - W. Chróścielewski, *Glosa do uchwały NSA z dnia 13 stycznia 2014 r., II GPS 3/13, Swoboda działalności gospodarczej - odmowa rozpatrzenia sprzeciwu wobec czynności organu kontroli - skarga do sądu administracyjnego, op. cit.*).

Należy ponadto zauważyć, że dopuszczalność sądowej kontroli postanowień, wydanych na podstawie art. 84c ust. 9 i 10 u.s.d.g., rodziłaby także problemy interpretacyjne dotyczące tego, czy w razie zakończenia kontroli przed wydaniem orzeczenia sądowego wyniki kontroli mogłyby stanowić podstawę wydania decyzji w stosunku do przedsiębiorcy, zanim proces sądowy dotyczący legalności przebiegu kontroli nie zostałby zakończony. Ewentualne uznanie przez sąd niezgodności z prawem postępowania kontrolnego powodowałoby w takiej sytuacji wątpliwości co do uznania legalności decyzji wydanej w oparciu o jego wyniki (*vide* - W. Piątek, A. Skoczylas, *Glosa do uchwały NSA z dnia 13 stycznia 2014 r., sygn. II GPS 3/13, op. cit.*).

W świetle przedstawionej argumentacji uznać trzeba, że w sytuacji, gdy postanowienie stwierdzające niedopuszczalność sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 u.s.d.g. nie kształtuje sytuacji materialnoprawnej kontrolowanego przedsiębiorcy oraz jest elementem poprzedzającym bądź składowym innego postępowania, w którym doszło do autorytatywnego określenia praw i obowiązków tegoż przedsiębiorcy poprzez rozstrzygnięcie podlegające kontroli sądowej, wyłączenie prawa do wniesienia do sądu administracyjnego skargi na przedmiotowe postanowienie nie narusza konstytucyjnych standardów określonych w art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Brak jest zatem podstaw do uznania, że kwestionowana regulacja jest niezgodna z tymi wzorcami kontroli.

Podtrzymując wyrażony pogląd, na marginesie zauważyć należy, że, zgodnie z art. 199<sup>1</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 121; dalej: k.p.c.), *sąd nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się w tej sprawie za niewłaściwe.*

Z treści tego przepisu wynika, że w razie gdy sąd administracyjny uzna się za niewłaściwy w sprawie, dopuszczalne jest zainicjowanie postępowania przed sądem powszechnym, który może merytorycznie rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę (*vide* - E. Rudkowska-Ząbczyk, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. E. Marszałkowska-Krześ, wyd. 8, Warszawa 2013 r. komentarz do art. 199<sup>1</sup> k.p.c.; J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapiere, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2007 r., str. 98).

Pojęcie *sprawy* w rozumieniu art. 199<sup>1</sup> k.p.c. należy odczytywać w znaczeniu bliskim konstytucyjnemu, tzn. jako autonomiczne w tym sensie, iż nie ma istotnego znaczenia to, jakiej gałęzi prawa przepisy regulują dany stan faktyczny, ani to, czy prawo podmiotowe, którego ochrony jednostka dochodzi przed sądem powszechnym, ma rzeczywiste zakotwiczenie w jakichkolwiek normach prawa materialnego (*vide* - postanowienie SN z dnia 19 grudnia 2003 r., sygn. akt III CK 319/02, OSNC 2005, nr 2, poz. 31). Sprawy, w których sądy powszechne mają orzekać z powodu odmowy udzielenia ochrony prawnej przez inne organy (w tym sądy administracyjne), nabierają przez to charakteru prawnego zbliżonego do charakteru spraw cywilnych w rozumieniu formalnym, a więc tych, które zostały przekazane sądom powszechnym na podstawie wyraźnego przepisu ustawy, mimo że w istocie nie mają one charakteru spraw cywilnych. Nie zdejmuje to jednak z sądu powszechnego obowiązku rzeczywistego zbadania podstaw faktycznych i prawnych powództwa (*vide* - wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 stycznia 2007 r., sygn. akt IV CSK 312/06, LEX nr 277299 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 23 września 2013 r., sygn. Ts 12/13, OTK ZU nr 5/B/2014, poz. 392 i 17 czerwca 2014 r., sygn. Ts 14/13, OTK ZU nr 1/B/2015, poz. 13).

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia z dnia 28 stycznia 2015 r., sygn. Ts 14/13 (OTK ZU nr 1/B/2015, poz. 14), w *obecnym stanie prawnym (abstrahując od jego oceny; zob. krytycznie na ten temat: B. Adamiak, Rozgraniczenia właściwości sądów w polskim systemie*

*prawnym, [w:] Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzeciński, Warszawa 2005, s. 14-15) istnieje mechanizm gwarantujący jednostkom dostęp do sądu powszechnego na drodze postępowania uregulowanego przez k.p.c. również wtedy, gdy, co prawda, istnieje przepis ustawy przekazujący daną kategorię spraw do postępowania administracyjnego lub sądowniczoadministracyjnego, jednakże w konkretnym wypadku nastąpiła (w sposób ostateczny) odmowa rozpoznania sprawy (zob. przywołany wyrok SN z 3 stycznia 2007 r., sygn. akt IV CSK 312/06). (...) zatem nawet gdyby podzielić punkt widzenia (...), że były dostateczne podstawy prawne, aby przypisywać kontrolę rozstrzygnięć wydanych w trybie art. 84c ust. 10 u.s.d.g. sądom administracyjnym, to ewentualna odmowa przyjęcia sprawy tego rodzaju przez sąd administracyjny i tak skutkowałaby zaktualizowaniem się, czy wręcz przejęciem, właściwości w tym zakresie przez sądy powszechne na podstawie art. 199<sup>1</sup> k.p.c.*

Dodać należy, że powołanym postanowieniem z dnia 28 stycznia 2015 r., sygn. Ts 14/13, Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił zażalenia na postanowienie Trybunału z dnia 17 czerwca 2014 r. odmawiające nadania biegu skardze konstytucyjnej, w której zarzucono niezgodność z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz art. 184 i art. 2 Konstytucji przepisom:

- art. 3 § 2 pkt 2 w związku z art. 1 p.p.s.a. rozumianym w ten sposób, że nie jest postanowieniem wydanym w postępowaniu administracyjnym postanowienie wydane w toku postępowania, do którego w zakresie nieuregulowanym stosuje się wprost przepisy k.p.a., tj. postanowienie organu administracji publicznej wydane w toku kontroli podatkowej na skutek wniesienia zażalenia przedsiębiorcy na nieuwzględnienie sprzeciwu wniesionego przez przedsiębiorcę na podstawie przepisów u.s.d.g., a w związku z tym na powyższe postanowienie nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego;

- art. 3 § 2 pkt 4 w związku z art. 1 p.p.s.a., rozumianym w ten sposób, że nie jest innym aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej, dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, czynność materialno-techniczna rodząca po stronie adresata obowiązki wynikające z przepisów prawa, związane ze wszczęciem i kontynuowaniem kontroli podatkowej przedsiębiorcy, pomimo jego sprzeciwu;
- art. 84c ust. 9 i 10 w związku z art. 84c ust. 16 i art. 82 ust. 1 u.s.d.g., rozumianym w ten sposób, że samo odwołanie do stosowania w zakresie nieuregulowanym wprost przepisów k.p.a. nie stanowi o przysługiwaniu skargi do sądu administracyjnego na postanowienie o utrzymaniu w mocy postanowienia o kontynuowaniu czynności kontrolnych, wydanego na skutek rozpoznania sprzeciwu przedsiębiorcy wniesionego w związku z wszczęciem u niego kontroli podatkowej.

Podstawą odmowy nadania biegu skardze konstytucyjnej było przede wszystkim stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że sposób sformułowania w niej zarzutów niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów (a w szczególności art. 3 § 2 pkt 2 i 4 w związku z art. 1 p.p.s.a.), jak i stanowiska NSA oraz WSA wskazują jednoznacznie, że przedmiotem skargi konstytucyjnej nie jest utrwalona, jednolita wykładnia sądowa przepisów, lecz wyłącznie zastosowana w sprawie skarżącej interpretacja prawa. Skarga konstytucyjna skierowana została zatem nie tyle przeciwko zakwestionowanym przepisom, ile przede wszystkim przeciwko ostatecznym orzeczeniom wydanym w sprawie skarżącej, i można ją odczytać jako próbę ich ponownego zaskarżenia oraz rozstrzygnięcia rozbieżności interpretacyjnych w orzecznictwie sądowoadministracyjnym przez Trybunał Konstytucyjny.

W niniejszej sprawie odmienny jest więc zarówno zakres, jak i sposób sformułowania przez Skarżącą zarzutów. Co do kwestionowanej regulacji zaś, jak podniesiono w niniejszym stanowisku, w orzecznictwie

sądowoadministracyjnym ukształtował się jednolity i trwały sposób jej rozumienia. Tym samym w niniejszej sprawie nie zachodzą przesłanki uniemożliwiające rozpoznanie skargi konstytucyjnej, jak w sprawie Ts 14/13.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.



*Andrzej Seremet*