

Kraków, 29 kwietnia 2016 r.

Do
Trybunału Konstytucyjnego

Al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 WARSZAWA

Skarżąca: T Spółka Akcyjna z siedzibą
w K ,
, reprezentowana przez zarząd w osobach A ,
B i J B. – działająca przez pełnomocnika, radcę
prawnego Wojciecha Bukowskiego nr wpisu KR-1368, „Labe i Wspólnicy”
Kancelaria Radców Prawnych i Adwokatów Spółka jawna, ul. Krupnicza 3,
31 – 123 Kraków

Organ: Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, ul. Wiejska 4/6/8, 0 0-902 Warszawa

5 odpisów

SKARGA KONSTYTUCYJNA

W imieniu T Spółki Akcyjnej z siedzibą
w K , w oparciu o załączone pełnomocnictwo niniejszym składam skargę
konstytucyjną.

I. Przedmiot kontroli

Niniejszą skargą konstytucyjną zaskarżam:

1) uchwalony przez Sejm przepis art. 173 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz.U.2012.270 z dnia 2012.03.14) i domagam się stwierdzenia jego niezgodności z art. 45 ust.1. Konstytucji, art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji, art. 45 ust.1 Konstytucji w związku z art. 32 ust.1 Konstytucji, art. 78 Konstytucji w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 78 Konstytucji w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji oraz w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje możliwości zaskarżenia skargą kasacyjną postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego odrzucającego skargę o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, orzekającego po raz pierwszy w tym przedmiocie.

Zgodnie z art. 173 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi *„Od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub*

postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.”

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2015.658 z dnia 2015.05.14) do spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie powołanej ustawy przepis ten stosuje się w dotychczasowym, wskazanym wyżej brzmieniu. Taki właśnie przepis w takim brzmieniu został zastosowany przez Naczelną Sąd Administracyjny, który w oparciu o ten przepis postanowieniem z stycznia 2016 r. wydanym w sprawie do sygnatury akt: odrzucił skargę kasacyjną skarżącej od wydanego w tej sprawie postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z listopada 2015 r., który jako sąd orzekający po raz pierwszy w tym przedmiocie odrzucił skargę skarżącej o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

2) uchwalony przez Sejm przepis art. 194 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2015.658 z dnia 2015.05.14) i domagam się stwierdzenia jego niezgodności z art. 45 ust.1. Konstytucji, art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji, art. 45 ust.1 Konstytucji w związku z art. 32 ust.1 Konstytucji, art. 78 Konstytucji w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 78 Konstytucji w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji oraz w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje możliwości zaskarżenia zażaleniem ani zażaleniem poziomym (do równorzędnego lub poszerzonego składu tego samego sądu) postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego odrzucającego skargę o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, orzekającego po raz pierwszy w tym przedmiocie.

Zgodnie z powołanym art. 194 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi „*Zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego przysługuje na postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego w przypadkach przewidzianych w ustawie, a ponadto na postanowienia, których przedmiotem jest: 1) przekazanie sprawy innemu sądowi administracyjnemu; 1a) odrzucenie skargi w przypadkach, o których mowa w art. 58 § 1 pkt 2-4 oraz art. 220 § 3; 1b) umorzenie postępowania; 2) wstrzymanie lub odmowa wstrzymania wykonania decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności, o których mowa w art. 61; 3) (uchylony); 4) odmowa sporządzenia uzasadnienia wyroku; 5) sprostowanie lub wykładnia orzeczenia albo ich odmowa; 5a) odrzucenie wniosku o uzupełnienie wyroku albo odmowa jego uwzględnienia; 6) oddalenie wniosku o wyłączenie sędziego; 7) odrzucenie skargi kasacyjnej; 8) odrzucenie zażalenia; 9) zwrot kosztów postępowania, jeżeli strona nie wnosi skargi kasacyjnej; 10) ukaranie grzywną.*”

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2015.658 z dnia 2015.05.14) do spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie powołanej ustawy przepis ten stosuje się w brzmieniu nadanym tą ustawą.

Wprowadzie Naczelną Sąd Administracyjny w powołanym wyżej postanowieniu z stycznia 2016 r. wydanym w sprawie do sygnatury akt: nie wskazał na ten przepis jako

na podstawie prawną orzeczenia, jednak sam fakt niepowołania konkretnego przepisu nie przesądza jeszcze o tym, czy stanowił on podstawę wydanego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji¹, a w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną możliwa jest kontrola regulacji, która znalazła faktyczne zastosowanie przy orzekaniu². Skoro zaś Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił skargę kasacyjną skarżącej (od wydanego w tej sprawie postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z listopada 2015 r., który jako sąd orzekający po raz pierwszy w tym przedmiocie odrzucił skargę skarżącej o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym) wniesioną w siedmiodniowym terminie przewidzianym dla wniesienia zażalenia, to niewątpliwie uznał również, że postanowienie to nie mogło zostać zaskarżone zażaleniem. Wskazany przepis art. 194 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi miał zatem wpływ na kształt ostatecznego rozstrzygnięcia o konstytucyjnych prawach i wolnościach skarżącego.

II. Wzorce kontroli

Wskazuję, że przepisy art. 173 § 1 i 194 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wskazane wyżej jako przedmiot kontroli w związku z postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z stycznia 2016 r. wydanym w sprawie do sygnatury akt: _____ naruszają prawa i wolności konstytucyjne skarżącej wynikające z:

1) art. 45 ust. 1 Konstytucji tj. prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, na które to prawo składają się 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności obejmujące komponent pozytywny tj. dyrektywy zobowiązujące ustawodawcę do należytego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w wymiarze instytucjonalnym i proceduralnym oraz zobowiązujące do zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd oraz 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę, przede wszystkim w zakresie pkt. 2 i 4) powyżej,

2) art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji tj. prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności obejmujące komponent negatywny, wyrażający się w zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości,

3) art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji tj. zasadę równości wyrażającą nakaz aby wszelkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, były traktowane równo, a więc według jednakowej

¹ por. wyroki TK z: 17 września 2002 r., sygn. SK 35/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 60; 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211,

² wyrok TK z 29 kwietnia 2008 r., sygn. SK 11/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 47, oraz postanowienia TK z: 14 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 124; 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89,

miary - bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących oraz prawo do właściwego ukształtowania procedury sądowej, w tym zgodnie z zasadą sprawiedliwości, będącej elementem prawa do sądu ustanowionego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji i w konsekwencji prawo do równego traktowania przez władzę sądowniczą, bez nieuzasadnionego różnicowania sytuacji prawnej podmiotów w zależności wyłącznie od tego jaki sąd orzeka o ich prawach, zasadę równości w prawie do sprawiedliwie ukształtowanej procedury odwoławczej w toku postępowania zainicjowanego skargą o wznowienie postępowania,

4) art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji tj. prawo do kwestionowania orzeczenia sądowego w ogóle obejmujące gwarancję proceduralnej kontroli postępowania sądowego służącą zapobieganiu pomyłkom i arbitralności decyzji podejmowanych w pierwszej instancji lub przy orzekaniu po raz pierwszy,

5) art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 oraz w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji tj. prawo do zaskarżenia decyzji sądu w ramach postępowania sądowego, obejmujące gwarancję instancyjności jako proceduralnej zasady postępowania sądowego.

III. Zarzut niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazanymi wzorcami kontroli.

Zarzucam, iż przepisy art. 173 § 1 i 194 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wskazane wyżej jako przedmiot kontroli w związku z postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 stycznia 2016 r. wydanym w sprawie do sygnatury akt: naruszają przepisy Konstytucji a mianowicie są niezgodne z art. 45 ust.1. Konstytucji, art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji, art. 45 ust.1 Konstytucji w związku z art. 32 ust.1 Konstytucji, art. 78 Konstytucji w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 78 Konstytucji w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji oraz w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji w zakresie w jakim nie przewidują możliwości zaskarżenia ani skargą kasacyjną ani zażaleniem, ani zażaleniem poziomym postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego odrzucającego skargę o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, orzekającego po raz pierwszy w tym przedmiocie.

IV. Wniosek

W związku z powyższym wnoszę o orzeczenie, że:

- art. 173 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz.U.2012.270 z dnia 2012.03.14) jest niezgodny z art. 45 ust.1. Konstytucji, art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji, art. 45 ust.1 Konstytucji w związku z art. 32 ust.1 Konstytucji, art. 78 Konstytucji w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 78 Konstytucji w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji oraz w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego odrzucającego skargę o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, orzekającego po raz pierwszy w tym przedmiocie,

- art. 194 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2015.658 z dnia 2015.05.14) jest niezgodny z art. 45 ust.1. Konstytucji, art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji, art. 45 ust.1 Konstytucji w związku z art. 32 ust.1 Konstytucji, art. 78 Konstytucji w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 78 Konstytucji w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji oraz w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego odrzucającego skargę o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, orzekającego po raz pierwszy w tym przedmiocie.

Ponadto wnoszę o:

- zasądzenie na rzecz skarżącej od Skarbu Państwa – Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w tym kosztów zastępstwa prawnego według norm prawnem przepisanych.

V. Stan faktyczny

Skarżąca wskazuje, iż stan faktyczny sprawy, która zakończona została wskazanym postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 stycznia 2016 r. w sprawie do sygnatury akt: I OSK 2229/15 przedstawia się następująco:

Skarżąca na zasadzie art. art. 271 pkt.2) i 275, 277, 278 i 279 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wniosła o wznowienie postępowania sądowo-administracyjnego przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie do sygnatury akt _____, zakończonej prawomocnym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego Izby Ogólnoadministracyjnej Wydziału I z _____ listopada 2008 r. z powodu nieważności postępowania.³

Skarżąca wskazała iż podstawą wznowienia jest to, iż T _____ Spółka Akcyjna z siedzibą w K _____ nie była należycie reprezentowana w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, zakończonym wskazanym wyżej wyrokiem, co uzasadniało wniesienie skargi o wznowienie postępowania w oparciu o art. 271 pkt.2) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W uzasadnieniu podstawy wznowienia skarżąca wskazała, iż T _____ Spółka Akcyjna z siedzibą w K _____ nie miała organu uprawnionego do reprezentacji spółki tj. Zarządu. Stanowisko skarżącej zostało rozwinięte w dalszych pismach z 18 września 2015 r. i z 6 listopada 2015 r.

³ Uzupełniająco, dla porządku należy wskazać, że do wyroku NSA z _____ listopada 2008 r. w sprawie _____ odniósł się negatywnie Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2011 r. Ts 102/09 dotyczącego skarżącej spółki, wskazując, że orzeczenie to było odosobnione i odbiegające od utrwalonej linii orzeczniczej sądów (administracyjnych, Sądu Najwyższego).

Dowód:

- skarga o wznowienie postępowania w sprawie do sygnatury akt

Wydanym na posiedzeniu niejawnym postanowieniem z listopada 2015 r. Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił skargę o wznowienie postępowania wniesioną przez skarżącą. Postanowienie to skarżąca otrzymała w dniu 23 listopada 2015 r.

Dowód:

- postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z listopada 2015 r. wydane w sprawie do sygnatury akt
- koperta z numerem listu zawierającego postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z listopada 2015 r. wydane w sprawie do sygnatury akt i adnotacją o wpływie,
- zwrotne potwierdzenie odbioru postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z listopada 2015 r. wydane w sprawie do sygnatury akt, do uzyskania od Naczelnego Sądu Administracyjnego

Skarżąca wniosła skargę kasacyjną od wskazanego wyżej postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z listopada 2015 r. w terminie przewidzianym zarówno dla wniesienia skargi kasacyjnej jak i zażalenia (w terminie siedmiu dni od doręczenia skarżącej tego postanowienia wraz z uzasadnieniem)

Dowód:

- skarga kasacyjna w sprawie do sygnatury akt

Postanowieniem z stycznia 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił skargę kasacyjną skarżącej wskazując w uzasadnieniu, że skarga kasacyjna przysługuje od orzeczeń ściśle wskazanych w art. 173 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przepis ten zaś nie przewiduje zaskarżenia orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że zgodnie z art. 168 § 1 powołanej ustawy orzeczenie sądu staje się prawomocne, jeżeli nie przysługuje co do niego środek odwoławczy, zaś zgodnie z art. 173 powołanej ustawy nie ma możliwości zaskarżenia orzeczenia NSA, gdyż jest ono prawomocne od chwili ogłoszenia. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny nie ma możliwości zaskarżenia orzeczenia NSA, gdyż jest ono prawomocne od chwili ogłoszenia.

Dowód:

- postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z stycznia 2016 r. wydane w sprawie do sygnatury akt

Skarżąca wyczerpała przysługujące jej środki zaskarżenia, jako że na postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego o odrzuceniu skargi kasacyjnej od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania przed Naczelny Sąd Administracyjny nie przysługuje żaden środek zaskarżenia.

VI. Dochowanie terminu do wniesienia skargi

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z stycznia 2016 r. w sprawie do sygnatury akt wydane zostało na posiedzeniu niejawnym i zostało doręczone skarżącej w dniu 29 stycznia 2016 r., a zatem skarżąca zachowała termin do wniesienia skargi konstytucyjnej.

Dowód: - postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z stycznia 2016 r. wydane w sprawie do sygnatury akt ,
- koperta z numerem listu zawierającego postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z stycznia 2016 r. wydane w sprawie do sygnatury akt i adnotacją o wpływie,
- zwrotne potwierdzenie odbioru postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z stycznia 2016 r. wydane w sprawie do sygnatury akt , do uzyskania od Naczelnego Sądu Administracyjnego,

VII. Uzasadnienie skargi konstytucyjnej

VII.1. Przedmiot kontroli jako podstawa ostatecznego orzeczenia NSA

Zakwestionowane w niniejszej skardze konstytucyjnej przepisy stanowiły podstawę postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z stycznia 2016 r. wydanego w sprawie do sygnatury akt .

Dowód: postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z stycznia 2016 r. wydane w sprawie do sygnatury akt

W uzasadnieniu wskazanego postanowienia Naczelny Sąd Administracyjny powołał się wprost na przepis art. 173 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wskazując, że skarga kasacyjna przysługuje od orzeczeń ściśle wskazanych w art. 173 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przepis ten zaś nie przewiduje zaskarżenia orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że zgodnie z art. 168 § 1 powołanej ustawy orzeczenie sądu staje się prawomocne, jeżeli nie przysługuje co do niego środek odwoławczy, zaś zgodnie z art. 173 powołanej ustawy nie ma możliwości zaskarżenia orzeczenia NSA, gdyż jest ono prawomocne od chwili ogłoszenia.

Naczelny Sąd Administracyjny nie powołał się wprost na art. 194 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2015.658 z dnia 2015.05.14) natomiast przepis ten również może być przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie. Sam bowiem fakt niepowołania konkretnego przepisu nie przesądza jeszcze o tym, czy stanowił on podstawę wydanego

orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji⁴ a w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną możliwa jest kontrola regulacji, która znalazła faktyczne zastosowanie przy orzekaniu⁵. Skoro zaś Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił skargę kasacyjną skarżącą wniesioną w tygodniowym terminie przewidzianym dla wniesienia zażalenia, to niewątpliwie uznał również, że postanowienie to nie mogło zostać zaskarżone zażaleniem. Gdyby Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że na postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego odrzucającego skargę o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, orzekającego po raz pierwszy w tym przedmiocie służy zażalenie, to zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet* (zgodnie z którą podstawowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie) rozpoznałby wniesioną przez skarżącą skargę kasacyjną jako zażalenie wniesione w przepisany termin. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego dowodzi zatem, że Naczelny Sąd Administracyjny uznał również, iż skarżącej nie służy również zażalenie. Wskazany przepis art. 194 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi miał zatem wpływ na kształt ostatecznego rozstrzygnięcia o konstytucyjnych prawach i wolnościach skarżącego, a zatem również może być przedmiotem kontroli w ramach skargi konstytucyjnej.

VII.2. Uzasadnienie zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazanymi wzorcami kontroli

Zakwestionowane przepisy naruszają konstytucyjne prawa i wolności skarżącej.

1. Zgodnie ze wskazanym jako przedmiot kontroli art. 173 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz.U.2012.270 z dnia 2012.03.14) *„Od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.”*

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2015.658 z dnia 2015.05.14) do spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie powołanej ustawy przepis ten stosuje się w dotychczasowym, wskazanym wyżej brzmieniu. Taki właśnie przepis w takim brzmieniu został zastosowany przez Naczelny Sąd Administracyjny, który w oparciu o ten przepis postanowieniem z stycznia 2016 r. wydanym w sprawie do sygnatury akt: odrzucił skargę kasacyjną skarżącej od wydanego w tej sprawie postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z listopada 2015 r., który jako sąd orzekający po raz pierwszy w tym przedmiocie odrzucił skargę skarżącej o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Wskazany przepis nie przewiduje możliwości zaskarżenia skargą kasacyjną postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego odrzucającego skargę o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, orzekającego po raz pierwszy w tym

⁴ por. wyroki TK z: 17 września 2002 r., sygn. SK 35/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 60; 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211,

⁵ wyrok TK z 29 kwietnia 2008 r., sygn. SK 11/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 47, oraz postanowienia TK z: 14 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 124; 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89,

przedmiocie. Przepis ten powinien stanowić, że skarga kasacyjna przysługuje również od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego odrzucającego skargę o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Gdy Naczelny Sąd Administracyjny orzeka po raz pierwszy w sprawie skargi o wznowienie postępowania przed tym właśnie Sądem, w tym o jej odrzuceniu strona winna mieć zagwarantowaną możliwość skontrolowania przez inny Sąd lub przynajmniej inny skład Sądu orzeczenia zamykającego drogę do rozpoznania skargi o wznowienie postępowania.

Brak możliwości zaskarżenia postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego odrzucającego skargę o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, wydanego przez ten Sąd jako Sąd orzekający po raz pierwszy w sprawie skargi o wznowienie postępowania narusza art. 45 ust.1 Konstytucji, art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji, art. 45 ust.1 Konstytucji w związku z art. 32 ust.1 Konstytucji, art. 78 Konstytucji w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 78 Konstytucji w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji oraz w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

I tak:

1.1. Przepis art. 173 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi narusza wynikające z art. 45 ust.1 Konstytucji prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Na prawo to składają się 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności obejmujące komponent pozytywny tj. dyrektywy zobowiązujące ustawodawcę do należytego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w wymiarze instytucjonalnym i proceduralnym oraz zobowiązujące do zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd oraz 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy.

Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji ustanawia szeroko rozumiane prawo do sądu. Instytucja ta jest podstawowym gwarantem ochrony praw i wolności określonych w ustawie zasadniczej oraz stanowi jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności. Uprawniony podmiot korzysta z legitymacji do "zwrócenia się w każdej (sprawie) z żądaniem określenia (ustalenia) swojego statusu prawnego, w sytuacjach nie tylko zakwestionowania lub naruszenia jej praw i wolności, lecz również w sytuacjach odczuwanych przez nią niejasności, niepewności, a zwłaszcza obawy wystąpienia takiego naruszenia. Brak wyszczególnienia sytuacji, w których jednostka mogłaby zaangażować sąd w swojej sprawie, oznacza zezwolenie na takie zaangażowanie w każdej sprawie, według swobodnej jej oceny. Temu uprawnieniu odpowiada obowiązek sądu «rozpatrzenia» tej sprawy. Zaangażowanie sądu przez jednostkę poszukującą ochrony sądowej powinno być względnie łatwe i proste. Dotyczy to dostępności nie tylko pierwszej, lecz również wyższych instancji sądowych" (P. Sarnecki, tezy do art. 45 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003, s. 1-2).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał znaczenie prawa do sądu jako jednej z najważniejszych gwarancji praw człowieka i praworządności oraz jednego z fundamentów państwa prawnego. Istotnym elementem składowym prawa do sądu jest prawo do

odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości. W tym względzie podkreśla się, że konstytucyjne prawo do sądu składa się z dwóch komponentów: 1) pozytywnego, gdyż zawiera dyrektywy zobowiązujące ustawodawcę do należytego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w wymiarze instytucjonalnym i proceduralnym oraz zobowiązujące do zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania; 2) negatywnego, wyrażającego się w zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji), z zastrzeżeniem, że "Konstytucja nie wyklucza [...] ustanawiania w ustawie pewnych ograniczeń prawa do sądu, jeżeli nie prowadzą do zamknięcia sądowej drogi dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw i mieszczą się w ramach określonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyznaczający granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych" (wyroki TK z: 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103 i 16 grudnia 2008 r., sygn. P 17/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 179).⁶

Zgodnie z utrwalonym poglądem zasady sprawiedliwości proceduralnej są "wartością samą w sobie". Wynikają nie tylko z art. 45 ust. 1 Konstytucji, lecz także z art. 2 Konstytucji i dotyczą wszystkich etapów postępowania sądowego.⁷ Gwarancje proceduralne wyrażone w art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji odnoszą się także do postępowań nadzwyczajnych, takich jak postępowanie kasacyjne oraz postępowanie w sprawie wznowienia prawomocnie zakończonego postępowania.⁸

Z perspektywy konstytucyjnej skarga o wznowienie postępowania jest szczególnym środkiem, który można zaliczyć do instrumentów reparacyjnych. Umożliwia on ponowne rozpoznanie zakończonej już sprawy oraz zmierza do przywrócenia stanu zgodnego z dyrektywą praworządności i sprawiedliwości. Środek ten przysługuje jedynie w wyjątkowych wypadkach, które zostały uznane przez ustawodawcę za naruszające zasady praworządności i sprawiedliwości w stopniu wystarczającym do przełamania zasady prawomocności orzeczeń sądowych. Funkcją skargi o wznowienie postępowania jest nie tyle sama zmiana bądź uchylenie zaskarżonego wyroku, ile przede wszystkim wydanie orzeczenia odpowiadającego standardowi sprawiedliwości i rzetelności, które zapewni należyłą ochronę roszczeń skarżącego.⁹ Wznowienie postępowania jest konsekwencją założenia, że powaga rzeczy osądzonej powinna chronić przede wszystkim te orzeczenia, które odpowiadają wymogom praworządności.¹⁰ W ocenie skarżącej skoro skarga o wznowienie postępowania przysługuje w tych wyjątkowych wypadkach, które zostały uznane przez ustawodawcę za naruszające zasady praworządności i sprawiedliwości w stopniu wystarczającym do przełamania zasady prawomocności orzeczeń sądowych, to w tych właśnie wyjątkowych wypadkach z uwagi na charakter naruszenia ustawodawca winien zagwarantować w pełni realizację konstytucyjnego prawa do Sądu i umożliwić kontrolę orzeczenia w przedmiocie wznowienia postępowania. W szczególności winno to mieć miejsce tam, gdzie o wznowieniu orzeka Sąd, którego działania lub zaniechanie ma związek z podstawą wznowienia, a zatem w szczególności tam, gdzie do wznowienia dochodzi z powodu nieważności postępowania przed tym Sądem.

⁶ wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2015 r., SK 63/12

⁷ wyroki TK z: 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101; 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2; 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118

⁸ wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 maja 2007 r. SK 68/06

⁹ wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2010 r. SK 2/09

¹⁰ wyrok TK z 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31

1.2 Przepis art. 173 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi narusza również art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji tj. prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności obejmujące komponent negatywny, wyrażający się w zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

W kontekście art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji wskazać należy, że "bardzo ważnym elementem sprawiedliwości proceduralnej jest także wymóg takiego ukształtowania procedury sądowej, aby istniało jak największe prawdopodobieństwo uzyskania rozstrzygnięcia zgodnego z prawem i opartego na prawdziwych ustaleniach faktycznych. (...) Ustawodawca musi zatem starannie wyważyć zasadę stabilności orzeczeń sądowych oraz konieczność zapewnienia środków prawnych umożliwiających wzruszenie takich orzeczeń w sytuacji, gdy są one dotknięte poważnymi wadami. (...) wymóg ukształtowania procedury sądowej zgodnie ze standardami sprawiedliwości proceduralnej obejmuje nakaz ustanowienia rozwiązań, które zapewnią jednostce adekwatną ochronę przed prawomocnymi orzeczeniami, obciążonymi szczególnie poważnymi wadami i naruszającymi wartości konstytucyjne".¹¹

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, konstytucyjny zakaz zamykania drogi sądowej odnosi się nie tylko do prawa dostępu do sądu. Z uwagi na "ściśły związek" art. 77 ust. 2 Konstytucji z 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. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny brak możliwości złożenia zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania w sprawie może być oceniany łącznie z perspektywy zasady sprawiedliwości proceduralnej z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz symetrycznego wówczas zakazu pośredniego zamykania drogi sądowej.¹²

W tym zakresie podnieść należy, że brak możliwości złożenia środka odwoławczego od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego odrzucającego skargę o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, wydanego przez ten Sąd jako Sąd orzekający po raz pierwszy w sprawie skargi o wznowienie postępowania zamyka drogę do merytorycznego rozpoznania sprawy i nadmiernie ogranicza dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Nie istnieją przy tym żadne przyczyny, dla których takiego ograniczenie miałoby mieć miejsce. Konieczność takiego ograniczenia ani nie wynika z pozycji i funkcji Naczelnego Sądu Administracyjnego, które są zasadniczo odmienne niż te które cechują np. Sąd Najwyższy (Sąd Najwyższy jest najwyższą instancją sądowniczą w polskim systemie prawnym, rozstrzygającą sprawy - poza pewnymi ściśle określonymi wyjątkami - w sposób ostateczny, a od jego orzeczeń, co do zasady, nie przewiduje się środków zaskarżenia, Naczelny Sąd Administracyjny jest zaś Sądem II instancji w systemie sądów administracyjnych). Ograniczenie takie nie znajduje uzasadnienia w szybkości czy ekonomii postępowania bądź nadmiernym obciążeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego i konieczność ochrony prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Z uwagi na wyjątkowość (niewielką ilość) przypadków wznowienia postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym możliwość sparaliżowania Naczelnego Sądu Administracyjnego ilością środków odwoławczych jest wykluczona.

¹¹ wyrok TK z 21 lipca 2009 r. (sygn. K 7/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113,

¹² wyrok TK z dnia 12 stycznia 2010 r., SK 2/09

Argumentem przeciwko możliwości zaskarżenia postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego odrzucającego skargę o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, wydanego przez ten Sąd jako Sąd orzekający po raz pierwszy w sprawie skargi o wznowienie postępowania nie może być również argument przywołany w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 stycznia 2016 r. z którego wydaniem związana jest niniejsza skarga, a mianowicie argument, że sprawa została już dwukrotnie merytorycznie rozpoznana przez sąd. Istotnie co do meritum sprawa skargi do sądu administracyjnego została rozpoznana już dwukrotnie, w tym sensie, że najpierw rozpoznana została przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który wyrokiem z dnia 12 czerwca 2007 r. sygn. akt I SA/Wa 1000/07 uwzględnił skargę T

Spółka Akcyjna z siedzibą w K, później zaś przez Naczelną Sąd Administracyjny, który uwzględnił skargę kasacyjną Z Spółka Akcyjna z siedzibą w W, uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę T Spółka Akcyjna z siedzibą w K.

¹³ Istotą jednak problemu jest to, że orzeczenia te zapadły w nieważnym postępowaniu a skarga o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym nie została rozpoznana dwukrotnie, w zakresie bowiem podstawy wznowienia, a zatem na przedpolu merytorycznego orzekania orzekał tylko Naczelną Sąd Administracyjny, który z przyczyn formalnych a nie merytorycznych odrzucił skargę o wznowienie. Skarga o wznowienie postępowania nie została zatem rozpoznana ani razu merytorycznie co do podstawy wznowienia a orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zamknęło skarżącej dostęp do Sądu. Orzekający o wznowieniu postępowania sąd "wyższej instancji" jakim jest Naczelną Sąd Administracyjny nie działa ponownie w ramach zakończonych już postępowania odwoławczego, bowiem po raz pierwszy zajmuje się całkowicie nową kwestią jaką jest dopuszczalność samej skargi w zakresie podstawy wznowienia, która z istoty rzeczy nie mogła być wcześniej rozpoznana przez żaden sąd w zakończonym wcześniej postępowaniu.

Brak możliwości zaskarżenia postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego odrzucającego skargę o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, wydanego przez ten Sąd jako Sąd orzekający po raz pierwszy w sprawie skargi o wznowienie postępowania narusza zatem zakaz zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

1.3. Przepis art. 173 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi narusza także art. 45 ust.1 Konstytucji w związku z art. 32 ust.1 Konstytucji tj. zasadę równości wyrażającą nakaz aby wszelkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, były traktowane równo, a więc według jednakowej miary - bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących i prawo do właściwego ukształtowania procedury sądowej, w tym zgodnie z zasadą sprawiedliwości, będącej elementem prawa do sądu ustanowionego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz w konsekwencji narusza prawo do równego traktowania przez władzę sądowniczą, bez nieuzasadnionego różnicowania sytuacji prawnej podmiotów w zależności wyłącznie od tego, jaki sąd orzeka o ich prawach.

¹³ dla porządku należy zauważyć, że jak zauważył sam Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 19 października 2011 r. Ts 102/09 wskazany wyrok NSA z 11 listopada 2008 r. w sprawie prezentował stanowisko odosobnione i odbiegające od utrwalonej i jednolitej linii orzeczniczej sądów (administracyjnych, Sądu Najwyższego).

Podnieść należy, że jak wskazuje się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania sądowego, jako postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, przysługuje skarga kasacyjna. Postanowienie o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania jest bowiem postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie, co z kolei prowadzi do wniosku, iż stosownie do treści art. 173 § 1 p.p.s.a., na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego.¹⁴ Jak z powyższego wynika jeżeli postanowienie o odrzuceniu skargi o wznowienie wydał wojewódzki sąd administracyjny to od postanowienia tego służy środek odwoławczy. Jak zaś wynika z postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 stycznia 2016 r. wydanego w sprawie skarżącej, jeżeli postanowienie takie wydał Naczelny Sąd Administracyjny, środek odwoławczy stronie nie przysługuje. Jest tak pomimo tego, że w obu przypadkach sądy orzekają w tym przedmiocie pierwszy raz.

Wskazać również trzeba dodatkowo, że w procedurze cywilnej przewidziano wniesienie środka odwoławczego na postanowienie sądu apelacyjnego odrzucające skargę o wznowienie w sprawach tzw. kasacyjnych (art. 394¹ § 2 k.p.c.). a mianowicie zażalenia do Sądu Najwyższego na postanowienie sądu drugiej instancji o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania w sprawach, w których przysługuje skarga kasacyjna. W związku z tym zauważyć należy, że w przypadku Naczelnego Sądu Administracyjnego każda sprawa jest sprawą kasacyjną, z drugiej zaś strony Naczelny Sąd Administracyjny jest sądem „wyższej instancji”. W konsekwencji brak jest podstaw aby w postępowaniu sądowo-administracyjnym dyskryminować stronę wnoszącą skargę o wznowienie w zakresie możliwości zaskarżenia postanowienia odrzucającego skargę o wznowienie, skoro w sprawach cywilnych tzw. kasacyjnych prawo takie stronie procesu przysługuje.

Wskazać w tym zakresie dalej należy, że zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (cechą relewantną) mają być traktowani równo, co oznacza zarówno zakaz dyskryminowania, jak i faworyzowania takich osób.¹⁵ Argumenty uzasadniające odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą: 1) uwzględniać zasadę relewancji, czyli pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści; wprowadzane różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione; 2) uwzględniać zasadę proporcjonalności, czyli waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych.¹⁶

Tymczasem przyjęta przez ustawodawcę regulacja zamyka drogę do rozpoznania środka zaskarżenia tj. skargi kasacyjnej (a w przypadku przyjęcia, że takim środkiem jest zażalenie - - zażalenia) na postanowienie o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania wniesionego przez podmioty kwestionujące postanowienia wydane przez Naczelny Sąd Administracyjny w sytuacji, w której podmioty wnoszące zażalenia na postanowienia wydane przez wojewódzki sąd administracyjny nie są ograniczone w swych prawach. Innymi słowy podmioty, o których

¹⁴ por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2008-09-23, I OZ 683/08,

¹⁵ zob. np. orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK w latach 1986-1995, tom I, poz. 1,

¹⁶ por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2009 r. SK 34/07,

prawach rozstrzygnął sąd "wyższej instancji", pozbawione zostały możliwości zainicjowania postępowania odwoławczego w każdym wypadku odrzucenia skargi o wznowienie. W konsekwencji w zależności od tego czy wadliwością, która daje prawo do wznowienia postępowania dotknięte jest postępowanie przed sądem wojewódzkim sądem administracyjnym czy przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, ustawodawca przewiduje różne możliwości kontroli postanowienia o odrzuceniu skargi o wznowienie (tzn. w jednym przypadku przewiduje taką możliwość w drugim nie przewiduje). W ocenie skarżącej różnicowanie to nie znajduje uzasadnienia, gdyż w obu wypadkach mamy do czynienia z identycznym celem postępowania, którego uruchomienie wymaga spełnienia tożsamyh przesłanek. Cechą relewantną porównywanych podmiotów jest uprawnienie do wniesienia skargi o wznowienie postępowania. Żadne ze wskazanych wyżej kryteriów różnicowania sytuacji podmiotów podobnych nie uzasadniają odstępstwa od zasady równości w powyższym zakresie. Ani zasada relewancji ani zasada proporcjonalności ani inne wartości konstytucyjne nie dają podstaw do takiego różnicowania. W konsekwencji zaskarżony przepis narusza art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

1.4. Zaskarżony przepis art. 173 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi narusza również art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji tj. prawo do kwestionowania orzeczenia sądowego w ogóle obejmujące gwarancję proceduralnej kontroli postępowania sądowego służącą zapobieganiu pomyłkom i arbitralności decyzji podejmowanych w pierwszej instancji lub przy orzekaniu po raz pierwszy.

Z przyczyn już wyżej wskazanych brak możliwości zaskarżenia postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego odrzucającego skargę o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, wydanego przez ten Sąd jako Sąd orzekający po raz pierwszy w sprawie skargi o wznowienie postępowania narusza również art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W ten sposób bowiem naruszone zostaje prawo do kwestionowania orzeczenia sądowego w ogóle obejmujące gwarancję proceduralnej kontroli postępowania sądowego służącą zapobieganiu pomyłkom i arbitralności decyzji podejmowanych w pierwszej instancji lub przy orzekaniu po raz pierwszy.

Wskazać należy, że prawo do zaskarżania orzeczeń, w tym również orzeczeń sądowych, wynika z art. 78 Konstytucji. Przepis ten wyraża najbardziej ogólną zasadę zaskarżalności wszelkich rozstrzygnięć w każdym postępowaniu prawnym, zarówno kończącym się orzeczeniem wydanym przez sąd, jak i decyzją pochodzącą od niesądowego organu władzy publicznej. Skarżąca powołała ją w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Obydwa te przepisy ustanawiają standard konstytucyjny, którego treścią jest prawo do zaskarżania orzeczeń wydawanych przez sądy. Wymóg konstytucyjny, wynikający z regulacji art. 78 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji, nakazuje, aby strona postępowania dysponowała prawem do kwestionowania orzeczenia sądowego w ogóle (prawo do instancyjnej kontroli orzeczenia) a nie wyłącznie przed sądem drugiej instancji. Każda ze stron będących w sporze, w związku z wydaniem orzeczenia sądowego, powinna móc skorzystać na gruncie art. 78 Konstytucji z prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Jak wynika z art. 78 Konstytucji, wszelkie orzeczenia wydane w postępowaniu pierwszoinstancyjnym

(także sądowym) mogą zostać zaskarżone w celu zweryfikowania ich prawidłowości, jednak nie w każdym przypadku wymagane jest istnienie organu (sądu) wyższej instancji.¹⁷

W związku z powyższym brak możliwości zaskarżenia postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego odrzucającego skargę o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, wydanego przez ten Sąd jako Sąd orzekający po raz pierwszy w sprawie skargi o wznowienie postępowania skutkuje naruszeniem art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

1.5. Wreszcie można uznać, że zaskarżony przepis art. 173 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi narusza art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 oraz w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji tj. prawo do zaskarżenia decyzji sądu w ramach postępowania sądowego, obejmujące gwarancję instancyjności jako proceduralnej zasady postępowania sądowego.

Instancyjność w rozumieniu art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji jest związana z oceną procesu decyzyjnego, który legł u podstaw głównego rozstrzygnięcia "w sprawie", a nie jedynie z oceną faktów lub rozstrzygnięciem kwestii incydentalnych.¹⁸ Odrzucenie skargi o wznowienie postępowania jest jednak głównym rozstrzygnięciem w sprawie, kończącym postępowanie i zamykającym drogę do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Nie jest to orzeczenie wpadkowe dotyczące kosztów, czy wyłączenia sądu (co do których przecież przewidziano możliwość wniesienia środka odwoławczego nawet w przypadku orzeczeń drugiej instancji w drodze zażalenia poziomego) lecz orzeczenie związane z oceną procesu decyzyjnego, który rozstrzygał kwestię zasadniczą.

Z kolei sądem pierwszej instancji jest ten, przed którym rozpoczyna się postępowanie sądowe, w wyniku którego organ ten ma wydać rozstrzygnięcie dotyczące sporu istniejącego między stronami.¹⁹ W przypadku skargi o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym postępowanie sądowe w wyniku, którego sąd ma wydać rozstrzygnięcie rozpoczyna się przed tym właśnie Sądem, który po raz pierwszy rozpatruje sprawę wznowienia postępowania określoną poprzez podstawę wznowienia. Niczego nie zmienia w tym zakresie okoliczność, że sprawa była już uprzednio rozpoznawana. Po pierwsze bowiem sprawa była rozpoznawana w postępowaniu dotkniętym nieważnością. Po drugie podstawa wznowienia jest nowym i istotnym elementem, bez którego nie można w ogóle wznowić postępowania i w konsekwencji na nowo merytorycznie rozpoznać sprawę. Ten element nowości niezbędny w takiej sprawie oznacza, że w tym przypadku Naczelny Sąd Administracyjny jest sądem, który po raz pierwszy rozpatruje sprawę.

Ocena konstytucyjności regulacji prawnych z punktu widzenia zasady dwuinstancyjności dotyczy czynności związanych ze sprawowaniem funkcji wymiaru sprawiedliwości²⁰ a w przypadku wznowienia postępowania które prowadzi do nowego merytorycznego rozpoznania sprawy niewątpliwie mamy do czynienia z wymiarem sprawiedliwości. Rozróżnienie między instancyjnością i zaskarżalnością, a także ocena, czy w danym wypadku procedura powinna być ukształtowana w sposób umożliwiający «aż» kontrolę instancyjną

¹⁷ wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2012 r. (sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110

¹⁸ zob. postanowienie TK z 12 września 2007 r., sygn. akt Ts 168/06

¹⁹ zob. wyrok TK z 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09,

²⁰ zob. wyrok TK z 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08

(rozpatrzenie - weryfikację przez sąd wyższej instancji), czy «tylko» jako procedura umożliwiająca weryfikację decyzji (orzeczenia) przez inny podmiot, niż ten, który decydował po raz pierwszy, zależy m.in. od tego, czy kontrola (weryfikacja) dotyczy rozstrzygnięcia w kwestii incydentalnej, czy rozstrzygnięcia «w sprawie». Wyższego poziomu gwarancji (a więc instancyjności połączonej z dewolucyjnością) wymaga orzekanie «w sprawie» i w tym zakresie Konstytucja wymaga dwuinstancyjnego postępowania. Także postanowienia kończące postępowanie podlegają zażaleniu instancyjnemu.²¹ Niewątpliwie postanowienie o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania nie jest kwestią incydentalną czy wypadkową, lecz właśnie orzeczeniem kończącym postępowanie w sprawie.

Jak wskazuje się w orzecznictwie nawet orzeczenie o kosztach procesu, jakkolwiek wypadkowe w stosunku do głównego postępowania przed Sądem Najwyższym dotyczące skargi o wznowienie postępowania, jest "sprawą" w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. W rezultacie rozpoznawanie tego rodzaju sprawy ma odpowiadać wymaganiom wynikającym z art. 78 Konstytucji, który dotyczy wszystkich orzeczeń wydanych w pierwszej instancji oraz z art. 176 ust. 1 Konstytucji, odnoszącego się do zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego.

Niewątpliwie w tym przypadku nie ma problemu „trzeciej instancji” tak jak ma to miejsce w przypadku Sądu Najwyższego (gdy sprawę rozpoznaje Sąd Najwyższy, kiedy odbywa się to już całkowicie poza tokiem określonym przez zasadę dwuinstancyjności), sądem „niższym” od Naczelnego Sądu Administracyjnego jest bowiem wyłącznie wojewódzki sąd administracyjny a Naczelny Sąd Administracyjny jest sądem drugiej instancji.

Wszystko przemawia więc zatem aby postanowienie o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania wydawane po raz pierwszy przez Naczelny Sąd Administracyjny w postępowaniu o wznowienie postępowania przed tym właśnie Sądem winno być zaskarżalne.

2. W zakresie drugiego ze wskazanych przedmiotów kontroli a mianowicie art. 194 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2015.658 z dnia 2015.05.14) podtrzymać należy całą wskazaną wyżej argumentację dotyczącą pierwszego przedmiotu kontroli.

Wskazać należy, że niekiedy przyjmuje się, że postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego podlega zaskarżeniu zażaleniem. W tym zakresie argumenty dostarczają przepisy art.220 § 3 i 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zgodnie z którymi: § 3. *Skarga, skarga kasacyjna, zażalenie oraz skarga o wznowienie postępowania, od których pomimo wezwania nie został uiszczony należny wpis, podlegają odrzuceniu przez sąd.* § 4. *Zażalenie wniesione na zarządzenie przewodniczącego o pozostawieniu pisma bez rozpoznania lub na postanowienie sądu o odrzuceniu środków prawnych wymienionych w § 3, wolne jest od wpisu.*

²¹ por. wyrok TK z 2 czerwca 2010 r. (sygn. akt SK 38/09)

Jeżeliby zatem przyjąć, że postanowienie takie podlega zaskarżeniu zażaleniem adekwatny jako przedmiot kontroli byłby art. 194 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W tym zakresie ponownie wskazać należy, że zgodnie z powołanym art. 194 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi „Zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego przysługuje na postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego w przypadkach przewidzianych w ustawie, a ponadto na postanowienia, których przedmiotem jest: 1) przekazanie sprawy innemu sądowi administracyjnemu; 1a) odrzucenie skargi w przypadkach, o których mowa w art. 58 § 1 pkt 2-4 oraz art. 220 § 3; 1b) umorzenie postępowania; 2) wstrzymanie lub odmowa wstrzymania wykonania decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności, o których mowa w art. 61; 3) (uchylony); 4) odmowa sporządzenia uzasadnienia wyroku; 5) sprostowanie lub wykładnia orzeczenia albo ich odmowa; 5a) odrzucenie wniosku o uzupełnienie wyroku albo odmowa jego uwzględnienia; 6) oddalenie wniosku o wyłączenie sędziego; 7) odrzucenie skargi kasacyjnej; 8) odrzucenie zażalenia; 9) zwrot kosztów postępowania, jeżeli strona nie wnosi skargi kasacyjnej; 10) ukaranie grzywną.”

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2015.658 z dnia 2015.05.14) do spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie powołanej ustawy przepis ten stosuje się w brzemieniu nadanym tą ustawą.

Wprawdzie Naczelny Sąd Administracyjny w powołanym wyżej postanowieniu z stycznia 2016 r. wydanym w sprawie do sygnatury akt nie wskazał na ten przepis jako na podstawę prawną orzeczenia, jednak sam fakt niepowołania konkretnego przepisu nie przesądza jeszcze o tym, czy stanowił on podstawę wydanego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji²², a w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną możliwa jest kontrola regulacji, która znalazła faktyczne zastosowanie przy orzekaniu²³. Skoro zaś Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił skargę kasacyjną skarżącej (od wydanego w tej sprawie postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z listopada 2015 r., który jako sąd orzekający po raz pierwszy w tym przedmiocie odrzucił skargę skarżącej o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym) wniesioną w siedmiodniowym terminie przewidzianym dla wniesienia zażalenia, to niewątpliwie uznał również, że postanowienie to nie mogło zostać zaskarżone zażaleniem. Wskazany przepis art. 194 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi miał zatem wpływ na kształt ostatecznego rozstrzygnięcia o konstytucyjnych prawach i wolnościach skarżącego.

W przypadku obu przedmiotów kontroli przedmiotem skargi jest pominięcie prawodawcze, które polega na zbyt wąskim określeniu zakresu zastosowania przywołanych przepisów w zakresie środka zaskarżenia, tyle, że różnego w zależności od tego jaką przyjmiemy koncepcję zaskarżenia postanowienia o odrzuceniu skargi o wznowienie wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny. Sposoby rozwiązania tego problemu mogą być różne,

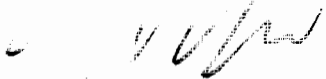
²² por. wyroki TK z: 17 września 2002 r., sygn. SK 35/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 60; 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211,

²³ wyrok TK z 29 kwietnia 2008 r., sygn. SK 11/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 47, oraz postanowienia TK z: 14 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 124; 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89,

w szczególności możliwe jest zastosowanie zażalenia poziomego (zastosowanie innego składu tego samego sądu).

W związku z powyższym niniejsza skarga konstytucyjna jest konieczna i uzasadniona.

Za skarżącą pełnomocnik


Wojciech Bukowski
radca prawny

Załączniki:

1. pełnomocnictwo do wniesienia skargi;
2. odpis pełny z KRS dot. skarżącej,
3. skarga o wznowienie postępowania w sprawie do sygnatury akt
4. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z listopada 2015 r. wydane w sprawie do sygnatury akt
5. koperta z numerem listu zawierającego postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z listopada 2015 r. wydane w sprawie do sygnatury akt i adnotacją o wpływie,
6. skarga kasacyjna w sprawie do sygnatury akt
7. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z stycznia 2016 r. wydane w sprawie do sygnatury akt
8. koperta z numerem listu zawierającego postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z stycznia 2016 r. wydane w sprawie do sygnatury akt I OSK i adnotacją o wpływie.