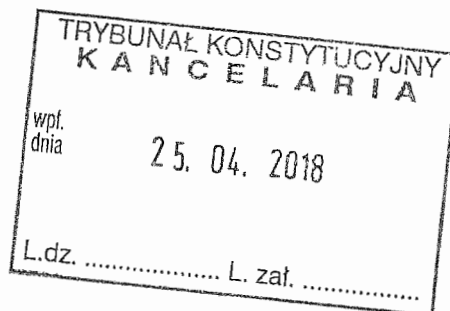




RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

PK VIII TK 85.2017
(SK 26/17)

Warszawa, dnia **24** kwietnia 2018 r.



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną T

Spółka Akcyjna z siedzibą w K., czy „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 zgodny 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”

- na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) –

przedstawiam następujące stanowisko:

przepis art. 173 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2004 r. do 14 sierpnia 2015 r., w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia skargą kasacyjną wydanego po raz pierwszy postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego przed tym sądem, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

Skarga konstytucyjna została złożona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Pismem z dnia 21 lipca 2015 r. T

Spółka Akcyjna z siedzibą w K., dalej: Skarżąca lub Spółka, wniosła skargę o wznowienie postępowania zakończonych wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia listopada 2008 r., wydanym na skutek skargi

kasacyjnej Spółki od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z dnia czerwca 2007 r. wydanego w sprawie ze skargi tejże Spółki na decyzję Ministra Gospodarki z dnia lipca 2003 r. w przedmiocie stwierdzenia nieważności orzeczenia.

Postanowieniem z dnia listopada 2015 r. NSA odrzucił przedmiotową skargę o wznowienie postępowania. Na postanowienie to Spółka wniosła skargę kasacyjną, którą NSA odrzucił postanowieniem z dnia stycznia 2016 r.

W uzasadnieniu postanowienia odrzucającego skargę kasacyjną NSA podniósł m.in., iż skarga kasacyjna przysługuje od orzeczeń ściśle wskazanych w art. 173 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (aktualny adres publikacyjny Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.; dalej: p.p.s.a.), tj. orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych. Nie ma natomiast możliwości zaskarżenia orzeczeń NSA, gdyż są one prawomocne od chwili ogłoszenia. Nie przysługuje zatem od nich jakikolwiek środek odwoławczy. Z tych względów skarga kasacyjna wniesiona od orzeczenia NSA jest niedopuszczalna i jako taka musi podlegać odrzuceniu.

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego Skarżąca zakwestionowała konstytucyjność przepisu art. 173 § 1 p.p.s.a., w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2004 r. do dnia 14 sierpnia 2015 r., 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 raz pierwszy w tym przedmiocie*, oraz zgodność z ustawą zasadniczą przepisu art. 194 § 1 tej ustawy, w zakresie w jakim nie przewiduje możliwości *zaskarżenia zażaleniem ani zażaleniem poziomym* postanowienia NSA odrzucającego skargę o wznowienie postępowania przed tym sądem.

Postanowieniem z dnia 14 marca 2017 r., sygn. Ts 82/16, Trybunał Konstytucyjny nadał skardze konstytucyjnej bieg w zakresie badania zgodności

art. 173 § 1 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1, art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2, art. 45 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1, art. 78 w zw. z art. 45 ust. 1 oraz art. 78 w zw. z art. 176 ust. 1 i w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, odmówił zaś nadania jej biegu w pozostałym zakresie. Postanowieniem z dnia 14 września 2017 r. Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił zażalenia Skarżącej na orzeczenie o odmowie nadania biegu skardze konstytucyjnej.

Z tych względów dalsza część niniejszego stanowiska odnosi się wyłącznie do skargi konstytucyjnej w zakresie, w jakim nadany jej został dalszy bieg.

Uzasadniając zarzuty niekonstytucyjności art. 173 § 1 p.p.s.a. Skarżąca podniosła, m.in., iż 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* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 9).

Zdaniem Skarżącej, brak możliwości zaskarżenia postanowienia NSA odrzucającego skargę o wznowienie postępowania, wydanego przez ten sąd jako orzekający po raz pierwszy w sprawie skargi o wznowienie postępowania, 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.

W kontekście tego zarzutu Skarżąca wskazała, że, z perspektywy konstytucyjnej, skarga o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego jest szczególnym środkiem prawnym, który można zaliczyć do instrumentów reparacyjnych. Umożliwia bowiem ponowne rozpoznanie sprawy już

zakończonych oraz zmierza do przywrócenia stanu zgodnego z dyrektywą praworządności i sprawiedliwości. Przysługuje przy tym jedynie w wyjątkowych wypadkach, które zostały uznane przez ustawodawcę za naruszające zasady praworządności i sprawiedliwości w stopniu wystarczającym do przełamania zasady prawomocności orzeczeń sądowych. Spółka podkreśliła, iż funkcją skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego jest nie tyle sama zmiana bądź uchylenie zaskarżonego wyroku, lecz przede wszystkim wydanie orzeczenia odpowiadającego standardowi sprawiedliwości i rzetelności, które zapewni należyłą ochronę roszczeń skarżącego.

W ocenie Skarżącej, właśnie ze względu na wyjątkowy charakter naruszenia będącego podstawą do wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego ustawodawca winien w pełni zagwarantować realizację konstytucyjnego prawa do sądu i umożliwić kontrolę orzeczenia w przedmiocie tegoż wznowienia. *W szczególności powinno to dotyczyć sytuacji, gdy 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* (tamże, str. 10).

Odnosząc się do zarzutu niezgodności z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji Skarżąc stwierdziła, iż 173 § 1 p.p.s.a. narusza wyrażone w tych wzorcach *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* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 11). Brak możliwości złożenia środka odwoławczego od postanowienia NSA, odrzucającego skargę o wznowienie postępowania przed tym sądem, zamyka drogę do merytorycznego rozpoznania sprawy i nadmiernie ogranicza dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Według Skarżącej, nie istnieją przy tym żadne przyczyny uzasadniające takie ograniczenie. W szczególności, nie wynika to z pozycji i funkcji NSA, które są zasadniczo odmienne niż te, które cechują Sąd

Najwyższy. Przedmiotowe ograniczenie nie znajduje także uzasadnienia w *szybkości czy ekonomii postępowania bądź nadmiernym obciążeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego i konieczności ochrony prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki* (tamże).

Skarżąca podkreśliła ponadto, iż za brakiem możliwości zaskarżenia postanowienia NSA odrzucającego skargę o wznowienie postępowania przed tymże sądem, nie może także przemawiać argument, zgodnie którym sprawa, której dotyczyła skarga o wznowienie postępowania, została już dwukrotnie merytorycznie rozpoznana przez sąd. Spółka wskazała, że argumentacja taka została przywołana w wydanym w jej sprawie postanowieniu NSA z dnia stycznia 2016 r., w związku z którym skierowała skargę konstytucyjną.

W tym kontekście Skarżąca wskazała, iż w sprawie, na tle której została sformułowana skarga konstytucyjna, *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 W* , który wyrokiem z dnia czerwca 2007 r. uwzględnił skargę Spółki, później zaś przez NSA, który wyrok ten uchylił i oddalił przedmiotową skargę. Według Skarżącej, *istotą jednak problemu jest to, że orzeczenia te zapadły w nieważnym postępowaniu, a skarga o wznowienie postępowania przed NSA nie została rozpoznana dwukrotnie. W zakresie bowiem podstawy wznowienia, a zatem na przedpolu merytorycznego orzekania orzekał tylko Naczelny 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* (tamże, str. 12).

Według Skarżącej, orzekając o wznowieniu postępowania NSA nie działa ponownie w ramach zakończzonego już postępowania odwoławczego, bowiem po raz pierwszy zajmuje się skargą o wznowienie postępowania, która – z istoty –

rzeczy nie mogła być wcześniej rozpoznana przez żaden sąd w zakończonym wcześniej postępowaniu. Wynikający z art. 173 § 1 p.p.s.a. brak możliwości zaskarżenia postanowienia NSA odrzucającego skargę o wznowienie postępowania naruszać ma zatem *zakaz zamykania lub nadmiernego ograniczania* dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

W ocenie Skarżącej, art. 173 § 1 p.p.s.a. jest niezgodny także z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji, *gdyż narusza prawo do równego traktowania przez władzę sądowniczą, bez nieuzasadnionego różnicowania sytuacji prawnej podmiotów wyłącznie w zależności od tego, jaki sąd orzeka o ich prawach* (tamże, str. 12).

W odniesieniu do tego zarzutu Skarżąca wskazała, iż w orzecznictwie NSA przyjmuje się, że na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania sądowego, jako postanowienie kończące postępowanie w sprawie, przysługuje skarga kasacyjna do NSA. Tymczasem, jeżeli postanowienie takie wydał NSA, stronie nie przysługuje środek odwoławczy. Jest tak pomimo tego, że w obu przypadkach sądy orzekają w tym przedmiocie po raz pierwszy.

Skarżąca zwróciła ponadto uwagę, że w procedurze cywilnej, w art. 394¹ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 155 ze zm., dalej: k.p.c.) przewidziano zażalenie do Sądu Najwyższego na postanowienie sądu drugiej instancji o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania w sprawach, w których przysługuje skarga kasacyjna. Według Skarżącej, brak jest podstaw aby w postępowaniu sądowoadministracyjnym dyskryminować stronę wnoszącą skargę o wznowienie tegoż postępowania przed NSA w zakresie dotyczącym możliwości zaskarżenia postanowienia odrzucającego skargę o wznowienie, skoro w sprawach cywilnych, tzw. kasacyjnych, prawo takie stronie procesu przysługuje.

Uzasadniając zarzut niezgodności kwestionowanej regulacji z konstytucyjną zasadą równości Skarżąca po raz kolejny podniosła, iż regulacja

z art. 173 § 1 p.p.s.a. zamyka drogę do rozpoznania skargi kasacyjnej na postanowienie o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania wniesionej przez podmioty kwestionujące postanowienia wydane przez NSA *w sytuacji, w której podmioty wnoszące zażalenia na postanowienia wydane przez wojewódzki sąd administracyjny nie są ograniczone w swych prawach* (tamże, str. 13).

W konsekwencji, ustawodawca różnicuje sytuację prawną podmiotów wnoszących skargę o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego w zależności, od tego czy skarga ta zarzuca wadliwość postępowania prowadzonego przed wojewódzkim sądem administracyjnym czy też przed NSA. W tym drugim przypadku wyłączona jest bowiem możliwość przeprowadzenia kontroli postanowienia NSA o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego.

W ocenie Skarżącej, zróżnicowanie 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* (tamże, str. 14). Nie istnieją przy tym przy tym kryteria uzasadniające różnicowanie sytuacji podmiotów podobnych w powyższym zakresie.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia przez art. 173 § 1 p.p.s.a. wzorców z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 Konstytucji Skarżąca podniosła, że brak możliwości zaskarżenia wydanego po raz pierwszy postanowienia NSA odrzucającego skargę o wznowienie postępowania przed tym sądem *narusza 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* (tamże, str. 14).

Skarżąca zwróciła uwagę, iż wymóg konstytucyjny, wynikający z regulacji art. 78 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji, nakazuje bowiem, aby strona

postępowania dysponowała prawem do kwestionowania orzeczenia sądowego *w ogóle*, tj. prawem do instancyjnej kontroli orzeczenia, przez co nie należy jednak rozumieć wyłącznie kontroli przed sądem wyższej instancji.

Uzasadniając zarzut naruszenia przez art. 173 § 1 p.p.s.a. wzorców z art. 78 w zw. z art. 176 ust. 1 oraz w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji Skarżąca podkreśliła m.in., że instancyjność, w rozumieniu art. 78 i art. 176 ust. 1 ustawy zasadniczej jest związana z oceną procesu decyzyjnego, który legł u podstaw głównego rozstrzygnięcia w sprawie, a nie jedynie z oceną faktów lub rozstrzygnięciem kwestii incydentalnych. Odrzucenie skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego jest zaś głównym rozstrzygnięciem w sprawie, kończącym postępowanie i zamykającym drogę do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Nie jest to orzeczenie wypadkowe, lecz orzeczenie związane z oceną procesu decyzyjnego, który rozstrzygał kwestię zasadniczą.

Skarżąca wskazała ponadto, iż sądem pierwszej instancji jest sąd, przed którym rozpoczyna się postępowanie, w wyniku którego organ ten ma wydać rozstrzygnięcie dotyczące sporu istniejącego pomiędzy stronami. W przypadku zaś skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego przed NSA, postępowanie sądowe, w którym ma być wydane rozstrzygnięcie, rozpoczyna się przed tym sądem, który po raz pierwszy rozpatruje sprawę wznowienia postępowania *zakreśloną poprzez podstawę wznowienia*. Według Skarżącej, niczego w tym zakresie nie zmienia 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 sprawy. Ten element nowości niezbędny w takiej sprawie oznacza, że w tym przypadku Naczelny Sąd Administracyjny jest sądem, który po raz pierwszy rozpatruje sprawę* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 15). Skarżąca zwróciła ponadto uwagę, że w przypadku wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego

prowadzącego do nowego merytorycznego rozpoznania sprawy niewątpliwie mamy do czynienia z wymiarem sprawiedliwości (tamże). Postanowienie o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego nie dotyczy zaś kwestii incydentalnej czy wypadkowej, lecz jest orzeczeniem kończącym postępowanie w sprawie w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Tym samym, rozpoznawanie tego rodzaju spraw powinno odpowiadać wymaganiom wynikającym z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji. Skarżąca wskazała przy tym, iż w tym przypadku nie ma problemu trzeciej instancji, tak jak ma to miejsce, gdy sprawę rozpoznaje Sąd Najwyższy, co odbywa się całkowicie poza tokiem określonym przez zasadę dwuinstancyjności. Sądem *niższym* od NSA jest bowiem wyłącznie wojewódzki sąd administracyjny. NSA jest zaś sądem drugiej instancji.

W ocenie Skarżącej, *wszystko przemawia więc za tym, aby postanowienie o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania wydawane po raz pierwszy przez NSA w postępowaniu o wznowienie postępowania przed tym właśnie Sądem winno być zaskarżalne* (tamże, str. 16).

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zasadności podniesionych w niniejszej sprawie zarzutów zauważyć trzeba, iż w sprawie, na tle której została skierowana przez Spółkę skarga konstytucyjna, podstawą wydania przez NSA postanowienia z dnia 1 stycznia 2016 r. (będącego, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, orzeczeniem ostatecznie rozstrzygającym o konstytucyjnych prawach Skarżącej), w tym jego aspekcie, w którym Skarżąca upatruje naruszenia jej konstytucyjnych praw, był przepis art. 173 § 1 p.p.s.a. w brzmieniu obowiązującym od dnia wejścia tej ustawy w życie, tj. od dnia 1 stycznia 2004 r., Przepis ten stanowił:

Art. 173. § 1. 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.

Ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U., poz. 658; dalej: ustawa zmieniająca), która weszła w życie z dniem 15 sierpnia 2015 r., przepisowi art. 173 § 1 p.p.s.a. nadano brzmienie:

Art. 173. § 1. Od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, z wyłączeniem przypadków, o których mowa w art. 58 § 1 pkt 2-4, art. 161 § 1 oraz art. 220 § 3, przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zgodnie z art. 2 ustawy zmieniającej, do postępowań wszczętych przed jej wejściem w życie, miał zastosowanie przepis art. 173 § 1 p.p.s.a. w brzmieniu dotychczasowym obowiązującym, tj. od dnia 1 stycznia 2004 r. do 14 sierpnia 2015 r.

Zasada ta miała zastosowanie w sprawie, w której wydane zostało przez NSA postanowienie z dnia 1 stycznia 2016 r., na tle którego została skierowana przez Spółkę skarga konstytucyjna.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest zatem przepis art. 173 § 1 p.p.s.a. w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2004 r. do 14 sierpnia 2015 r. Do tego brzmienia zaskarżonego przepisu będzie odnosiła się dalsza część niniejszego stanowiska.

Zauważyć przy tym należy, że wskazana zmiana brzmienia cytowanego przepisu nie ma wpływu na ocenę zasadności zarzutów podniesionych przez Skarżącą w niniejszej sprawie. Ustawodawca, nowelizując przepisy p.p.s.a. ustawą zmieniającą, nie dostrzegł bowiem potrzeby wprowadzenia regulacji umożliwiającej zaskarżenie postanowienia NSA o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania przed tym sądem.

W kontekście dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie zauważyć trzeba, iż, jak już wcześniej podniesiono, jako przedmiot kontroli został wskazany przepis art. 173 § 1 p.p.s.a., w zakresie,

w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia skargą kasacyjną postanowienia NSA odrzucającego skargę o wznowieniu postępowania przed tym sądem, orzekającego w tej kwestii po raz pierwszy.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej Skarżąca jednoznacznie stwierdziła, iż przedmiotem tejże 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 przyjmujemy koncepcję zaskarżenia postanowienia o odrzuceniu skargi o wznowienie wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny* (tamże, str. 17).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wykształciło się rozróżnienie zaniechania od pominięcia legislacyjnego. Obie sytuacje dotyczą braku regulacji prawnej, ale różnią się w zasadniczy sposób.

Zaniechanie ustawodawczego polega na tym, że ustawodawca świadomie pozostawia określoną kwestię w całości poza uregulowaniem prawnym, w sposób zamierzony doprowadzając do powstania luki prawnej. W kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego nie mieści się orzekanie o zaniechaniach ustawodawczych, polegających na niewydaniu aktu normatywnego i nieuregulowaniu określonego zagadnienia, nawet gdy obowiązek tego uregulowania został ustanowiony w Konstytucji.

Pominięcie prawodawcze ma natomiast miejsce wtedy, gdy w akcie prawnym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny ze względu na zbyt wąski zakres zastosowania lub, z uwagi na cel i przedmiot regulacji, pomija treści istotne. W ramach kompetencji do kontrolowania konstytucyjności obowiązującego prawa Trybunał Konstytucyjny może i ma obowiązek badać, czy w uchwalonych przepisach nie brakuje pewnych elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia Konstytucji, bo stanowiących pominięcie legislacyjne. Jest zatem uprawniony do orzekania o tego rodzaju wadliwości regulacyjnej. W żadnym przypadku nie może to jednak prowadzić do uzupełnienia obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu

widzenia podmiotu inicjującego postępowanie, gdyż wykraczałoby to poza konstytucyjną pozycję Trybunału Konstytucyjnego jako tzw. negatywnego ustawodawcy i naruszałoby konstytucyjną zasadę podziału władzy (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216; 3 kwietnia 2006 r., sygn. SK 46/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 39; 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127; 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123; 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 17/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 5; 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 161; 30 listopada 2015 r., sygn. SK 30/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 184).

Linia demarkacyjna, oddzielająca sytuację zaniechania ustawodawczego oraz regulacji fragmentarycznej i niepełnej, stanowiącej pominięcie ustawodawcze, związana jest z odpowiedzią na pytanie, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem. Pożądana jest przy tym ostrożność w dokonywaniu tego rodzaju oceny. Zbyt pochopne upodobnienie materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu, grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykraczanie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98; 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 125; 22 października 2013 r., sygn. Ts 272/12, OTK ZU nr 5/B/2013, poz. 503; 30 listopada 2015 r., sygn. SK 30/14, *op. cit.*).

Jak już podniesiono, w niniejszej sprawie zarzut niekonstytucyjności dotyczy tego, co prawodawca pominął w art. 173 § 1 p.p.s.a. Zachodzi zatem

podobieństwo pomiędzy materią unormowaną w tym przepisie (katalog orzeczeń, na które przysługuje skarga kasacyjna) oraz pozostawioną poza zakresem tego unormowania (możliwość zaskarżenia skargą kasacyjną postanowienia NSA o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania przed tym sądem).

W skardze konstytucyjnej został więc sformułowany zarzut pominięcia ustawodawczego, który polega na zbyt wąskim określeniu zakresu regulacji przewidzianej w art. 173 § 1 p.p.s.a.

Nie może oczywiście pozostać poza zakresem uwagi fakt, iż przepis art. 173 § 1 p.p.s.a. reguluje kwestię skargi kasacyjnej przysługującej od orzeczeń wydanych tylko przez wojewódzki sąd administracyjny.

Specyfika zarzutów dotyczących zbyt wąskiego określenia zakresu stosowania zaskarżonej normy prawnej może jednak rodzić trudności w ustaleniu przedmiotu tychże zarzutów, czyli wskazania przepisu dotkniętego owym brakiem.

W niniejszej sprawie w sytuacji, gdy p.p.s.a. nie normuje w żadnych odrębnych przepisach kwestii wnoszenia skarg kasacyjnych na postanowienia wydane przez NSA, dopuszczalną drogą zakwestionowania konstytucyjności takiego rozwiązania w skardze konstytucyjnej jest zaskarżenie przepisu art. 173 § 1 p.p.s.a. we wskazanym przez Skarżącą zakresie. Tak określony przedmiot kontroli konstytucyjności pozwala bowiem na weryfikację sformułowanego w skardze konstytucyjnej zarzutu pominięcia prawodawczego.

Reasumując, w oparciu o *petitum* oraz uzasadnienie skargi konstytucyjnej zasadne jest przyjęcie, iż sformułowane w niej zarzuty niekonstytucyjności art. 173 § 1 p.p.s.a. dotyczą pominięcia ustawodawczego polegającego na braku w tym przepisie unormowania przyznającego stronie postępowania sądowoadministracyjnego prawa do zaskarżenia skargą kasacyjną wydanego po raz pierwszy postanowienia NSA odrzucającego skargę o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego prowadzonego przed tym sądem.

Tym samym, niezależnie od oceny zasadności tychże zarzutów, podlegają one rozpoznaniu przez Trybunał Konstytucyjny.

W *petitum* skargi konstytucyjnej Skarżąca jako wzorce kontroli wskazała – występujące w różnych konfiguracjach – przepisy art. 45 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

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. Prawo do sądu obejmuje: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia postępowania przed sądem, 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej i rzetelnej procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie, 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29; 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 98; 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29; 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165; 11 maja 2011 r., sygn. SK 11/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 32; 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1; 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 10/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 31).

Warunkiem koniecznym umożliwienia jednostce realizacji prawa wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji jest zapewnienie jej dostępu do sądu, rozumianego jako możliwość uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej. Dopiero po przekroczeniu tego progu, doniosłości nabierają pozostałe elementy składowe prawa do sądu. Przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji obejmuje zatem prawo do sądu w ujęciu formalnym (dostępność drogi sądowej w ogóle) i materialnym

(możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej) [*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 31 stycznia 2005 r., sygn. SK 27/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 8; 5 lipca 2005 r., sygn. SK 26/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 78].

Zasada sprawiedliwości (rzetelności) proceduralnej zawiera się w zapewnieniu stronom możliwości korzystania z praw i gwarancji procesowych oraz zagwarantowaniu rzetelnego i merytorycznego rozpatrzenia sprawy. Tak rozumiana rzetelność proceduralna obejmuje w szczególności: prawo do wysłuchania; zapewnienie uczestnikowi postępowania przewidywalności jego przebiegu; prawo do ujawniania w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia, co ma zapobiegać jego dowolności i arbitralności; sprawne rozstrzygnięcie sprawy w rozsądnym terminie, umożliwienie wszechstronnego zbadania okoliczności sprawy przez sąd. Minimalne wymogi w zakresie rzetelnej procedury wyznacza z jednej strony nakaz podmiotowego, a nie przedmiotowego traktowania uczestników postępowania, z drugiej zaś – zakaz arbitralnego działania sądu. Zasada sprawiedliwości proceduralnej ma charakter uniwersalny, dotyczy wszystkich etapów i rodzajów postępowania. Do koniecznych uprawnień strony w sprawiedliwej procedurze sądowej należą także odpowiednie środki zaskarżenia. Niezbędne jest takie ukształtowanie środków proceduralnych, aby możliwe było właściwe zrównoważenie pozycji procesowej każdej ze stron (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 31 stycznia 2005 r., sygn. SK 27/03, *op. cit.*; 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66; 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53; 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7; 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; 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 10/15, *op. cit.*).

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. Ustawa zasadnicza wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki muszą wynikać z przepisów ustawy zasadniczej i spełniać warunki wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 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; 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 90).

Zgodnie z art. 78 Konstytucji, każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarzania określa ustawa.

Przepis ten wyraża najbardziej ogólną zasadę zaskarżalności wszelakich rozstrzygnięć w każdym postępowaniu prawnym, zarówno kończącym się wydaniem orzeczenia, jak i decyzji. Wynika z niego postulat takiego kształtowania procedur, aby było przewidziane w nich prawo wniesienia przez stronę środka zaskarżenia. Ustawodawca ma więc obowiązek nie tylko zapewnić zainteresowanej stronie prawo do wniesienia środka zaskarżenia od orzeczenia lub decyzji wydanych w pierwszej instancji, ale i umożliwić organowi rozpatrującemu środek zaskarżenia merytoryczną ocenę prawidłowości uprzednio rozstrzygniętej sprawy. Do istoty analizowanego prawa należy możliwość uruchomienia weryfikacji orzeczenia i decyzji zapadłych w pierwszej instancji. Wyrażone w art. 78 Konstytucji prawo podmiotowe stanowi istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 13 czerwca 2006 r., sygn. SK 54/04, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 64; 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110; 24 lutego 2015 r., sygn. K 34/12, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 17; 15 listopada 2016 r., sygn. SK 46/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 87).

Jeśli chodzi o art. 176 ust. 1 Konstytucji, to przepis ten ma charakter ustrojowy. Określa sposób zorganizowania procedur sądowych, a w konsekwencji – sposób zorganizowania systemu sądów. Jednocześnie art. 176 ust. 1 Konstytucji jest przepisem gwarancyjnym, bo – dopełniając postanowienia art. 78 Konstytucji – konkretyzuje treść prawa jednostki do zaskarżenia decyzji sądu w postępowaniu sądowym.

Wyrażona w art. 176 ust. 1 Konstytucji zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego, oprócz znaczenia ustrojowego, jest również jednym z istotnych elementów treści prawa do sądu. Treścią tej zasady jest takie zorganizowanie procedury sądowej, by rozstrzygnięcie podejmowane przez sąd pierwszej instancji mogło podlegać kontroli w postępowaniu przed sądem drugiej instancji. Kontrola ta musi mieć przy tym charakter efektywny, tak z punktu widzenia jej zakresu, jak i skutków prawnych. Zasada dwuinstancyjności odnosi się nie tylko do głównego przedmiotu postępowania sądowego, lecz może obejmować także te kwestie wypadkowe, w odniesieniu do których sąd orzeka o prawach i obowiązkach określonego podmiotu. Gwarancja proceduralnej kontroli postępowania sądowego służy zapobieganiu pomyłkom i arbitralności decyzji podejmowanych w pierwszej instancji (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 czerwca 2002 r., sygn. P. 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42; 11 maja 2004 r., sygn. K 4/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 41; 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10; 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 100; 8 czerwca 2016 r., sygn. P 62/14, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 29; oraz L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom IV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005 r., tezy do art. 176, str. 4).

Wynikająca z art. 176 ust. 1 Konstytucji gwarancja odnosi się do sytuacji, w której sąd sprawuje wymiar sprawiedliwości, a nie działa jedynie jako organ ochrony prawnej. Umieszczenie art. 176 ust. 1 w rozdziale VIII Konstytucji *Sądy i Trybunały* nakazuje przyjąć, że użyte w nim pojęcie *postępowanie sądowe* trzeba

łączyć z kompetencją zastrzeżoną przez ustawę zasadniczą na rzecz sądów, czyli ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, *op. cit.*; 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110; 22 października 2015 r., sygn. SK 28/14, OTK ZU 9/A/2015, poz. 149).

Wskazany w *petitum* skargi konstytucyjnej przepis art. 32 ust. 1 Konstytucji wyraża zasadę równości polegającą na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujący się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowani równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Konstytucyjna zasada równości dopuszcza zatem odmienne traktowanie osób, które takiej cechy nie posiadają. Stwierdzenie, czy zasada równości została w konkretnym przypadku rzeczywiście naruszona, wymaga ustalenia kręgu adresatów, do których odnosi się budząca wątpliwości norma prawna, oraz ustalenie, czy istnieje wspólna cecha relewantna pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a więc czy zachodzi podobieństwo tych sytuacji, stanowiące przesłankę zastosowania zasady równości. Dopiero stwierdzenie, że sytuacje *podobne* zostały przez prawo potraktowane odmiennie, wskazuje na możliwość naruszenia zasady równości (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 29 czerwca 2001 r., sygn. K. 23/00, OTK ZU Nr 5/2001, poz. 124; 5 września 2005 r., sygn. P 18/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 88; 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10; 18 czerwca 2013 r., sygn. K 37/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz.60; 9 grudnia 2014 r., sygn. K 46/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 117).

Z *petitum* oraz uzasadnienia skargi konstytucyjnej, w zakresie w jakim podlega ona rozpoznaniu przez Trybunał Konstytucyjny, wynika, iż podniesiony w niej problem konstytucyjny dotyczy zgodności z ustawą zasadniczą przyjętego przez ustawodawcę w p.p.s.a. rozwiązania, w którym stronie postępowania

sądowoadministracyjnego nie przysługuje skarga kasacyjna na wydane po raz pierwszy postanowienie NSA o odrzuceniu jej skargi o wznowienie postępowania przed tym sądem. W niezaskarżalności skargą kasacyjną tego postanowienia Skarżąca upatruje źródła naruszenia konstytucyjnych praw i wolności wskazanych w *petitum* skargi konstytucyjnej

W oparciu o *petitum* oraz uzasadnienie skargi konstytucyjnej należy przy tym przyjąć, iż Skarżąca domaga się kontroli kwestionowanej regulacji przede wszystkim z perspektywy zasady sprawiedliwości proceduralnej (art. 45 ust. 1 Konstytucji) – z jednej strony w powiązaniu z zakazem zamykania drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji), prawem do zaskarżania orzeczeń sądowych wydanych pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji) i zasadą dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji), zaś z drugiej – w powiązaniu z prawem do równego traktowania podmiotów, bez nieuzasadnionego różnicowania ich sytuacji prawnej (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Tym samym, nie wychodząc poza zakres skargi konstytucyjnej, w oparciu o jej uzasadnienie, dopuszczalne wydaje się przyjęcie, iż w niniejszej sprawie można wyróżnić następujące grupy wzorców kontroli:

- art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 w zw. z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji
- art. 45 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zarzuty skargi konstytucyjnej należy uznać za nieuzasadnione.

Instytucja wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego została uregulowana w Dziale VII p.p.s.a.

Zgodnie z art. 271 p.p.s.a., *można żądać wznowienia postępowania z powodu nieważności:*

1) jeżeli w składzie sądu uczestniczyła osoba nieuprawniona albo jeżeli orzekał sędzia wyłączony z mocy ustawy, a strona przed uprawomocnieniem się orzeczenia nie mogła domagać się wyłączenia;

2) jeżeli strona nie miała zdolności sądowej lub procesowej albo nie była należycie reprezentowana lub jeżeli wskutek naruszenia przepisów prawa była pozbawiona możliwości działania; nie można jednak żądać wznowienia, jeżeli przed uprawomocnieniem się orzeczenia niemożność działania ustała lub brak reprezentacji był podniesiony w drodze zarzutu albo strona potwierdziła dokonane czynności procesowe.

W myśl przepisów p.p.s.a., można również żądać wznowienia postępowania:

- gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie (art. 272 § 1);
- gdy potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską (art. 272 § 2);
- na tej podstawie, że orzeczenie zostało oparte na dokumencie podrobionym lub przerobionym albo na skazującym wyroku karnym, następnie uchylonym (art. 273 § 1 pkt 1) lub zostało uzyskane za pomocą przestępstwa (art. 273 § 1 pkt 2);
- w razie późniejszego wykrycia prawomocnego orzeczenia dotyczącego tej samej sprawy (art. 273 § 3).

Zgodnie z art. 275 p.p.s.a., do wznowienia postępowania z przyczyn nieważności właściwy jest sąd, który wydał zaskarżone orzeczenie, a jeżeli zaskarżono orzeczenia sądów obu instancji, właściwy jest Naczelny Sąd Administracyjny. Do wznowienia postępowania na innej podstawie właściwy jest sąd, który ostatnio orzekał w sprawie.

Ze względu na to, że analizowane postępowanie po stwierdzeniu dopuszczalności wniesionej skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego oraz zaistnieniu podstawy wznowienia toczy się na nowo, właściwy do rozpoznania sprawy jest więc sąd, który orzekał

w prawomocnie zakończonym postępowaniu i którego rozstrzygnięcie zostało podważone.

W ten sposób określona została zarówno właściwość miejscowa, jak i rzeczowa sądu do wznowienia postępowania. Stało się tak dzięki powiązaniu właściwości do rozpoznania i rozstrzygnięcia analizowanego środka zaskarżenia z konkretnym sądem administracyjnym, którego prawomocne orzeczenie zostało zaskarżone (*vide* – W. Piątek, [w:] R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym wraz z wzorami pism procesowych*, Warszawa 2013 r., str. 431, 432; R. Hauser, W. Piątek, *Weryfikacja prawomocnego wyroku sądu administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego. Sądowa kontrola administracji publicznej. Tom 10*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016 r., str. 614). Właściwość sądu do wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego ma charakter właściwości wyłącznej w tym znaczeniu, że zawsze należy ustalać ją według przepisów o wznowieniu postępowania, a nie według innych przepisów o właściwości sądu w p.p.s.a.

Zauważyć ponadto należy, że w art. 275 p.p.s.a. odmiennie została określona właściwość sądu, w zależności od tego, czy wznowienie postępowania ma nastąpić z powodu nieważności, czy też z innych przyczyn.

W wypadku gdy wznowienie postępowania ma nastąpić z powodu nieważności, właściwy jest sąd, który wydał zaskarżone orzeczenie, a jeżeli zaskarżono orzeczenia sądów obu instancji – właściwy jest NSA. Pod pojęciem zaskarżonego orzeczenia należy rozumieć rozstrzygnięcie, co do którego sformułowana została podstawa nieważności. Jeżeli podstawa ta została odniesiona do orzeczenia WSA, wówczas właściwy do rozpoznania analizowanej skargi będzie ten sąd. Sytuacja taka wystąpi wówczas, gdy orzeczenie sądu I instancji nie zostanie w ogóle zaskarżone do NSA albo gdy NSA odrzucił bądź oddalił wniesioną skargę kasacyjną. Z kolei, zaskarżenie orzeczeń sądów obu instancji następuje wówczas, gdy sformułowana podstawa nieważności została

odniesiona kolejno do postępowania prowadzonego przed każdym z tych sądów. Sytuacja taka jest możliwa tylko wtedy, gdy NSA oddali skargę kasacyjną, ponieważ jedynie w takim przypadku byt prawny zachowa zarówno orzeczenie WSA, jak i NSA.

W przypadku, gdy chodzi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego na innej podstawie niż nieważność tegoż postępowania, właściwym w rozumieniu przepisu art. 275 p.p.s.a. jest sąd, który *ostatnio orzekał w sprawie*.

W literaturze podnosi się, iż ze względu na to, że przepis art. 275 p.p.s.a. nie zawiera sformułowania *co do istoty sprawy*, sądem ostatnio orzekającym w sprawie, w rozumieniu tegoż przepisu, powinien być sąd, który odrzucił, oddalił, bądź też uwzględnił skargę (*vide* – R. Hauser, W. Piątek, *Weryfikacja prawomocnego wyroku sądu administracyjnego*, *op. cit.*, str. 615).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym prezentowane jest też stanowisko, zgodnie z którym, w przypadku odrzucenia skargi kasacyjnej przez NSA, sąd ten nie dokonuje merytorycznej oceny zaskarżonego orzeczenia. W takim przypadku sądem ostatnio orzekającym w sprawie, w rozumieniu art. 275 zdanie drugi p.p.s.a., tj. sądem właściwym do wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie skargi o wznowienie postępowania byłby sąd pierwszej instancji, który rozstrzygał sprawę merytorycznie (*vide* – postanowienie NSA z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. II GSK 2099/13, LEX nr 1541990).

Jak wskazał NSA w postanowieniu z dnia 12 listopada 2008 r., sygn. I OSK 1047/08 (LEX nr 532163), *istnieje potrzeba rozważenia właściwości sądu również z punktu widzenia przyczyny restytucyjnej. Wymaga zatem wyjaśnienia reguła określona w art. 275 zdanie drugie p.p.s.a., w myśl której, do wznowienia postępowania na innej podstawie właściwy jest sąd, który ostatnio orzekał w sprawie. W związku z przytoczoną formułą należy zwrócić uwagę na zwrot „sąd, który ostatnio orzekał w sprawie”. Rozważenia wymaga tym samym kwestia, czy sądem ostatnio orzekającym w sprawie jest także Naczelny Sąd*

Administracyjny tylko z tego powodu, że wydał postanowienie o odrzuceniu skargi kasacyjnej jako niedopuszczalnej, a zatem postanowienie o charakterze ściśle procesowym (formalnym). Naczelny Sąd Administracyjny wydając na podstawie art. 180 w zw. z art. 178 p.p.s.a. tego rodzaju postanowienie, nie rozstrzyga o trafności zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, lecz ogranicza się jedynie do oceny dopuszczalności tej skargi. Uznając, że skarga kasacyjna podlegała odrzuceniu przez wojewódzki sąd administracyjny, skargę tę odrzuca. Orzekając o odrzuceniu skargi kasacyjnej ze względu na jej niedopuszczalność, wyręcza niejako wojewódzki sąd administracyjny, skoro, zgodnie z art. 178 p.p.s.a., orzeczenie w tym przedmiocie w pierwszej kolejności powinien wydać ten właśnie sąd. Jest oczywiste, że w tak ukształtowanej sytuacji procesowej nie sposób przyjąć, iż Naczelny Sąd Administracyjny był „sądem, który ostatnio orzekał w sprawie” w rozumieniu art. 275 zdanie drugie p.p.s.a. Stanowisko to podzielił NSA w postanowieniu z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. II GSK 2099/13, LEX nr 1541990.

Na marginesie zauważyć należy, iż w odniesieniu do wznowienia postępowania z przyczyn innych niż nieważność, w przypadku odrzucenia przez NSA skargi kasacyjnej, właściwy do rozpoznania skargi o wznowienie postępowania byłby zatem sąd pierwszej instancji, tj. wojewódzki sąd administracyjny. Na postanowienie tego sądu o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania stronie przysługiwałby – na zasadach ogólnych – środek odwoławczy do NSA.

W kontekście niniejszej sprawy podnieść trzeba, że w sprawie Skarżącej, na tle której skierowano skargę konstytucyjną, w skardze o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego jako podstawę tegoż wznowienia wskazano nieważność postępowania z przyczyny określonej w art. 271 pkt 2 p.p.s.a.

Zgodnie z cytowanym przepisem art. 275 p.p.s.a., w takim przypadku przez sąd właściwy do rozpoznania skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego należy rozumieć sąd orzekający w instancji, w której postępowanie miało być dotknięte nieważnością.

W sytuacji, gdy zarzut nieważności podniesiony w skardze o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego odnosi się do postępowania tylko przed NSA (jak w sprawie, na tle której skierowano skargę konstytucyjną), jak również gdy dotyczy on postępowania przed sądami obu instancji, tj. zarówno wojewódzkim sądem administracyjnym, jak i NSA – w świetle przepisu art. 275 zdanie pierwsze p.p.s.a. właściwym do rozpoznania skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego będzie NSA.

W obydwu sytuacjach procesowych, postanowienie NSA o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego będzie postanowieniem wydanym przez tenże sąd po raz pierwszy.

W przepisach p.p.s.a. ustawodawca przewidział trzymiesięczny termin do wniesienia skargi o wznowienie postępowania, liczony od dnia, w którym strona dowiedziała się o podstawie wznowienia, a gdy podstawą jest pozbawienie możliwości działania lub brak należytej reprezentacji – od dnia, w którym o orzeczeniu dowiedziała się strona, jej organ lub jej przedstawiciel ustawowy (art. 277 p.p.s.a.).

W myśl zaś art. 278 k.p.a. wyłączona jest możliwość skutecznego żądania wznowienia postępowania po upływie 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia kończącego to postępowanie. Nie dotyczy to przypadków, w których strona była pozbawiona możliwości działania lub nie była należycie reprezentowana.

Stosownie do art. 282 § 1 p.p.s.a., granice postępowania rozpoznawczego w przedmiocie wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego określa podstawa wznowienia. Przekroczenie tych granic jest niedopuszczalne (*vide* – A. Kabat, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*.

Komentarz, B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Wolters Kluwer, 2016 r., komentarz do art. 282, Lex/el).

Zgodnie z art. 282 § 2 p.p.s.a., *po ponownym rozpoznaniu sprawy sąd oddala skargę o wznowienie albo ją uwzględnia stosując odpowiednio przepisy o postępowaniu przed sądem, który wznowił postępowanie lub uchyla zaskarżone orzeczenie i skargę odrzuca lub postępowanie umarza.*

Ustawodawca nie wskazał wyraźnie w art. 282 § 2 p.p.s.a., że uwzględnienie skargi o wznowieniu postępowania sądowoadministracyjnego wiąże się z uchyleniem czy też zmianą zaskarżonego orzeczenia, w istocie jednak takie właśnie rozstrzygnięcie powinno wówczas zapaść. Wynikiem ponownego rozpoznania sprawy będzie orzeczenie wydane w oparciu o przepisy p.p.s.a., określające możliwości orzecznicze sądów administracyjnych, tj. art. 145 – 150 w odniesieniu do wojewódzkich sądów administracyjnych oraz art. 185–186 i 188 w odniesieniu do NSA (*vide* – H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz i orzecznictwo*, Wolters Kluwer, 2018 r., komentarz do art. 282, Lex/el. oraz wyrok NSA z dnia 6 lipca 2016 r., sygn. II OSK 2836/15, LEX nr 2142381).

W myśl art. 282 § 3 p.p.s.a., w przypadku, o którym mowa w art. 273 § 3, (tj. późniejszego wykrycia prawomocnego orzeczenia dotyczącego tej samej sprawy) sąd uchyla jedno z orzeczeń dotyczących tej samej sprawy, utrzymując w mocy inne prawomocne orzeczenie, albo uchyla wszystkie prawomocne orzeczenia dotyczące tej samej sprawy i orzeka co do istoty sprawy albo przekazuje sprawę właściwemu wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu do merytorycznego rozpoznania.

Nie jest dopuszczalne dalsze wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem wydanym na skutek skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego, chyba że skarga ta została oparta na podstawie wznowienia określonej w art. 272 § 1 i 3 p.p.s.a., t.j. gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową

międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie, oraz gdy potrzeba wznowienia postępowania wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską (art. 285 p.p.s.a.).

Oceniając konstytucyjność przepisu art. 173 § 1 p.p.s.a., w zaskarżonym zakresie, na wstępie rozważyć należy, czy rozstrzygnięcie NSA o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego przed tym sądem jest rozstrzygnięciem dotyczącym sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Przedmiotowy zakres konstytucyjnie gwarantowanego prawa do sądu wyznaczony jest bowiem przez pojęcie *sprawy*, ujmowanej jako pojęcie autonomiczne, inne niż przyjęte w poszczególnych gałęziach prawa. Pojęcie to, użyte w art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie jest zdefiniowane w przepisach konstytucyjnych.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że ze *sprawą*, w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, mamy do czynienia w każdym wypadku, gdy zachodzi konieczność rozstrzygania o prawach i wolnościach jednostki oraz jej chronionych prawem interesach w wypadku zarówno ich naruszenia czy zagrożenia, jak i konieczności ich autorytatywnego ustalenia (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygania 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, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108; 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1; 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. 5/A/2012, poz. 50; 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96; 15 listopada 2016 r., sygn. SK 46/15,

OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 87; 3 października 2017 r., sygn. SK 31/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 62).

Zwraca się przy tym uwagę na istnienie ścisłego związku pomiędzy terminem *sprawa* a zakresem konstytucyjnego prawa do sądu oraz wymierzaniem sprawiedliwości przez sądy (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99, *op. cit.*; 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002 poz. 50; 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110; 26 listopada 2013 r., sygn. SK 33/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 124). Zakres prawa do sądu należy bowiem określać przez odniesienie do podstawowej funkcji sądów stanowiącej ich wyłączną kompetencję, którą jest, stosownie do art. 175 Konstytucji, sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Do istoty sprawowania wymiaru sprawiedliwości należy zaś stosowanie prawa w sprawach indywidualnych, rozstrzyganie sporów prawnych, sporów ze stosunków prawnych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99, *op. cit.*; 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, *op. cit.*; 15 listopada 2016 r., sygn. SK 46/15, *op. cit.*; 14 grudnia 2017 r., sygn. K 17/14, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 4).

Konstytucyjne pojęcie *sprawa* odnosi się przy tym nie tylko do wąsko rozumianego postępowania głównego, lecz może obejmować inne postępowania, w których sąd rozstrzyga o prawach bądź obowiązkach danego podmiotu (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81; 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 98; 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1; 4 lutego 2015 r., sygn. K 34/12, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 17).

W odniesieniu do rozstrzygnięcia w przedmiocie wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego zauważyć należy, że, zgodnie z art. 280 § 1 p.p.s.a., *sąd bada na posiedzeniu niejawnym, czy skarga jest wniesiona w terminie i czy opiera się na ustawowej podstawie wznowienia.*

W braku jednego z tych wymagań sąd skargę o wznowienie odrzuci, w przeciwnym razie wyznaczy rozprawę.

W myśl zaś art. 281 p.p.s.a., na rozprawie sąd rozstrzyga przede wszystkim o dopuszczalności wznowienia i jeżeli brak jest ustawowej podstawy wznowienia lub termin do wniesienia skargi nie został zachowany, odrzuca skargę o wznowienie. Sąd może jednak po rozważeniu stanu sprawy połączyć badanie dopuszczalności wznowienia z rozpoznaniem sprawy.

W świetle tych regulacji postępowanie zainicjowane wniesieniem skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego ma charakter etapowy, stadialny, w tym znaczeniu, że spełnienie wszystkich przesłanek jednego stadium umożliwia przejście do kolejnego. W przeciwnym razie skarga podlega odrzuceniu.

W piśmiennictwie prezentowany jest przy tym pogląd, zgodnie z którym postępowanie w przedmiocie wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego dzieli się na dwa etapy.

W ramach pierwszego z nich wyróżniane jest wstępne badanie skargi o wznowienie postępowania na posiedzeniu niejawnym oraz badanie dopuszczalności wznowienia na rozprawie.

Drugi etap obejmuje rozpatrzenie i rozstrzygnięcie na nowo sprawy sądowoadministracyjnej w granicach, jakie określa podstawa wznowienia (*vide* – R. Hauser, W. Piątek, *Weryfikacja prawomocnego wyroku sądu administracyjnego*, *op. cit.*, str. 613).

W literaturze prezentowany jest także pogląd, zgodnie z którym w postępowanie w sprawie wznowienia można wyróżnić trzy etapy (stadia):

- 1) badanie wymagań formalnych skargi o wznowienie postępowania i dopuszczalności wznowienia na posiedzeniu niejawnym (art. 280 p.p.s.a.);
- 2) badanie dopuszczalności wznowienia na rozprawie (art. 281 p.p.s.a.);

- 3) rozpoznanie sprawy na nowo w granicach, jakie określa podstawa wznowienia, które obejmuje badanie prawdziwości przytoczonej w skardze o wznowienie postępowania podstawy wznowienia oraz właściwe rozpoznanie sprawy (art. 281, 282 p.p.s.a.).

Wskazuje się przy tym, iż sąd ma jednak możliwość, po rozważeniu stanu sprawy, połączenia badania dopuszczalności wznowienia z rozpoznaniem sprawy. Przyjmuje się, że wówczas postępowanie wywołane wniesieniem skargi o wznowienie postępowania będzie przebiegać w dwóch etapach:

- 1) badania wymagań formalnych skargi o wznowienie postępowania i dopuszczalności wznowienia na posiedzeniu niejawnym (art. 280);
- 2) rozpoznania sprawy na nowo w granicach, jakie określa podstawa wznowienia, które obejmuje badanie dopuszczalności wznowienia, badanie prawdziwości przytoczonej w skardze o wznowienie postępowania podstawy wznowienia oraz właściwe rozpoznanie sprawy (art. 281 i 282) [vide – H. Knysiak-Sudyka, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, Wolters Kluwer Polska 2018 r., komentarz do art. 281, Lex/el].

O połączeniu badania dopuszczalności wznowienia z rozpoznaniem sprawy decyduje sąd, biorąc pod uwagę celowość, której ocena wiąże się z podstawami skargi o wznowienie postępowania.

Rozpoznanie zasadności podstaw skargi o wznowienie postępowania następuje wyłącznie na rozprawie i może prowadzić do ewentualnego oddalenia skargi, a nie do jej odrzucenia. Istnienie przyczyny wznowienia postępowania uzasadnia natomiast uchylenie lub zmianę prawomocnego orzeczenia, jeżeli jego treść jest niewłaściwa, a stosowną zmianę lub uchylenie uzasadniają okoliczności będące podstawą wznowienia (tamże).

Skarga o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego to nadzwyczajny środek zaskarżenia, którego bezpośrednim celem jest dążenie do

wykrycia prawdy obiektywnej przez doprowadzenie do powtórnego rozpoznania i rozstrzygnięcie sprawy zakończonej prawomocnym orzeczeniem.

Postępowanie wywołane skargą o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego nie stanowi przy tym instrumentu instancyjnej kontroli zaskarżonego orzeczenia. Nie prowadzi ono do sanowania uchybień, braków czy zaniechań skargi kasacyjnej, z powodu których została ona oddalona przez NSA (*vide* – wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2008 r., sygn. II FSK 1357/06, LEX nr 4711032).

Przedmiotem wznowienia jest zakończone postępowanie sądowoadministracyjne, w związku z czym wszelkie okoliczności zaistniałe po uprawomocnieniu się orzeczenia nie mogą być brane pod uwagę w ramach dopuszczalności skargi o wznowienie postępowania.

Skarga, o której mowa w dziale VII p.p.s.a., nie jest też środkiem mającym służyć naprawieniu błędów popełnionych przez stronę przy prowadzeniu sprawy. Środek ten przysługuje od określonych orzeczeń i na enumeratywnie wskazanych podstawach. Stanowi środek zaskarżenia pozbawiony cech dewolutywności.

Wniesienie skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego nie niweczy prawomocności zaskarżonego nią orzeczenia i nie wstrzymuje jego wykonania. W razie uprawdopodobnienia, że zgłaszającemu te skargę grozi niepowetowana strata, sąd może jednak wstrzymać wykonanie orzeczenia (art. 284 p.p.s.a.).

Podkreślić trzeba, że wznowienie postępowania przed sądem administracyjnym uzasadniają te przesłanki wznowienia, które są następstwem zdarzeń powstałych w samym postępowaniu sądowym, nie zaś w postępowaniu administracyjnym, w którym ostatecznie rozstrzygnięto co do istoty sprawę administracyjną (*vide* – wyrok NSA z dnia 29 marca 2017 r., sygn. II OSK 1942/15, LEX nr 2316387).

W literaturze zwraca się uwagę na niejednorodny charakter skargi o wznowienie postępowania. Wskazuje się, iż, z jednej strony skierowana jest

przeciwko prawomocnemu orzeczeniu sądu, co wiąże się z nadaniem jej cech środka zaskarżenia. Z drugiej strony, żądanie zmiany istniejącego orzeczenia zbliża omawianą skargę do powództwa o charakterze kształtującym (*vide* – R. Hauser, W. Piątek, *Weryfikacja prawomocnego wyroku sądu administracyjnego*, *op. cit.*, str. 584 i przytoczona tam literatura).

W piśmiennictwie prezentowane jest stanowisko, iż wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego polega na ponownym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy zakończonej prawomocnym orzeczeniem w przypadkach zajścia enumeratywnie wyliczonych w ustawie przyczyn wznowienia postępowania. Jest to instytucja o charakterze wyjątkowym, nadzwyczajnym (J. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2011 r., komentarz do art. 270, Lex/el; B. Adamiak, *Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego*, *op. cit.*; A. J. Mudrecki, *Skarga o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego*, [w:] *Rzetelny proces podatkowy*, LEX 2015 r.). Określa się wznowienie jako instytucję *umożliwiającą ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty w celu zagwarantowania prawidłowości (zgodności z prawem) wydanego w tej sprawie rozstrzygnięcia* (K. Sobieralski, *Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego*, Kraków 2003 r., str. 48-49).

Istotą sprawy w postępowaniu przed sądem administracyjnym jest zaś autorytatywne rozstrzygnięcie przez sąd administracyjny zgodności z prawem zaskarżonego aktu albo innej czynności z zakresu administracji publicznej, bądź też są nią rozstrzygnięcia w przedmiocie beczynności albo przewlekłego prowadzenia postępowania w przypadkach, o których stanowi art. 3 § 2 pkt 1 – 4a p.p.s.a.

W piśmiennictwie podnosi się, iż skarga o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego wprowadzie inicjuje nowe postępowanie sądowe (postępowanie wznowieniowe), tym niemniej pozostaje ono w ścisłej łączności

z postępowaniem zakończonym prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego (którego dotyczy ta skarga). Omawiana skarga wszczyna zatem postępowanie będące swoistą kontynuacją tego procesu, który zakończył się zaskarżonym prawomocnym wyrokiem albo postanowieniem rozstrzygającym co do istoty sprawy.

Z tych względów przyjmuje się, iż skarga o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego jedynie z punktu widzenia technicznoprosesowego inicjuje nowe postępowanie sądowe. Z materialnoprawnego punktu widzenia wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego polega na ponownym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy zakończonej prawomocnym orzeczeniem. W piśmiennictwie wskazuje się, że *istotą skargi o wznowienie postępowania jest kontynuacja procesu przy podstawach restytucyjnych bądź jego powtórzenie przy przyczynach nieważności i w zależności od jego wyników oddalenie złożonej skargi albo zmiana zaskarżonego orzeczenia, albo jego uchylenie i odrzucenie skargi lub umorzenie postępowania* (R. Hauser, W. Piątek, *Weryfikacja prawomocnego wyroku sądu administracyjnego*, op. cit., str. 585).

Podnieść ponadto należy, iż z samej nazwy omawianego środka zaskarżenia wynika, że jego wniesienie prowadzi do wznowienia postępowania, które toczyło się wcześniej przed sądem administracyjnym.

Zauważyć też należy, że o ile przedmiotem skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego jest określone w ustawie orzeczenie sądu, o tyle przedmiotem samego wznowienia jest skonkretyzowane postępowanie, a w jego ramach akt decyzyjny w postaci prawomocnego wyroku bądź postanowienia sądu. Prawomocne orzeczenie kończące postępowanie stanowi zatem przesłankę dopuszczalności skargi o wznowienie, natomiast przyczyna wznowienia może tkwić nie *stricto* w powyższym orzeczeniu, ale w postępowaniu, które poprzedziło jego wydanie.

Jak już wskazano, z omawianych regulacji p.p.s.a. dotyczących wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego wynika, iż NSA

w pierwszym etapie postępowania wznowieniowego bada przede wszystkim istnienie formalnych podstaw do wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem. W razie ich braku wydaje postanowienie o odrzuceniu skargi o wznowienie.

Na tym etapie postępowania wznowieniowego nie dochodzi więc do merytorycznej oceny zasadności prawomocnego orzeczenia, którego dotyczy skarga o wznowienie postępowania.

Tym samym postanowienie NSA odrzucające skargę o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego nie jest rozstrzygnięciem dotyczącym bezpośrednio praw, których ochrony domagała się strona inicjując postępowanie przed sądem administracyjnym. Jak należy ponownie zauważyć, tego przedmiotu dotyczy bowiem prawomocne orzeczenie sądu wydane w postępowaniu sądowoadministracyjnym, którego to orzeczenia dotyczy skarga o wznowienie.

W świetle obowiązującego stanu prawnego, pojawiają się zatem wątpliwości, czy rozstrzygnięcie NSA o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego jest rozstrzygnięciem dotyczącym sprawy, w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Nie jest także wyraźnie zarysowana odrębność spraw, tj. sprawy będącej zasadniczym przedmiotem rozstrzygnięcia w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowoadministracyjnym, w którym NSA odrzucił skargę kasacyjną od wyroku sądu pierwszej instancji, oraz sprawy, której przedmiotem jest rozstrzygnięcie NSA dotyczące odrzucenia skargi o wznowienie tegoż prawomocnie zakończonego postępowania sądowoadministracyjnego.

Niewątpliwie nie można *a priori* wykluczyć istnienia norm konstytucyjnych, które w odniesieniu do konkretnej regulacji będą uzasadniać konstytucyjny wymóg wprowadzenia środka kontroli. Konieczność ustanowienia takich środków w niektórych kwestiach wypadkowych, niemających charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, może bowiem wynikać z ogólnego wymogu ukształtowania procedury sądowej zgodnie z zasadami sprawiedliwości

proceduralnej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29).

Niezależnie od powyższego, w kontekście oceny, czy brak możliwości wniesienia skargi kasacyjnej od postanowienia NSA o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania stanowi niedopuszczalne konstytucyjnie ograniczenie prawa do sądu zauważyć należy, iż Konstytucja bezpośrednio odnosi się do wznowienia postępowania jedynie w art. 190 ust. 4, zgodnie z którym *orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania*.

Unormowane w art. 190 ust. 4 Konstytucji prawo do uzyskania wznowienia postępowania ujęte zatem zostało jako podmiotowe, konstytucyjne prawo jednostki.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się jednak, iż wznowienie postępowania, o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji, jest pojęciem autonomicznym, konstytucyjnym, nie mającym tak technicznego charakteru (z uwagi na brak regulacji przesłanek na szczeblu konstytucyjnym), jak pojęcie *wznowienia*, jakim posługują się poszczególne procedury regulowane ustawami zwykłymi. O wznowieniu postępowania na gruncie ustawodawstwa zwykłego decydują przesłanki wskazujące, że postępowanie prowadzono nieprawidłowo z punktu widzenia zasad prawa lub z pominięciem znaczących faktów mających wpływ na treść rozstrzygnięcia.

Uregulowane w ustawie procesowej wznowienie postępowania w zakresie, w jakim nie stanowi operacjonalizacji art. 190 ust. 4 ustawy zasadniczej, ma charakter techniczny w tym sensie, iż jest to nadzwyczajny

instrument prawny prowadzący do ponownego rozpoznania zakończonej już sprawy w sytuacji, gdy nie ma już innej możliwości realizacji prawa do jej rozpatrzenia.

Skarga o wznowienie postępowania, której podstawą są, określone w ustawie, przesłanki inne niż konieczność wzruszenia orzeczenia wydanego na podstawie przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją, stanowi więc narzędzie wzruszania prawomocnych orzeczeń, niebędące instytucją o randze konstytucyjnej. Konstytucja nie gwarantuje bowiem ani powszechnego prawa do kontroli orzeczenia przez trzecią instancję, ani ogólnego prawa do wznowiania postępowania. Instytucja wznowienia postępowania ma umożliwić, w szczególnie uzasadnionych wypadkach, ponowne rozstrzygnięcie sprawy, która już została zakończona prawomocnym i ostatecznym orzeczeniem stwarzającym stan powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*). Jest więc wyjątkiem od zasady stabilności prawomocnych orzeczeń, która ma istotne znaczenie z punktu widzenia formalnego aspektu zasady państwa prawnego, zasady ochrony zaufania do państwa i prawa oraz prawa do rozstrzygnięcia sprawy sądowej w rozsądnym czasie. Instytucja wznowienia postępowania jest konsekwencją założenia, że powaga rzeczy osądzonej powinna chronić przede wszystkim te orzeczenia, które odpowiadają wymogom praworządności, a zatem, jeśli są zgodne z prawdą materialną i z prawem (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2003 r., sygn. SK 33/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 92 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 marca 2004 r., sygn. SK 53/03; 27 października 2004 r., sygn. SK 1/04; 28 listopada 2006 r., sygn. SK 19/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 154; 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09; OTK ZU 1/A/2010, poz. 1; 20 kwietnia 2017 r., K 10/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 31).

Abstrahując od prawa do żądania wzruszenia rozstrzygnięć zapadłych na podstawie unormowania uznanego za niekonstytucyjne, przyznanego przez art. 190 ust. 4 ustawy zasadniczej, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym art. 45 ust. 1 Konstytucji nie gwarantuje prawa do wznowienia postępowania sądowego (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 2003 r., sygn. SK 33/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 47 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, *op. cit.*; 22 września 2015 r., sygn. SK 21/14, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 122).

W uzasadnieniu wyroku z dnia 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 10/15 (*op. cit.*) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż *ustawodawca, poza wypadkami określonymi w art. 190 ust. 4 Konstytucji, ma swobodę legislacyjną w zakresie kształtowania instytucji wznowienia postępowania. Jest to bowiem pojęcie kształtowane przez ustawodawstwo na użytek konkretnej procedury (por. wyrok TK z 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09). W konsekwencji ustawodawca ma swobodę kształtowania środków zaskarżenia, których przedmiotem jest orzeczenie prawomocne, m.in. w zakresie przesłanek ich wnoszenia, procedury ich rozpoznawania oraz skutków orzeczenia wydawanego po ich rozpoznaniu (por. wyrok TK z 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09). Niemniej, mimo że z art. 45 ust. 1 Konstytucji nie wynika ogólne prawo do wznowienia postępowania, konieczność zapewnienia stronom postępowania możliwości jego wznowienia w szczególnie uzasadnionych wypadkach może wynikać z charakteru tego postępowania oraz wymogu odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, która ma służyć wydaniu rozstrzygnięcia zgodnego z prawdą materialną (por. wyrok TK z 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01).*

W wyroku z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, (*op. cit.*), Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 394¹ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.), w brzmieniu dodanym przez art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98), w zakresie, w jakim nie przewiduje zażalenia do Sądu Najwyższego na postanowienie sądu drugiej instancji o odrzuceniu skargi

o wznowienie postępowania w sprawach, w których nie przysługuje skarga kasacyjna, jest zgodny z art. 45 ust. 1 i z art. 77 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Podkreślić trzeba, że w uzasadnieniu tegoż orzeczenia Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., iż problematyka wznowienia wykracza poza zakres pojęcia *sprawa*, w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wskazał przy tym, że *ograniczenie możliwości wznowienia postępowania nie narusza per se prawa do sądu (cytowane postanowienie o sygn. SK 33/02). (...) Wprowadzając procedurę wznowieniową, ustawodawca może suwerennie kształtować przesłanki jej uruchomienia, zakres podmiotów uprawnionych oraz kategorię spraw, jakie obejmuje.*

W uzasadnieniu wyroku z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. SK 23/10 (OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 57), Trybunał Konstytucyjny wyraził z kolei pogląd, iż *wznowienie postępowania nie jest objęte wszystkimi gwarancjami prawa do sądu.*

Wyrokiem tym Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż *art. 547 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) nie jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.*

W odniesieniu do niniejszej sprawy podkreślić trzeba, że chociaż Konstytucja nie gwarantuje jakiegoś ogólnego prawa do wznowiania postępowania, nie oznacza to jednak, iż przepisy konstytucyjne są nieadekwatne do oceny obowiązujących przepisów o wznowieniu postępowania sądowego. Należy odróżnić sytuację, w której Konstytucja nakazuje prawodawcy uregulować ustawowo jakąś instytucję prawną od sytuacji, w której Konstytucja dopuszcza uregulowanie przez prawodawcę jakiejś instytucji prawnej (np. wznowienia postępowania). W pierwszym wypadku normy konstytucyjne nie pozostawiają prawodawcy wyboru, w drugim natomiast prawodawca zachowuje margines działania ograniczony treścią konstytucyjnych zasad prawa. Niezależnie

jednak od tego, czy jakaś instytucja prawna jest konstytucyjnie nakazana, czy jedynie dopuszczalna, opowiadając się za konkretnym rozwiązaniem, prawodawca zobowiązany jest zawsze przestrzegać wszystkich wymogów konstytucyjnych oraz dostosowywać ustawę do przewidzianego w Konstytucji standardu ochrony praw i wolności.

W sytuacji zatem, gdy – choć nie jest to wymagane normami konstytucyjnymi – ustawodawca skorzysta już z konstytucyjnej kompetencji prawodawczej i wprowadzi instytucję wznowienia postępowania albo inny sposób nadzwyczajnego wzruszania prawomocnych rozstrzygnięć sądowych, to uzasadnione konstytucyjnie jest oczekiwanie, że wprowadzone rozwiązania prawodawcze nie będą naruszać prawa do sądu, zakazu zamykania drogi sądowej czy zasad sprawiedliwości proceduralnej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2015 r., sygn. SK 21/14, OTK ZU nr 8/A/12015, poz. 122 i przytoczone tam wcześniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

Jak wcześniej podniesiono, w niniejszej sprawie chodzi przede wszystkim o zarzut takiego ukształtowania procedury wznowieniowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym, które, według Skarżącej, nie odpowiada wymogom sprawiedliwości proceduralnej.

Sprawiedliwość proceduralna nie może być jednak oceniana w kategoriach abstrakcyjnych, niezależnie od kategorii spraw, które są przedmiotem rozpoznania, konfiguracji podmiotowych, znaczenia poszczególnych kategorii praw dla ochrony interesów jednostki (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lipca 2004 r., sygn. P 2/04, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72).

W tym kontekście podkreślić po raz kolejny trzeba, iż rozpatrywana skarga konstytucyjna nie dotyczy kwestii dopuszczalności wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego (instytucja ta została wszak wprowadzona przez ustawodawcę w przepisach p.p.s.a.), lecz zgodności ze

standardami konstytucyjnymi wyłączenia możliwości wniesienia skargi kasacyjnej od wydanego po raz pierwszy postanowienia NSA o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego przed tym sądem.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że niekonstytucyjne są wszelkie uregulowania, które uniemożliwiają albo nadmiernie utrudniają skuteczną ochronę praw na drodze sądowej, przy czym chodzi tu między innymi o utrudnienia wynikające z nieodpowiedniego ukształtowania procedury (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 marca 2002 r., sygn. P. 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14; 18 października 2005 r., sygn. SK 48/03, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 101; 20 listopada 2007 r., sygn. SK 57/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 125). Dodać należy, że prawo do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji, nakierowane jest przede wszystkim na uzyskanie przez stronę postępowania sądowego merytorycznego rozstrzygnięcia, a nie przeciwko rozstrzygnięciu zawartemu w orzeczeniu sądu (*vide* – P. Grzegorzczak, K. Weitz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, M. Safjan, L. Bosek (red.). Warszawa 2016 r., str. 1115).

Jak podniesiono w niniejszym stanowisku, z *petitum* oraz uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, iż w niniejszej sprawie niezaskarżalność skargą kasacyjną wydanego po raz pierwszy postanowienia NSA o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania przed tymże sądem powinna być oceniana z perspektywy zasady sprawiedliwości proceduralnej w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, w powiązaniu z zapewnieniem prawa do zaskarżania orzeczeń sądów wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji).

W odniesieniu do treści prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że tożsamość konstytucyjna sądu (wymiaru sprawiedliwości) jest wyznaczana – poza oczywistym wymogiem niezależności, bezstronności i niezawisłości – między innymi przez zakaz arbitralności przy rozstrzyganiu spraw. Podstawową gwarancję tego zakazu tworzy zaś zaskarżalność orzeczeń wydawanych

w pierwszej instancji (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 czerwca 2002 r., sygn. P. 13/01, *op. cit.*; 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29; 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2; 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7; 20 maja 2008 r., sygn. P 18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 61; 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101; 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29; 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13, *op. cit.*).

Jeśli chodzi o wzorzec z art. 78 Konstytucji, nakazuje on ustawodawcy *expressis verbis* zagwarantowanie zaskarżalności jedynie *orzeczeń wydanych w pierwszej instancji*.

Przepis ten *formuluje (...) zasadę odnoszącą się do postępowania przed organami państwowymi w sprawach dotyczących praw i wolności jednostki. Chodzi tu o zagwarantowanie jednostce, której statusu prawnego dana sprawa dotyczy (tj. stronie), prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji do organu wyższej instancji w celu sprawdzenia (skontrolowania) prawidłowości orzeczenia. Wyraźne odwołanie się w powyższym przepisie do sformułowania „orzeczenia i decyzje wydane w I instancji” sugeruje, iż chodzi tu o środki prawne, uruchamiające tzw. kontrolę instancyjną (tok instancji), a więc zwyczajne środki prawne (środki odwoławcze) o charakterze w zasadzie dewolutywnym (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 maja 2000 r., sygn. SK 29/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 110).*

Jak wskazał zaś Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia z dnia 21 lipca 2009 r., sygn. Ts 220/07 (OTK ZU nr 4/B/2009, poz. 248), odnosząc się do zarzutu pozbawienia możliwości zaskarżenia orzeczeń wydanych po raz pierwszy w postępowaniu apelacyjnym w toku rozpoznania skargi o wznowienie postępowania, brak możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu odwoławczego *nie prowadzi automatycznie do naruszenia prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami*

sprawiedliwości. Podobne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. SK 23/10 (*op. cit.*).

Przy ocenie konstytucyjności kwestionowanej regulacji, w zakresie dotyczącym zapewnienia sprawiedliwego ukształtowania procedury sądowej i urzeczywistnienia prawa do sądu, należy zatem rozważyć także, czy wydane po raz pierwszy postanowienie NSA o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania przed tymże sądem może być kwalifikowane jako *orzeczenie wydane w pierwszej instancji* w konstytucyjnym rozumieniu tego pojęcia.

W tym kontekście zauważyć należy, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym ocena *instancyjności* orzeczeń wpadkowych powinna następować niezależnie od takiej oceny orzeczeń wydanych w sprawie głównej. Decydujące znaczenie o ich kwalifikacji powinny mieć kryteria merytoryczne. Wobec tego za orzeczenie pierwszoinstancyjne w rozumieniu art. 78 Konstytucji należy uznać każde orzeczenie, wydawane przez sąd (nawet sąd drugiej instancji) po raz pierwszy (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32; 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10; 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13, *op. cit.*; 26 listopada 2013 r., sygn. SK 33/12, *op. cit.*; 24 lutego 2015 r., sygn. K 34/12, *op. cit.*; 13 października 2015 r., sygn. SK 63/12, *op. cit.*).

Podkreślić jednak trzeba, że Trybunał Konstytucyjny prezentuje także stanowisko, zgodnie z którym instancyjność ujmowana jest jako kategoria ustrojowa związana z usytuowaniem danego sądu w strukturze sądownictwa. W tym ujęciu sądem pierwszej instancji jest ten sąd, przed którym rozpoczyna się postępowanie sądowe, w wyniku którego organ ten ma wydać rozstrzygnięcie dotyczące sporu istniejącego między stronami. Instancyjność związana jest bowiem z oceną procesu decyzyjnego, który legł u podstaw pierwszego rozstrzygnięcia w sprawie, a nie jedynie z oceną faktów lub rozstrzygania kwestii incydentalnych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 czerwca

2002 r., sygn. P. 13/01, *op. cit.*; 1 lutego 2005 r., sygn. SK 62/03, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 11; 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, *op. cit.*; 12 kwietnia 2012 r., sygn. SK 21/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 38; 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11; 11 czerwca 2013 r., sygn. SK 23/10, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 57).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu kilkakrotnie już powoływanego w niniejszym stanowisku wyroku z dnia 12 stycznia 2013 r. o sygn. SK 2/09, *o kwalifikacji postępowania jako pierwszej lub drugiej instancji nie może rozstrzygać jedynie fakt, że sąd w pewnym zakresie dokonywa nowych ustaleń lub rozpoznaje daną kwestię po raz pierwszy.*

Jak stwierdził z kolei Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 marca 2003 r., sygn. SK 8/02, *przyjęcie założenia, iż sąd apelacyjny staje się – choćby w ograniczonym zakresie – sądem pierwszej instancji, skutkowałoby swego rodzaju trójinstancyjnością postępowania, bowiem od jego orzeczenia przysługiwać by musiał jakiś środek zaskarżenia – swoista apelacja od wyroku apelacyjnego* (OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 20).

Sam fakt podejmowania po raz pierwszy przez sąd apelacyjny lub Sąd Najwyższy decyzji co do wznowienia postępowania nie oznacza, że jest to rozstrzygnięcie pierwszoinstancyjne (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lutego 2005 r., sygn. SK 62/03, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 11).

Wskazać w tym miejscu ponownie należy, że skarga o wznowienie postępowania przed NSA jest składana po zakończeniu dwuinstancyjnego postępowania sądowoadministracyjnego, w którym NSA – jako sąd drugiej instancji – odrzucił skargę kasacyjną od orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego (jak w sprawie, na tle której Skarżąca skierowała skargę konstytucyjną).

Uwzględnwszy charakter prawny postanowienia NSA o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego zasadne wydaje się

przyjęcie, iż nie jest to orzeczenie wydane w pierwszej instancji, w rozumieniu konstytucyjnym tego pojęcia.

Przemawia za tym okoliczność, że postępowanie ze skargi o wznowienie postępowania toczące się przed NSA na podstawie odpowiednich przepisów działu VII p.p.s.a. nie jest postępowaniem prowadzonym przed sądem, przed którym rozpoczyna się postępowanie kończące się rozstrzygnięciem co do istoty sprawy. Istotą sprawy w postępowaniu przed sądem administracyjnym jest bowiem autorytatywne rozstrzygnięcie przez sąd administracyjny zgodności z prawem zaskarżonego aktu albo innej czynności z zakresu administracji publicznej bądź też rozstrzygnięcia w przedmiocie beczynności albo przewlekłego prowadzenia postępowania w przypadkach, o których stanowi art. 3 § 2 pkt 1–4a p.p.s.a.

Uzupełniając zauważyć należy, iż – co wcześniej podkreślano – postępowanie ze skargi o wznowienie postępowania przed NSA jest swoistą kontynuacją dwuinstancyjnego postępowania sądowoadministracyjnego, zakończonego prawomocnym orzeczeniem wydanym przez tenże sąd działający jako sąd drugiej instancji (którego to orzeczenia dotyczy przedmiotowa skarga).

W tym zakresie odpowiednie zastosowanie ma przytoczona wcześniej w niniejszym stanowisku argumentacja dotycząca charakteru postępowania zainicjowanego skargą o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego, jako pozostającego w ścisłej łączności z postępowaniem zakończonym prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego, którego dotyczy ta skarga.

Niezależnie od powyższego zauważyć należy, iż, zgodnie z art. 276 p.p.s.a., *do skargi o wznowienie postępowania stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji, jeżeli przepisy niniejszego działu nie stanowią inaczej. Jednakże, gdy do wznowienia postępowania właściwy jest Naczelny Sąd Administracyjny, stosuje się odpowiednio przepisy art. 175.*

Przepis art. 175 p.p.s.a. stanowi:

Art. 175. § 1. Skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego, z zastrzeżeniem § 2-3.

§ 2. Przepisu § 1 nie stosuje się, jeżeli skargę kasacyjną sporządza sędzia, prokurator, notariusz, radca Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej albo profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych, będący stroną, jej przedstawicielem lub pełnomocnikiem albo jeżeli skargę kasacyjną wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka.

§ 2a. Przepisu § 1 nie stosuje się także wtedy, gdy stroną postępowania jest Prezes Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, a także wówczas, gdy czynności w postępowaniu za organy administracji rządowej, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej lub Skarb Państwa podejmowane są przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej.

§ 3. Skarga kasacyjna może być sporządzona przez:

- 1) doradcę podatkowego - w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami;*
- 2) rzecznika patentowego – w sprawach własności przemysłowej.*

Przepis art. 276 p.p.s.a. w cytowanym brzmieniu został wprowadzony ustawą zmieniającą.

W pierwotnym brzmieniu, tj. obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, przepis ten stanowił:

Art. 276. Do postępowania ze skargi o wznowienie postępowania stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji, jeżeli przepisy poniższe nie stanowią inaczej. Jednakże, gdy do wznowienia postępowania jest właściwy Naczelny Sąd Administracyjny, stosuje się odpowiednio art. 175.

Z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej (druk sejmowy nr 1633 i 2539, Sejm VII kadencji) wynika, że zmiana doprecyzowuje sposób odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu przed sądem pierwszej (instancji – dopisek własny) w ramach instytucji wznowienia postępowania.

Przepisy powyższe będą miały zastosowanie do skargi o wznowienie postępowania (ocena spełnienia wymogów formalnych skargi o wznowienie). Natomiast przy rozpoznawaniu skargi będą miały zastosowanie przepisy o postępowaniu przed tym sądem, który wznowił postępowanie (nowe brzmienie art. 282 § 2 p.p.s.a.).

W piśmiennictwie wskazuje się, iż, uwzględniając motywy ustawodawcy wyrażone w cytowanym uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej, należałoby uznać za nieaktualny pogląd doktryny, wyrażany na gruncie art. 276 p.p.s.a. w jego pierwotnym brzmieniu, iż specjalny charakter skargi o wznowienie postępowania wyklucza stosowanie przy jej rozpatrywaniu przepisów regulujących postępowanie odwoławcze, a stosowanie tych przepisów byłoby możliwe jedynie w przypadku wyraźnego ich powołania. Podnosi się przy tym, iż analiza przepisu art. 276 i art. 282 § 2 p.p.s.a. może prowadzić do nieco odmiennych wniosków, niż wyrażone w cytowanym uzasadnieniu. W art. 282 § 2 p.p.s.a. mowa jest bowiem o stosowaniu przepisów o postępowaniu przed sądem, który wznowił postępowanie, na etapie orzekania, a nie na etapie rozpoznania skargi o wznowienie postępowania. Tym samym, pomimo wskazanej zmiany brzmienia art. 276 p.p.s.a., aktualne jest stanowisko, zgodnie z którym na etapie rozpoznania skargi o wznowienie postępowania znajdą zastosowanie odpowiednio przepisy o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji, jeżeli przepisy działu VII p.p.s.a. nie stanowią inaczej. W dalszym ciągu w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi o wznowienie zastosowanie będą więc znajdowały przepisy regulujące skład sądu (art. 16–17 p.p.s.a.), wyłączenie sędziego (art. 18–24 p.p.s.a.), problem pism w postępowaniu sądowym (art. 45–49 p.p.s.a.), postępowanie dowodowe (art. 106 § 3–5 p.p.s.a.), ale z uwzględnieniem wszakże art. 282 § 1 p.p.s.a. stanowiącego o kognicji sądu administracyjnego w tym postępowaniu (*vide* – H. Knysiak-Sudyka, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, op. cit.*, komentarz do art. 276).

W kontekście niniejszej sprawy podkreślić trzeba, iż, zgodnie z art. 276 p.p.s.a., przepisy o postępowaniu przed sądem będą miały zastosowanie tylko wtedy, gdy przepisy działu VII p.p.s.a. nie stanowią inaczej.

Podkreślić trzeba, iż, zgodnie ze zdaniem drugim art. 276 p.p.s.a., w przypadku, gdy do wznowienia postępowania właściwy jest NSA, obowiązuje przymus adwokacko-radcowski przy sporządzaniu skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego przed tymże sądem.

Stwierdzenie, iż do postępowania ze skargi o wznowienie postępowania stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji nie oznacza, że sąd rozpoznający skargę o wznowienie postępowania należy uznać za sąd pierwszej instancji, gdy postępowanie dotyczy skargi o wznowienie postępowania od wyroku sądu drugiej instancji i skargę tę rozpoznaje sąd, który wydał taki wyrok.

Wręcz odwrotnie, z art. 276 p.p.s.a. wynika, że przepisy o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji stosuje się tylko odpowiednio i to o ile dalsze przepisy dotyczące skargi o wznowienie nie stanowią inaczej.

Podnieść ponadto należy, iż skarga o wznowienie postępowania stanowi niewątpliwie środek zaskarżenia, co jednoznacznie wynika z art. 275 p.p.s.a., w którym mowa jest o zaskarżonym orzeczeniu. Nadto, rozpoznanie tej skargi – co należy ponownie wskazać – następuje w granicach jej podstaw, a sposoby rozstrzygnięcia są charakterystyczne dla rozpoznania środka zaskarżenia. Jest to dodatkowy argument przemawiający za przyjęciem, iż postępowanie wywołane wniesieniem skargi o wznowienie postępowania stanowi dalszy ciąg postępowania zapoczątkowanego wniesieniem skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Zauważyć ponadto należy, że NSA rozpoznający skargę o wznowienie postępowania należy uznać za sąd działający jako sąd drugiej instancji, także w fazie oceny dopuszczalności skargi – gdyż nie można przyjąć, aby co do dopuszczalności skargi o wznowienie postępowania orzekał on jako sąd pierwszej

instancji, a po wznowieniu (połączeniu badania dopuszczalności wznowienia z rozpoznaniem sprawy) jako sąd drugiej instancji.

W świetle powyższego istnieją podstawy do uznania, iż postanowienie o odrzuceniu skargi o wznowieniu postępowania sądowoadministracyjnego przed NSA, wydane po raz pierwszy przez ten sąd, nie jest orzeczeniem pierwszej instancji w rozumieniu konstytucyjnym.

Przy takim ujęciu charakteru przedmiotowego orzeczenia, brak jego zaskarżalności skargą kasacyjną mieści się w standardach konstytucyjnych wyrażonych w przepisach art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 ust. 1 Konstytucji.

Niezależnie od powyższego zauważyć trzeba, że wynikająca z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 78 Konstytucji zasada zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji nie ma charakteru bezwzględnej. Odstępstwa od tej zasady nie mogą doprowadzić do naruszenia innych przepisów konstytucyjnych i muszą znajdować uzasadnienie w szczególnych okolicznościach faktycznych i prawnych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 20 października 2010 r., sygn. P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79; 14 maja 2013 r., sygn. P 27/12, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 41; 26 listopada 2013 r. sygn. SK 33/12; 11 maja 2016 r., sygn. SK 16/14, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 21).

Zdanie drugie art. 78 Konstytucji dopuszcza wprowadzenie wyjątków od zasady zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, co uwarunkowane jest ustawową formą takiego ograniczenia. Oznacza to, że prawo wynikające z przywołanego uregulowania Konstytucji nie ma charakteru bezwzględnej i może być przez ustawodawcę w określony sposób limitowane. Również prawo do rozpoznania sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji może podlegać ograniczeniom. Ustawodawca ma bowiem pewien zakres swobody regulacyjnej przy normowaniu postępowania przed sądem drugiej instancji, jednakże ewentualne ograniczenia w dostępie do sądu powinny odpowiadać wymogom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji (*vide* – wyroki

Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29; 31 października 2015 r., sygn. SK 63/12, *op. cit.*, 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 90).

W związku z tym, niezależnie od, mogących budzić pewne wątpliwości, kwestii uznania wydanego po raz pierwszy postanowienia NSA o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania przed tym sądem za rozstrzygnięcie o sprawie w rozumieniu art. 45 ust. 1, zapadłe w drugiej instancji, zauważyć trzeba, iż za zgodnością z ustawą zasadniczą kwestionowanego w niniejszej sprawie rozwiązania przemawiają także inne wartości konstytucyjne, wynikające zwłaszcza z pozycji ustrojowej NSA w systemie organów ochrony prawnej.

Wartości te wydają się przesądzać o konstytucyjności niezaskarżalności postanowienia NSA o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego, nawet jeśli traktować je byłoby można jako orzeczenie wydane w pierwszej instancji rozstrzygające *sprawę* w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W tym kontekście należy w szczególności wskazać na wyrok z dnia 15 listopada 2016 r., sygn. SK 46/15 (OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 87), w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności art. 194 § 1 w zw. z art. 15 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania wydanego po raz pierwszy przez NSA, z art. 78 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Z uzasadnienia tegoż wyroku wynika, iż o uznaniu konstytucyjności kontrolowanej przez Trybunał Konstytucyjny regulacji prawnej przesądziła szczególna pozycja ustrojowa NSA w systemie sądów administracyjnych oraz związane z tą pozycją zadania nałożone na ten sąd.

Ocena konstytucyjności kwestionowanej w niniejszej sprawie regulacji również nie może bowiem abstrahować od szczególnej pozycji NSA w systemie organów ochrony prawnej.

Podkreślić trzeba bowiem, że NSA jest nadrzędnym sądem w pionie sądownictwa administracyjnego. Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji, *wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe.*

W pojęciu sprawowania przez NSA wymiaru sprawiedliwości mieści się także kontrola działalności administracji publicznej, w tym orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej (art. 184 Konstytucji), czy rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej (art. 166 ust. 3 Konstytucji).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 1999 r., sygn. K. 11/98 (OTK ZU nr 5/1999, poz. 97), *kontrola określona w art. 184 Konstytucji ma na celu zapewnienie prawa do sądu, a więc jest sprawowana jako wymiar sprawiedliwości w stosunku do podmiotów, które tej sprawiedliwości przed sądem dochodzą. Naczelny Sąd Administracyjny jest (...) wyodrębnioną konstytucyjnie częścią władzy sądowniczej, specjalnie powołaną dla tego celu (...). Jeśli zaś chodzi o kontrolę sądową, to jej podstawowym celem jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Chodzi tu przede wszystkim o ochronę praw i wolności jednostki (podmiotów prawa), choć i (...) inne cele są przez sądy administracyjne brane pod uwagę.*

Pozycja NSA jest kształtowana przede wszystkim przepisami rangi ustawowej, w szczególności przez art. 3 § 2 ustawy z dnia 25 maja 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2188 ze zm.; dalej: p.u.s.a.), zgodnie z którym *Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania w trybie określonym ustawami, a w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów i podejmuje uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne oraz rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy innych ustaw.*

Określone w art. 3§ 2 p.u.s.a. kompetencje NSA zostały rozwinięte w przepisie art. 15 § 1 p.p.s.a., który stanowi:

§ 1. Naczelny Sąd Administracyjny:

1) rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, stosownie do przepisów ustawy;

2) podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych;

3) podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej;

4) rozstrzyga spory, o których mowa w art. 4;

5) rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy odrębnych ustaw.

Przepis art. 4 p.p.s.a. stanowi:

Art. 4. Sądy administracyjne rozstrzygają spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej, oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej.

W literaturze wskazuje się na szczególnie doniosły charakter działalności uchwałodawczej NSA, która przyczynia się do zapewnienia pewności, stałości i równości stosowania prawa – poprzez uzyskanie jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych, przy pełnym poszanowaniu niezawisłości sędziowskiej. Podkreśla się przy tym, że uchwały NSA – będące jednym z przejawów nadzoru NSA nad działalnością sądów administracyjnych – mają ponadto na celu zapewnienie prawidłowości wykładni prawa oraz pełnią swoistą funkcję profilaktyczną pozwalającą na uniknięcie potencjalnych naruszeń obowiązującego porządku prawnego (*vide* – A. Skoczylas, *Problem zachowania jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych* [w:] *System Prawa*

Administracyjnego, tom 10, Sądowa kontrola administracji publicznej, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, str. 693 i nast.).

Podkreślić przy tym trzeba, iż w każdym państwie funkcjonującym w ramach współczesnego systemu konstytucyjnego istnieje najwyższa instancja sądownicza, której zadaniem jest rozpoznawanie najistotniejszych i najbardziej skomplikowanych spraw. Wydawane w tym zakresie orzeczenia mają istotny wpływ na kształt systemu prawnego w danym państwie, jak również na bieżącą działalność orzeczniczą sądów ulokowanych hierarchicznie niżej, na których spoczywa główny ciężar wykonywania obowiązków wymiaru sprawiedliwości. Warunkiem zapewnienia efektywności działania najwyższych instancji sądowniczych, jak również merytorycznej poprawności wydawanych przez nie rozstrzygnięć – która z kolei determinowana jest zagwarantowaniem możliwości pogłębionej analizy sprawy – jest wprowadzenie mechanizmów limitujących dostęp do jurysdykcji tych sądów. Znaczny napływ spraw oraz istotnie zwiększający się stopień ich skomplikowania – obydwa spowodowane rozwojem stosunków gospodarczych i społecznych – muszą w konsekwencji doprowadzić do osłabienia poziomu orzecznictwa każdego sądu hierarchicznie najwyższego, co następnie będzie rzutowało na efektywność ochrony praw podmiotowych, która w wymiarze powszechnym realizowana jest przez sądownictwo niższych instancji. Ze względu na potrzebę zapewnienia należytej ochrony praw i wolności, w tym również prawa do sądu, konieczne jest więc wprowadzenie środków, które w pewnym stopniu zawężą dostęp do najwyższej instancji sądowniczej i ograniczą możliwość składania środków odwoławczych od orzeczeń zapadłych na jego forum (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2015 r., sygn. SK 63/12, *op. cit.*).

Jak to już przedstawiono, taką najwyższą instancją sądową w systemie sądownictwa administracyjnego jest właśnie NSA. Zajmując najwyższą pozycję w pionie sądownictwa administracyjnego NSA rozstrzyga sprawy co do zasady

ostatecznie, a jego orzeczenia nie mogą być przedmiotem zwyczajnych środków zaskarżenia.

Pozycji tej nie podważa okoliczność, iż NSA pełni także funkcję sądu odwoławczego (drugiej instancji) w postępowaniu sądowoadministracyjnym, rozpoznając środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych.

Należy przy tym zwrócić uwagę, iż sądownictwo administracyjne jest w pełni autonomiczne i nie podlega żadnym zewnętrznym formom kontroli, ani w płaszczyźnie orzeczniczej, ani ustrojowo-organizacyjnej.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu powołanego wyroku w sprawie o sygn. SK 46/15, *jakkolwiek konstytucyjne umocowanie NSA różni się istotnie od określonej w ustawie zasadniczej pozycji Sądu Najwyższego, ich hierarchiczna równorzędność nie może zostać zakwestionowana*.

Należy zwrócić uwagę, iż konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia pozostawionych przez prawodawcę do dyspozycji strony, uwzględniać musi całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności, konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158; 5 grudnia 2005 r., sygn. SK 26/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 128; 14 października 2010 r., sygn. K 17/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 75; 25 lipca 2013 r., sygn. SK 61/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 84; 15 listopada 2016 r., sygn. SK 46/15, *op. cit.*).

Uwzględniając rolę i zadania NSA nie można uznać, aby niemożność zaskarżenia postanowienia o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania naruszała standardy konstytucyjne.

Brak jest bowiem podstaw do przyjęcia, aby, w świetle tych standardów, konieczne było, by NSA – oprócz nadzoru judykacyjnego nad wojewódzkimi sądami administracyjnymi oraz działalności zmierzającej do ujednolicenia praktyki stosowania prawa – dodatkowo angażował się w weryfikację własnych rozstrzygnięć dotyczących odrzucenia skarg o wznowienie postępowanie przed tymże sądem, które nierozzerwalnie powiązane są z niepodlegającym zaskarżeniu orzeczeniem wydanym w sprawie głównej właśnie przez NSA. Przeciwny pogląd byłby nie do pogodzenia z podstawowymi kompetencjami NSA, których realizacja warunkuje bezpieczeństwo obrotu prawnego i pewność prawa, a także z przyjętym dwuinstancyjnym modelem postępowania sądowoadministracyjnego.

W tym kontekście podnieść należy, że limitowanie środków zaskarżenia rozpoznawanych przez NSA, będące pochodną roli i zadań tego sądu, jest nie tylko racjonalne, ale i konieczne.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 listopada 2006 r., sygn. SK 19/05, *zasada stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych ma istotne znaczenie z punktu widzenia formalnego aspektu zasady państwa prawnego, zasady ochrony zaufania do państwa i prawa oraz prawa do rozstrzygnięcia sprawy sądowej w rozsądnym czasie. Oczywiście jest, że każda sprawa, w tym każdy spór prawny rozpatrywany w drodze sądowej, powinna mieć swoje ostateczne, skuteczne i niepodważalne na drodze prawnej rozstrzygnięcie* (OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 154).

Zasadniczym instrumentem korekty orzeczeń niezgodnych z prawem jest kontrola instancyjna sprawowana przez sąd drugiej instancji. Z prawomocnym orzeczeniem wydanym w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym wiąże się domniemanie zgodności z prawem (...). Zasada stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych (...) ma istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych zasad bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Z tych względów podstawowe znaczenie ma takie ukształtowanie postępowania

sądowego, aby zapadło w nim wiążące rozstrzygnięcie zgodne z prawem [...] (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 77/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 39).

Podnieść ponadto trzeba, iż mnożenie instancji i środków prawnych nie jest najskuteczniejszym sposobem zapewniającym przestrzeganie prawa przez organy władzy publicznej. W pewnym momencie musi bowiem zapaść rozstrzygnięcie, które nie podlega kontroli innych organów i z którym wiąże się domniemanie zgodności z prawem, niepodlegające obaleniu w dalszym postępowaniu (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 77/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 39; 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10; 13 października 2015 r., sygn. SK 63/12, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 46; 22 października 2015 r., sygn. SK 28/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 149).

Należy też zauważyć, iż dopuszczenie na etapie postępowania przed NSA – najwyższym organem sądowniczym w sądownictwie administracyjnym – możliwości kwestionowania wydanych przez tenże sąd w postępowaniu wznowieniowym orzeczeń, chociażby w trybie instancji poziomej, w powiązaniu z i tak już nadzwyczajnym charakterem tego postępowania, mogłoby godzić w stabilność obrotu prawnego. Nie budzi zaś wątpliwości, że stabilność obrotu prawnego pozostaje istotną wartością konstytucyjną, którą wywodzi się z art. 45 ust. 1 w powiązaniu z art. 2 Konstytucji.

Wyłączenie przez ustawodawcę możliwości wniesienia skargi kasacyjnej na postanowienie o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania przed NSA, wydane po raz pierwszy przez ten sąd, należy zatem oceniać w kategoriach koniecznego kompromisu pomiędzy potrzebą ograniczenia dostępu do najwyższej instancji sądownictwa administracyjnego a prawem jednostki do rozpoznania sprawy.

Rozpoznanie sprawy przez NSA działający jako sąd drugiej instancji i tym samym uczynienie zadość konieczności wymierzenia sprawiedliwości

w konkretnej sprawie, nie wyłącza obowiązku realizacji przez tenże sąd zadań w zakresie rozpoznania, ujednolicenia orzecznictwa, wyjaśnienia skomplikowanego zagadnienia prawnego lub też rozstrzygnięcia innej kwestii, która będzie miała istotne znaczenie dla stabilności systemu prawnego oraz jednolitości orzecznictwa sądów niższych instancji. Wszystkie te wartości są w demokratycznym państwie prawnym konieczne dla zapewnienia bezpieczeństwa obrotu prawnego, które następnie znajduje swoje bezpośrednie odzwierciedlenie w sferze zagwarantowania porządku publicznego oraz ochrony praw i wolności innych osób – w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wskazać przy tym trzeba, iż realizacja postulatu Skarżącej dotyczącego wprowadzenia unormowania przewidującego możliwość zaskarżenia postanowienia NSA odrzucającego skargę o wznowienie postępowania przed tym sądem, wiązałaby się z koniecznością uzupełnienia przepisów p.p.s.a. o *novum* w postaci niedewolutywnego środka zaskarżenia. Nie harmonizowałoby to z istniejącym systemem zaskarżalności orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Mogłoby to także, pośrednio, uderzać w hierarchicznie nadrzędną pozycję NSA. Nie byłyby też obojętne dla efektywności działania NSA jako najwyższej instancji sądownictwa administracyjnego, korzystającej z władzy wydawania rozstrzygnięć, niepodlegających dalszej kontroli.

Reasumując, uznać należy, iż za wyłączeniem możliwości zaskarżenia postanowienia NSA odrzucającego skargę o wznowienie postępowania wydanego po raz pierwszy przez ten sąd przemawiają istotne racje natury konstytucyjnej. Rozwiązanie to należy uznać za przydatne i konieczne dla realizacji takich wartości jak prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki oraz stabilność prawomocnych orzeczeń sądowych – które uzasadniają pewne ograniczenie praw Skarżącej.

Tym samym istnieje silne uzasadnienie konstytucyjne do zaakceptowania niezaskarżalności orzeczenia NSA dotyczącego odrzucenia skargi o wznowienie postępowania.

W świetle przytoczonej argumentacji zasadne jest więc uznanie, iż kwestionowana regulacja jest zgodna z art. 45 w zw. z art. 78 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu zamknięcia przez kwestionowaną regulację drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw wbrew zakazowi wyrażonemu w art. 77 ust. 2 Konstytucji zauważyć trzeba, że przepis ten pozostaje w ścisłym związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, polegającym na tym, że pierwszy z tych przepisów stanowi dopełnienie i gwarancję prawa zagwarantowanego w drugim. W konsekwencji, art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej pełni rolę środka ochrony przed ingerencją w konstytucyjne prawo podmiotowe do sądu, jest jego gwarancją oraz wiąże się z wszystkimi elementami prawa do sądu. Związek między art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji wyraża się także w tym, że wykluczenie sądowej ochrony naruszonych wolności i praw jest zawsze pozbawieniem jednostki prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. W tym kontekście regulacja, która wyklucza ochronę sądową, narusza zarówno art. 77 ust. 2 jak i art. 45 ust. 1 Konstytucji (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, *op. cit.*; 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 10/15, *op. cit.*).

Przepis art. 77 ust. 2 Konstytucji ma także samodzielne znaczenie normatywne i nie stanowi tylko powtórzenia, które wzmacnia treść art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej. Przepis ten gwarantuje bowiem konstytucyjne prawo podmiotowe, dotyczące sytuacji, jaką jest całkowite, bezpośrednie lub pośrednie, pozbawienie możliwości rozpoznania sprawy przez sąd w postępowaniu sądowym. Ustawa nie może stać na przeszkodzie rozpoznaniu sprawy, w której – nie mogąc skorzystać z istniejącego i przysługującego prawa lub wolności – podmiot poszukuje ochrony prawnej (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 marca 2002 r., sygn. P. 9/01, *op. cit.*; 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, *op. cit.*; 8 czerwca 2016 r., sygn. P 62/14, *op. cit.*).

Podkreślić trzeba, że zamknięcie drogi do sądu, o którym mowa w art. 77 ust. 2 Konstytucji, ma miejsce w sytuacji, gdy żaden sąd nie jest właściwy do rozpatrzenia sprawy dotyczącej naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. Na treść tego przepisu składa się jedynie zakaz stanowienia regulacji wprost wyłączającej orzekanie przez sąd o naruszonych prawach i wolnościach (bezpośrednie zamknięcie drogi sądowej) oraz wprowadzania środków prawnych, których zastosowanie w praktyce doprowadzi do wyłączenia możliwości orzekania (pośrednie zamknięcie drogi sądowej).

Dyspozycja art. 77 ust. 2 Konstytucji nie odnosi się natomiast do zasad rozpoznawania *sprawy*, w szczególności nie formułuje żadnych wymogów związanych z prawem do zaskarżania orzeczeń sądowych oraz liczbą instancji, w których sprawa ma być rozpoznawana (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 7 lipca 2004 r., sygn. Ts 119/03, OTK ZU nr 3/B/2004, poz. 184 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 7 marca 2006 r., sygn. SK 11/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 27; 17 listopada 2008 r., sygn. SK 33/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154; 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 100).

Przepis art. 77 ust. 2 Konstytucji odnosi się więc 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. Pozostałe ograniczenia dostępu do sądu powinny być badane przez pryzmat art. 45 ust. 1 Konstytucji (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 marca 2002 r., sygn. P. 9/01, *op. cit.*; 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13, *op. cit.*; 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 10/15, *op. cit.*; 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 90).

W tym kontekście po raz kolejny zauważyć trzeba, iż zarzut niekonstytucyjności w niniejszej sprawie dotyczy niezaskarżalności

postanowienia NSA o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania przed tym sądem, wydane po raz pierwszy przez NSA.

Chodzi zatem o ukształtowanie drugiego etapu procedury dotyczącej skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego.

Jak już wskazano, w świetle obowiązującego stanu prawnego, skarga o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego przysługuje w sytuacji, w której strona tegoż postępowania uzyskała już prawomocne orzeczenie sądu rozstrzygające w jej sprawie, w której domagała się kontroli sądowej. W sprawie tej, zgodnie z przepisami p.p.s.a., orzekały wojewódzki sąd administracyjny jako sąd pierwszej instancji oraz NSA, jako sąd odwoławczy.

W omawianych wcześniej przepisach p.p.s.a. ustawodawca przewidział zaś możliwość wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego zakończonego prawomocnym orzeczeniem sądowym, przyznając stronie tegoż postępowania prawo do wniesienia skargi o jego wznowienie.

Zgodnie z art. 275 p.p.s.a. właściwym do rozpoznania tejże skargi jest niezawisły sąd.

Tym samym nie można uznać, iż przepis art. 173 § 1 p.p.s.a., w zaskarżonym zakresie, zamyka dostęp do sądu w rozumieniu art. 77 ust. 2 Konstytucji, gdyż nie prowadzi do całkowitego, bezpośredniego lub pośredniego, pozbawienia możliwości rozpoznania skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego przez niezawisły sąd w postępowaniu sądowym.

Jeśli chodzi o pozostałe aspekty zarzucanego w skardze naruszenia prawa do sądu w kontekście standardów wynikających z art. 77 ust. 2 Konstytucji, jako przepisu stanowiącego rozwinięcie tegoż prawa wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, odpowiednie zastosowanie ma tutaj przytoczona wcześniej argumentacja dotycząca zgodności kwestionowanej regulacji z tym ostatnim wzorcem kontroli.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 176 ust. 1 Konstytucji po raz kolejny zauważyć trzeba, iż przepis ten zawiera, przede wszystkim, adresowany do ustawodawcy obowiązek określonego uregulowania procedur obowiązujących przed sądami, co oznacza konieczność takiego zorganizowania sądownictwa, aby sprawy mogły być rozpoznawane przez odrębne (co najmniej dwie) kategorie sądów, usytuowanie względem siebie w relacji hierarchicznej.

Taka norma ustrojowa nie może być jednak uznana za adekwatny wzorzec kontroli w niniejszym postępowaniu, czemu nie stoi na przeszkodzie okoliczność, że art. 176 ust. 1 Konstytucji jest przepisem gwarancyjnym, który konkretyzuje treść prawa jednostki do zaskarżenia decyzji, również sądowych (art. 78 Konstytucji), w ramach postępowania sądowego.

Zauważyć bowiem trzeba, że skargę o wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego rozpoznaje NSA w postępowaniu o charakterze nadzwyczajnym w stosunku do postępowania, w którym zapadło prawomocne orzeczenie, którego dotyczy skarga o wznowienie.

W konsekwencji, brak obowiązywania zasady dwuinstancyjności w postępowaniu wznowieniowym przed NSA, będący przede wszystkim wynikiem ustrojowego usytuowania tego sądu, uzasadnia stwierdzenie, że art. 176 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że zastosowanie językowych reguł wykładni prowadzi do wniosku, że art. 176 ust. 1 Konstytucji nie gwarantuje możliwości zaskarżenia orzeczeń sądów drugiej instancji. Korespondująca z zasadą demokratycznego państwa prawa oraz wzmacniająca prawo do sądu treść tego przepisu przewiduje jedynie zaskarżalność rozstrzygnięć zapadłych w pierwszej instancji. W takim przypadku nie ma podstaw do konstruowania konstytucyjnego prawa podmiotowego do trójinstancyjnego postępowania sądowego (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 19 marca 2001 r.,

sygn. SK 8/02, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50; 1 lutego 2005 r., sygn. SK 62/03, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 11; 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, *op. cit.*).

Jak wcześniej wskazano w niniejszym stanowisku, postanowienie NSA o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania przed tym sądem wydane po raz pierwszy, nosi cechy pozwalające na uznanie go za orzeczenie wydane w drugiej instancji.

W związku z tym należy uznać, iż art. 173 § 1 p.p.s.a., w zaskarżonym zakresie, nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Zarzut naruszenia wzorca z art. 32 ust. 1 Konstytucji dotyczy zgodności art. 173 § 1 p.p.s.a. z zasadą równości w prawie do sprawiedliwie ukształtowanej procedury i prawie do zaskarżenia orzeczeń sądowych, albowiem przepis ten nie przewiduje możliwości zaskarżenia skargą kasacyjną wydanego po raz pierwszy postanowienia NSA odrzucającego skargę o wznowienie postępowania prowadzonego przed tym sądem.

Jak podniesiono wcześniej, naruszenia zasady równości Skarżąca upatruje w przyjęciu przez ustawodawcę w p.p.s.a. rozwiązania, w którym niezaskarżalne skargą kasacyjną jest postanowienie NSA o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego, podczas gdy:

- skarga kasacyjna przysługuje na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania;
- w procedurze cywilnej zaś, zgodnie z art. 394¹ § 2 k.p.c., w sprawach, w których przysługuje skarga kasacyjna, ustawodawca przewidział zażalenie do Sądu Najwyższego na postanowienie sądu drugiej instancji o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania.

W odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjnego zróżnicowania sytuacji podmiotów występujących ze skargą o wznowienie postępowania cywilnego i podmiotów wnoszących taką skargę w postępowaniu sądowoadministracyjnym należy zauważyć, iż z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że, w istocie,

w tym zakresie Skarżąca domaga się kontroli przez Trybunał Konstytucyjny istniejących sprzeczności pomiędzy regulacjami zawartymi w przepisach k.p.c. i p.p.s.a., a zatem regulacjami o tej samej, ustawowej, randze.

W związku z tym podnieść trzeba, że Trybunał Konstytucyjny jest powołany do badania hierarchicznej (*pionowej*) zgodności norm prawnych, a nie do rozstrzygania konfliktów *poziomych* pomiędzy normami o tej samej randze. Jedynym dostępnym Trybunałowi Konstytucyjnemu instrumentem reakcji na wątpliwości co do spójności systemu prawa jest wydanie postanowienia sygnalizującego Sejmowi konieczność podjęcia działań prawodawczych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; 18 grudnia 2008 r., sygn. P 16/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 183; 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13, *op. cit.*).

Niezależnie od tego wskazać należy, iż w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej w zasadzie nie przedstawiono argumentacji wskazującej na podobieństwo podmiotów, którym ustawodawca, w art. 394¹ § 2 k.p.c., przyznał prawo do zaskarżenia do Sądu Najwyższego postanowienia sądu drugiej instancji o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania, oraz podmiotów, którym w postępowaniu sądowoadministracyjnym ustawodawca nie przyznał prawa do zaskarżenia wydanego po raz pierwszy postanowienia NSA o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania przed tym sądem.

W tym zakresie Skarżąca ograniczyła się do stwierdzenia, iż w przypadku NSA każda sprawa jest *sprawą kasacyjną*, zaś NSA jest *sądem wyższej instancji* – w związku z czym brak jest podstaw do dyskryminowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym strony wnoszącej skargę o wznowienie postępowania przed NSA w zakresie prawa do zaskarżenia postanowienia NSA odrzucającego taką skargę, skoro w sprawach cywilnych w tzw. sprawach kasacyjnych, prawo takie przysługuje (*vide* – uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 13).

Brak jest zatem wystarczającego uzasadnienia w tym zakresie zarzutu naruszenia przez kwestionowaną regulację konstytucyjnej zasady równości.

W niniejszej sprawie niedopuszczalne jest zatem rozpoznanie zarzutu dotyczącego zróżnicowania, w postępowaniu cywilnym i postępowaniu sądowoadministracyjnym, sytuacji prawnej podmiotów w prawie do zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania sądowego.

Rozpoznaniu podlega natomiast zarzut nierównego traktowania podmiotów występujących ze skargą o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego w zakresie prawa do zaskarżenia skargą kasacyjną postanowienia o odrzuceniu tej skargi, polegającego na uzależnieniu przez ustawodawcę przyznania tego prawa od tego, jaki sąd wydał przedmiotowe postanowienie. W ocenie Skarżącej, ustawodawca dokonał w ten sposób niesprawiedliwego ograniczenia dopuszczalności wniesienia skargi kasacyjnej jedynie do spraw, w których postanowienie takie wydał wojewódzki sąd administracyjny.

Uznać należy, iż zachodzi podobieństwo między sytuacją prawną podmiotu wnoszącego skargę kasacyjną na postanowienie o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego wydane po raz pierwszy przez NSA oraz podmiotu wnoszącego skargę kasacyjną na postanowienie o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania wydane przez wojewódzki sąd administracyjny.

W obydwu przypadkach wnoszący skargę o wznowienie postępowania są podmiotami postępowania sądowoadministracyjnego legitymującymi się orzeczeniem o odrzuceniu skargi o wznowienie tegoż postępowania. Podmioty te, wnosząc przedmiotową skargę, mogą powołać się na podobne przesłanki w celu osiągnięcia podobnego rezultatu, jakim jest wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego.

Porównywane podmioty charakteryzuje zatem cecha relewantna pozwalająca na uznanie, iż znajdują się one w podobnej sytuacji prawnej.

W tym kontekście podnieść trzeba, że nie zawsze odmienne potraktowanie przez prawodawcę sytuacji podobnych jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Mogą bowiem zachodzić przypadki, gdy odmienność tego potraktowania będzie konstytucyjnie usprawiedliwiona.

Odstępstwa od konstytucyjnego nakazu równego traktowania podmiotów podobnych są bowiem konstytucyjnie uzasadnione, gdy: 1) uwzględniają zasadę relewancji, czyli pozostają w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służą realizacji tego celu i treści; wprowadzane zróżnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione; 2) uwzględniają 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) pozostają w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. SK 10/16, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 1 i przytoczone tam wcześniejsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

Stwierdzić należy, iż wynikające z kwestionowanej regulacji zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów nie nosi cech arbitralności i pozostaje w racjonalnym związku z celem tej regulacji.

Po raz kolejny przypomnieć należy, że rozpatrywany w niniejszej sprawie problem dotyczy pozbawienia możliwości wniesienia skargi kasacyjnej, tj. zwykłego środka odwoławczego, na postanowienie NSA wydane w wyniku rozpatrzenia środka zaskarżenia o charakterze nadzwyczajnym w postaci skargi o wznowienie postępowania przed tymże sądem.

Zgodnie z poczynionymi na wstępie ustaleniami, rozpoznany w niniejszej sprawie problem dotyczy więc kontroli orzeczenia NSA wydanego w szczególnej, nadzwyczajnej sytuacji procesowej, tj. w postępowaniu zainicjowanym skargą

o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego prawomocnie zakończony wyrokiem NSA.

Jak należy po raz kolejny wskazać, postępowanie wznowieniowe ze względu na ścisłe podmiotowe i przedmiotowe powiązanie z postępowaniem prawomocnie zakończonym, którego dotyczy przedmiotowa skarga, należy traktować jako jego kontynuację.

Zauważyć ponadto należy, iż w art. 173 § 1 p.p.s.a. przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym skarga kasacyjna do NSA przysługuje od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych kończących postępowanie w sprawie. Ten środek odwoławczy przysługuje zatem od orzeczeń nieprawomocnych, wydanych w pierwszej instancji przez wojewódzkie sądy administracyjne (*vide* – H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz i orzecznictwo*, *op. cit.*, komentarz do art. 173). Skarga kasacyjna przysługuje więc od każdego nieprawomocnego wyroku sądu pierwszej instancji wydanego w odniesieniu do wszystkich, poddanych kognicji sądów administracyjnych, przejawów aktywności określonych podmiotów z zakresu administracji publicznej, oraz od nieprawomocnych postanowień tegoż sądu kończących postępowanie. W odniesieniu do tej ostatniej kategorii orzeczeń zauważyć należy, że w aktualnie obowiązującym stanie prawnym skarga kasacyjna przysługuje jedynie na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego wydane na podstawie art. 58 § 1 pkt 1, 5 i 6 p.p.s.a. Na postanowienia wydane na podstawie art. 58 § 1 pkt 2 – 4, art. 161 § 1 oraz art. 220 § 3 p.p.s.a. przysługuje środek odwoławczy w postaci zażalenia (*vide* – P. Szustakiewicz, A. Skoczyła, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, 2016 r., komentarz do art. 173, Legalis).

Skarga kasacyjna jest, obok zażalenia, podstawowym środkiem zaskarżenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Jest instrumentem prawnym, którego zastosowanie przez legitymowany czynnie podmiot powoduje

wszczęcie postępowania sądowego mającego na celu dokonanie weryfikacji zapadłego w pierwszej instancji, nieprawomocnego orzeczenia sądu albo innej czynności organu sądowego o charakterze decyzyjnym.

Zgodnie z art. 168 p.p.s.a., orzeczenie sądu staje się prawomocne, jeżeli nie przysługuje co do niego środek odwoławczy, a zatem skarga kasacyjna albo zażalenie. Prawomocność jest cechą orzeczenia sądowego, dzięki której uzyskuje ono moc wiążącą (art. 170 p.p.s.a.) oraz powagę rzeczy osądzonej (art. 171 p.p.s.a.).

Skarga kasacyjna jest względnie dewolutywnym środkiem odwoławczym. Przysługuje bowiem do NSA, a zatem – co do zasady – przenosi sprawę do sądu wyższej instancji.

Wyjątek od tej zasady przewiduje art. 179a p.p.s.a., zgodnie z którym, *jeżeli przed przedstawieniem skargi kasacyjnej Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu wojewódzki sąd administracyjny stwierdzi, że w sprawie zachodzi nieważność postępowania albo podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione, uchyla zaskarżony wyrok lub postanowienie rozstrzygając na wniosek strony także o zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego i na tym samym posiedzeniu ponownie rozpoznaje sprawę. Od wydanego orzeczenia przysługuje skarga kasacyjna.*

Skarga kasacyjna jest środkiem suspensywnym, gdyż jej wniesienie powoduje wstrzymanie uprawomocnienia orzeczenia. Jest środkiem zwyczajnym, jako że przysługuje od nieprawomocnych orzeczeń sądu pierwszej instancji, oraz samodzielny, gdyż jej wniesienie jest odrębną czynnością procesową. Ma charakter reparatorny, gdyż jej wniesienie zmierza do wyeliminowania uchybień zaistniałych w toku postępowania oraz w zaskarżonym orzeczeniu. Skarga kasacyjna jest środkiem o charakterze niepełnym. Może bowiem zostać oparta wyłącznie na podstawach wymienionych w p.p.s.a. (*vide* – W. Piątek [w:] R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, *op. cit.*, str. 157–158).

Podkreślić trzeba, że w myśl 173 § 1 p.p.s.a skarga kasacyjna nie przysługuje od orzeczeń NSA. Z momentem ich ogłoszenia stają się one bowiem prawomocne. Od prawomocnych orzeczeń stronom przysługuje zaś możliwość wniesienia jednego z nadzwyczajnych środków zaskarżenia (*vide* – P. Szustakiewicz, A. Skoczyła, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, op. cit.*, komentarz do art. 173; R. Hauser, M. Wierzbowski, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, 2017 r., komentarz do art. 173, Legalis).

Reasumując, w przyjętym przez ustawodawcę w p.p.s.a. modelu postępowania sądowoadministracyjnego skarga kasacyjna, jako zwyczajny środek odwoławczy, przysługuje wyłącznie od określonych orzeczeń wydanych przez wojewódzkie sądy administracyjne. W modelu tym ustawodawca wyłączył więc całkowicie możliwość zaskarżenia skargą kasacyjną orzeczeń wydanych przez NSA, jako orzeczeń wydanych przez najwyższą instancję w sądownictwie administracyjnym.

Zauważyć należy, że ustanowiona w p.p.s.a. zasada postępowania dwuinstancyjnego dotyczy postępowania sądowoadministracyjnego, w którym w pierwszej instancji orzeczenie co istoty sprawy wydaje wojewódzki sąd administracyjny, zaś sądem odwoławczym, kontrolującym owo orzeczenie, jest NSA – jako sąd drugiej instancji. Zasada ta mieści się w przyjętym w p.p.s.a. modelu środków odwoławczych w postaci skargi kasacyjnej i zażalenia.

Przyjęta przez ustawodawcę w p.p.s.a. niezaskarżalność postanowienia NSA odrzucającego skargę o wznowienie postępowania przed tym sądem, prowadząca do kwestionowanego w niniejszej sprawie zróżnicowania, pozostaje zatem w bezpośrednim związku z obowiązującymi w p.p.s.a. regulacjami dotyczącymi skargi kasacyjnej jako zwyczajnego środka odwoławczego przysługującego wyłącznie od orzeczeń wojewódzkiego sądu administracyjnego. Jest to więc racjonalnie uzasadnione i pozbawione cech arbitralności, gdyż stanowi bezpośrednią konsekwencję ogólnej zasady niezaskarżalności skargą

kasacyjną orzeczeń wydawanych przez NSA. Ta natomiast zasada jest konsekwencją wskazanego wcześniej, przyjętego przez ustawodawcę modelu funkcjonowania tegoż sądu w systemie sądownictwa administracyjnego.

Kwestionowane zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów w zakresie prawa do zaskarżenia postanowienia o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego ma charakter proporcjonalny i nie pozostaje w kolizji z innymi wartościami konstytucyjnymi.

Wyłączenie możliwości składania środków odwoławczych od orzeczeń NSA, w tym zwłaszcza w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem nadzwyczajnego środka odwoławczego w postaci skargi o wznowienie postępowania, jest instrumentem umożliwiającym temu sądowi właściwą realizację jego zadań jako najwyższego organu sądowego w systemie sądów administracyjnych.

W tym zakresie należy odwołać się do przytoczonej w niniejszym stanowisku argumentacji uzasadniającej rezygnację przez ustawodawcę z prawa do zaskarżenia orzeczenia NSA o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania przed tym sądem (w kontekście zarzutu naruszenia wzorca z art. 78 Konstytucji) jako dopuszczalnej w świetle zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji – ze względu na szczególną pozycję NSA w systemie organów ochrony prawnej.

W świetle tej argumentacji uznać należy, iż, wynikające z art. 173 § 1 p.p.s.a., odmienne potraktowanie podmiotów wnoszących skargę o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego, polegające na nieprzyznaniu prawa do zaskarżenia postanowienia o odrzuceniu tej skargi wydanego po raz pierwszy przez NSA oraz wprowadzenie zaskarżalności tegoż postanowienia w przypadku jego wydania przez wojewódzki sąd administracyjny – odpowiada zasadzie proporcjonalności oraz jest przejawem zapewnienia stabilności obrotu prawnego.

W związku z tym zasadne jest przyjęcie, iż przepis art. 173 § 1 p.p.s.a. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia skargą kasacyjną wydanego po raz pierwszy postanowienia NSA o odrzuceniu skargi o wznowienie

postępowania sądowoadministracyjnego prowadzonego przed tym sądem, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego