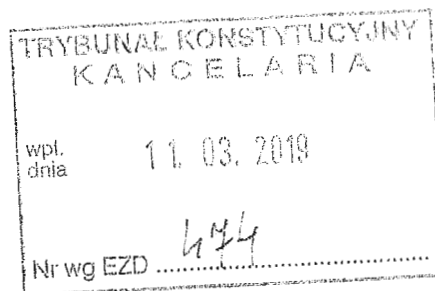




KORPUSIŃSKI
I WSPÓŁPRACOWNICY
KANCELARIA PRAWNA



Kraków, dnia 7 marca 2019 r.

Do
Trybunału Konstytucyjnego
00-918 Warszawa, Al. Jana Christiana Szucha 12a

Sygnatura akt: SK 26/17

Skarżąca: T Spółka Akcyjna z siedzibą
w K
działająca przez pełnomocnika, radcę prawnego Wojciecha Bukowskiego
nr wpisu KR-1368, „Korpusiński i Współpracownicy” Kancelaria Prawna,
ul. Zwierzyniecka 17/5, 31-103 Kraków

Organ: Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, ul. Wiejska 4/6/8, 00-902 Warszawa

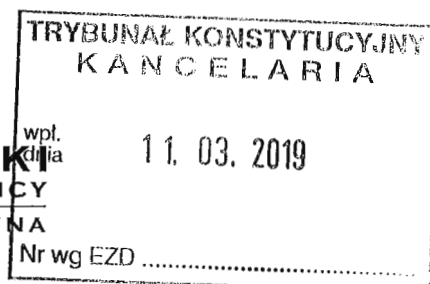
Działając w imieniu T Spółki Akcyjnej
z siedzibą w K, jako wykazany w sprawie pełnomocnik, w załączeniu
przedkładam pismo z odpowiedzią na pismo Prokuratora Generalnego z 24 kwietnia 2018 r.
oraz pismo Marszałka Sejmu z 5 lipca 2018 r. wnosząc o jego przyjęcie przez Trybunał
Konstytucyjny i uwzględnienie argumentacji w nim zawartej przy rozpoznawaniu skargi
konstytucyjnej.

Za skarżącą – pełnomocnik

Wojciech Bukowski
radca prawny



KORPUSIŃSKI
I WSPÓŁPRACOWNICY
KANCELARIA PRAWNA



Kraków, dnia 7 marca 2019 r.

Do
Trybunału Konstytucyjnego

00-918 Warszawa, Al. Jana Christiana Szucha 12a

Sygnatura akt: SK 26/17

Skarżąca: T Spółka Akcyjna z siedzibą
w K
działająca przez pełnomocnika, radcę prawnego Wojciecha Bukowskiego
nr wpisu KR-1368, „Korpusiński i Współpracownicy” Kancelaria Prawna,
ul. Zwierzyniecka 17/5, 31-103 Kraków

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

5 odpisów

PISMO PEŁNOMOCNIKA SKARŻĄCEJ

Działając w imieniu T Spółki Akcyjnej
z siedzibą w K , jako wykazany w sprawie pełnomocnik, na podstawie
art. 69 ust.2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed
Trybunałem Konstytucyjnym, ustosunkowując się do pisma Prokuratora Generalnego
z 24 kwietnia 2018 r. oraz pisma Marszałka Sejmu z 5 lipca 2018 r. obejmującego wniosek
o umorzenie postępowania, przedstawiam poniżej dodatkowe stanowisko skarżącej spółki i
szczegółową argumentację w tym zakresie, która podsumowana zostanie dodatkowo pod
koniec niniejszego pisma.

I. Odpowiedź na stanowisko Prokuratora Generalnego

1. Pojęcie sprawy w rozumieniu art.45 ust.1 Konstytucji i jej gwarancje

Przed wszystkim należy podnieść, że w przypadku będącym przedmiotem skargi konstytucyjnej wniesionej przez T Spółki Akcyjnej z siedzibą w K mamy do czynienia ze sprawą w rozumieniu art. 45 ust.1 Konstytucji i jako taka winna być ona objęta gwarancjami wynikającymi z tego przepisu.

Podnieść w tym zakresie należy, że konstytucyjne pojęcie "sprawy" interpretowane winno być szeroko - w oderwaniu od znaczenia przypisywanego mu na gruncie konkretnych przepisów ustawowych. Pojęcie to należy wyklądać przez pryzmat konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu, by *"obejmowało wszelkie sytuacje - bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygania o prawach danego podmiotu (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"*.¹

Dalej, zgodzić się należy ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego przywołanym przez Prokuratora Generalnego (str. 39 pisma) a zawartym w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2015 r. wydanym w sprawie do sygnatury SK 21/14, że opowiadając się za konkretnym rozwiązaniem, prawodawca zobowiązany jest zawsze przestrzegać wszystkich wymogów konstytucyjnych oraz dostosowywać ustawę do podnoszonego, w następstwie dynamicznej interpretacji norm konstytucyjnych, standardu ochrony praw i wolności.²

Podkreślić należy, że jak wskazano w uzasadnieniu przywołanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 stycznia 2006 r. (sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2) oraz w wyrokach o sygn. SK 68/06 i SK 2/09 stwierdził, że choć podmioty prawa nie mogą na podstawie norm konstytucyjnych domagać się od prawodawcy zagwarantowania prawa do nadzwyczajnego środka zaskarżenia w procedurze cywilnej, w tym prawa do wznowienia postępowania cywilnego, to uzasadnione konstytucyjnie

¹ wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99,

² wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2015 r. SK 21/14, por. również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r. P 56/11, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2010 r. SK 2/09

jest oczekiwanie, że jeżeli ustawodawca skorzysta już z konstytucyjnej kompetencji prawodawczej i wprowadzi wznowienie postępowania cywilnego albo inny sposób nadzwyczajnego wzruszania prawomocnych rozstrzygnięć sądowych, to wprowadzone rozwiązania prawodawcze nie będą naruszać prawa do sądu, zakazu zamykania drogi sądowej, zasad sprawiedliwości proceduralnej jak również innych *in casu* relewantnych merytorycznie norm konstytucyjnych.³ Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, gdzie wskazano, iż w jego orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że w razie ustanowienia regulacji przewidującej wznowienie postępowania, do takiej regulacji znajdują zastosowanie gwarancje wynikające z art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej.⁴

Przypomnieć również w powyższym kontekście należy, że zgodnie z utrwalonym poglądem zasady sprawiedliwości proceduralnej są «wartością samą w sobie» i wynikają nie tylko z art. 45 ust. 1 Konstytucji, lecz także z art. 2 Konstytucji i dotyczą wszystkich etapów postępowania sądowego a gwarancje proceduralne wyrażone w art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji odnoszą się do postępowań nadzwyczajnych.⁵

Dodać należy, że jak wskazano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje prawo do wznowienia postępowania sądowego i prawo do żądania wzruszenia orzeczenia sądowego - co do zasady ograniczone pewnym terminem, liczonym od momentu uprawomocnienia się orzeczenia (wyjątkiem jest tu chociażby wznowienie postępowania karnego na korzyść skazanego) - w wypadku wystąpienia poważnych wad postępowania lub następczego wykrycia istotnych okoliczności faktycznych lub środków dowodowych, z których strona nie mogła skorzystać wcześniej, jest składową prawa do sądu w tym jego aspekcie, który dotyczy obowiązku sprawiedliwego ukształtowania procedury sądowej. W konsekwencji, pozbawienie strony możliwości domagania się wzruszenia orzeczeń we wskazanych sytuacjach narusza prawo jednostki do rozstrzygnięcia sprawy zgodnie z wymogami sprawiedliwości proceduralnej. O wyłączeniu omawianego prawa może zadecydować jedynie wzgląd na inne normy, zasady czy wartości konstytucyjne, przy czym sama stabilność prawomocnych orzeczeń - będąca niewątpliwie wartością chronioną

³ wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2015 r. SK 21/14

⁴ postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 stycznia 2017 r. SK 4/15, wyroki TK z: 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2; 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53; 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09; 11 maja 2011 r., sygn. SK 11/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 32; 22 września 2015 r., sygn. SK 21/14,

⁵ wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2015 r. SK 21/14, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2010 r. SK 2/09,

przez ustawę zasadniczą - nie stanowi w tym zakresie wystarczającego uzasadnienia.⁶ Dodać należy, że wznowienie postępowania jest instytucją prawa procesowego, która umożliwia weryfikację postępowania w sprawie oraz wzruszenie i ocenę prawomocnego orzeczenia, gdy istnieją poważne wątpliwości co do prawidłowego przeprowadzenia tego postępowania. W tym zakresie stanowi ono środek nieodzowny urzeczywistnienia zasady sprawiedliwości. Podstawy wznowienia postępowania mają charakter nadzwyczajny i świadczą o szczególnie doniosłej wadliwości, która nie może być tolerowana w demokratycznym państwie prawnym⁷ a prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej oznacza m.in. obowiązek takiego uregulowania kwestii związanych z tokiem postępowania, aby istniało prawdopodobieństwo uzyskania rozstrzygnięcia zgodnego z prawem oraz odpowiadającego prawdzie materialnej. Wznowienie postępowania stanowi środek nieodzowny urzeczywistnienia zasady sprawiedliwości, która przejawia się również w tym, że prawomocne orzeczenie co do meritum sprawy oparte zostaje na ustaleniach faktycznych odpowiadających rzeczywistości.⁸ Jak nadto wskazał Trybunał Konstytucyjny, nawet niewielkie ryzyko wydania orzeczenia sądowego naruszającego prawa konstytucyjne stanowi istotny argument przemawiający za rozważeniem dopuszczalności wznowienia postępowania sądowego.⁹

Podkreślić także należy, że jak wskazano w przywołanym przez Prokuratora Generalnego orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (str. 40 pisma) 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.¹⁰

Podsumowując, skoro ustawodawca przewidział możliwość wznowienia postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, to postępowanie to winno być objęte gwarancjami wynikającymi z art. 45 ust.1 Konstytucji.

⁶ postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 stycznia 2017 r. SK 4/15, zob. również wyroki TK z: 15 maja 2000 r., sygn. SK 29/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 110; 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31; 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113,

⁷ tak Rzecznik Praw Obywatelskich w sprawie przed TK do sygnatury K 7/09,

⁸ tak Prokurator Generalny w sprawie przed TK do sygnatury K 7/09,

⁹ wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lipca 2009 r. K 7/09

¹⁰ wyroki TK z 12.03.2002 r. P. 9/01, z 18.10.2005 SK 48/03, z 20.11.2007 SK 57/05).

2. **Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego jako orzeczenie wydane w pierwszej instancji w rozumieniu konstytucyjnym.**

Jak wskazywano w skardze, jedną z gwarancji konstytucyjnych wynikającą z powołanego przepisu art. 45 ust.1 Konstytucji jest gwarancja proceduralnej kontroli postępowania sądowego służąca zapobieganiu pomyłkom i arbitralności decyzji podejmowanych w pierwszej instancji lub przy orzekaniu po raz pierwszy (art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Jak w związku z powyższym wskazywano w skardze, Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił skargę kasacyjną skarżącą od wydanego w tej sprawie postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z listopada 2015 r., który odrzucił skargę skarżącą o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym jako sąd orzekający po raz pierwszy w tym przedmiocie. W ocenie skarżącej postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z listopada 2015 r. winno zatem podlegać gwarantowanej konstytucyjnie proceduralnej kontroli celem zweryfikowania, czy postanowienie to nie było błędne.

W tym kontekście zarzucić należy, że **wbrew stanowisku Prokuratora Generalnego wskazane postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego jest orzeczeniem wydanym w pierwszej instancji w konstytucyjnym rozumieniu tego pojęcia**, właśnie jako orzeczenie w którym Naczelny Sąd Administracyjny orzeka po raz pierwszy w sprawie skarżącej. Należy mieć na uwadze, iż błędne jest odwoływanie się w tym zakresie przez Prokuratora Generalnego do rozumienia pojęcia sądu pierwszej i drugiej instancji prezentowanego na gruncie przepisów o postępowaniu sądowo-administracyjnym. Rozumowanie takie obarczone jest błędem logicznym polegającym na pomyleniu płaszczyzny konstytucyjnej (wzorca) z płaszczyzną ocenianego prawa (przedmiotu kontroli). Takie utożsamienie obu pojęć nie znajduje w szczególności uzasadnienia na gruncie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie wypowiadał się już w tym zakresie.

Należy w związku z powyższym przypomnieć, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, iż postanowienie wydane po raz pierwszy przez sąd odwoławczy może być kwalifikowane, w rozumieniu powołanego wzorca kontroli, jako wydane w pierwszej instancji. Stanowisko powyższe wynika już z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przywołanego przez Prokuratora Generalnego (na str.42 pisma), w którym wskazano, iż za orzeczenie pierwszo-instancyjne w rozumieniu art.78 Konstytucji należy uznać każde orzeczenie wydawane przez Sąd (nawet Sąd drugiej instancji) po raz pierwszy.¹¹ W

¹¹ wyroki TK z 27.02.2007 SK 3/05, z 9.02.2010 SK 10/09, z 22.10.2013 SK 14/13, z 26.11.2013 SK 33/12, z 24.02.2015 K 34/12, 13.10.2015 SK 63/12,

orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego uznano w szczególności, że również orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego może stanowić orzeczenie wydane w pierwszej instancji w rozumieniu art. 78 Konstytucji (tak Trybunał Konstytucyjny uznał w sprawie SK 46/15). W powołanej sprawie jednak z jednej strony z uwagi na charakter rozpatrywanej przez Trybunał sprawy (sprawy incydentalnej dotyczącej kosztów postępowania spraw, jak stwierdził Trybunał, w istocie rzeczy – technicznej nierozdzielnie powiązanej z niepodlegającym zaskarżeniu orzeczeniem wydanym w sprawie głównej), z drugiej zaś strony z uwagi na pozycję ustrojową Naczelnego Sądu Administracyjnego Trybunał uznał, że w takiej kategorii spraw wyjątkowo uzasadnione jest odstępstwo od zasady zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.¹²

W powyższym, zakresie należy podnieść, że w sprawie, która jest przedmiotem skargi konstytucyjnej T Spółki Akcyjnej z siedzibą w K jej charakter nie pozwala na przełamanie zasady zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Ponadto w ocenie skarżącej również pozycja ustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego, zwłaszcza w takiej sprawie nie uzasadnia odstępstwa od tej zasady, tak jak to przyjął Trybunał Konstytucyjny we wskazanej wyżej sprawie do sygnatury SK 46/15.

W powyższym zakresie podnieść należy, co następuje:

2.1. Charakter i istotność sprawy wznowienia postępowania

Po pierwsze, charakter sprawy wznowienia postępowania nie pozwala na uczynienie w jej przypadku wyjątku od zasady zaskarżalności orzeczenia sądu administracyjnego, w tym przypadku orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekającego po raz pierwszy.

2.1.1. W odróżnieniu od „sprawy” orzekania o kosztach postępowania, która nie jest elementem aktu sądowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, lecz czynnością konsekwentną, stanowiącą konsekwencję rozstrzygnięcia merytorycznego w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a przy tym akcydentalną wobec rozstrzygnięcia o istocie sprawy, sprawa wznowienia postępowania jest elementem sądowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, bowiem zmierza do korekty wadliwego orzeczenia w konkretnej sprawie i stanowi środek prawny obalania prawomocnych orzeczeń, umożliwiając ponowne

¹² wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2016 r. SK 46/15

rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty w celu zagwarantowania prawidłowości (zgodności z prawem) wydanego w tej sprawie rozstrzygnięcia.¹³

2.1.2. W tym zakresie należy podnieść, że cel wznowienia postępowania stoi hierarchicznie wyżej od celu, jakim jest sprawiedliwe orzeczenie o kosztach postępowania, jak we wskazanej wyżej sprawie będącej kanwą wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2016 r. SK 46/15. O ile bowiem orzeczenie o kosztach postępowania dotyczy jedynie kwestii poniesienia tych kosztów przez stronę postępowania, to orzeczenie zamykające możliwość kontroli merytorycznej orzeczenia zapadłego w postępowaniu, które jest przedmiotem wznowienia dotyka samych konstytucyjnie chronionych praw strony postępowania, będących przedmiotem rozstrzygnięcia sprawy. Należy przypomnieć, że problem wznowienia postępowania sądowno-administracyjnego jest znacznie głębszy niż sam proces kontroli legalności. Zwrot stosunkowy sformułowany przez wojewódzki sąd administracyjny lub NSA w toku sprawowania kontroli ma ustalać prawdę. I to kryterium determinuje sprawowany przez ten sąd wymiar sprawiedliwości, uzasadniając jednocześnie istnienie tej nadzwyczajnej instytucji procesowej, umożliwiającej swoistą „kontrolę” wadliwego orzeczenia w imię osiągnięcia celu najwyższego — legalności i poznania prawdy. Możliwość wznowienia postępowania pozwala skarżącemu na obronę swych praw, szczególnie w obliczu prawomocnego orzeczenia sądu i jego skutków. Inicjatywa skarżącego w tym zakresie pozwala sądom administracyjnym na kontrolę własnego orzecznictwa, a więc i jego korektę. W zasadniczy sposób gwarantuje to zachowanie autorytetu sądownictwa administracyjnego i wymiaru sprawiedliwości.¹⁴

2.1.3. Dalej podnieść należy, że w odróżnieniu od sprawy kontroli orzeczenia o kosztach postępowania, sprawa wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego nie jest akcydentalna, wypadkowa w ramach postępowania głównego, ani też nie stanowi jego kontynuacji, lecz stanowi samodzielną nową sprawę przed sądem. Przypomnieć trzeba w tym zakresie, że w polskim procesie sądowno-administracyjnym postępowanie wznowieniowe nie stanowi kolejnej fazy tego samego postępowania kontrolnego. Prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego definitywnie kończy postępowanie kontrolne — zamyka proces. Postępowanie o wznowienie postępowania jest natomiast nowym postępowaniem sądowno-administracyjnym, wiążącym się tylko ze zwykłym postępowaniem tożsamością uprzednio przesądzonej sprawy. Warto wskazać, że już w okresie

¹³ H. Knysiak-Sudyka, w komentarzu do art.270 PPSA, Lex, teza 1 i 3, K. Sobieralski, Wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego, Kraków 2003, s. 48–49

¹⁴ K. Sobieralski, Wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego, Lex, R.1.2.

międzywojennym Sąd Najwyższy formułował tezę, że: *„Postępowanie dotyczące właściwego wznowienia postępowania, to jest rozpoznawanie dopuszczalności i zasadności samego żądania, nie jest dalszym ciągiem ukończonej prawomocnie sprawy, lecz nowym specjalnie unormowanym procesem. Skarga o wznowienie postępowania (...) nie może być uważana za czynność procesową, dopuszczalną według stanu sprawy, gdyż żadnej już sprawy nie ma, lecz jest pismem procesowym, przyrównanym do pozwu, rozpoczynającym nowy, specjalnie unormowany proces (...).”* . Wszczęcie postępowania wznowieniowego tworzy nowy proces sądowoadministracyjny o innym autonomicznym celu, którym będzie stwierdzenie dopuszczalności wznowienia oraz ustalenie istnienia i następstw jednej z wyliczonych w p.p.s.a. wad postępowania. Uzasadnienie dla tego twierdzenia można znaleźć także na gruncie postępowania administracyjnego, gdzie przez długi czas lansowano koncepcję kontynuowania stale jednego, tego samego postępowania, poczynając od daty rozpoczęcia czynności w postępowaniu instancyjnym zakończonym decyzją ostateczną, przez fazy postępowania prowadzonego w trybie nadzoru, aż do wydania w tym trybie decyzji ostatecznej. Sprawę tę przesądził ostatecznie SN w niepublikowanej uchwale z dnia 19 lipca 1991 r.: *„Wszczęcie postępowania w trybie nadzoru lub o wznowienie postępowania rozpoczyna nowe postępowanie administracyjne w stosunku do postępowania prowadzonego w trybie zwykłym (instancyjnym), którego datę określa się na zasadzie art. 61 k.p.a.”*. Nie przeczy temu teza o tożsamości sprawy w postępowaniach obu trybów. Jak to rozumieć? Otóż jeśli rzeczywiście zostanie spełniona jedna z pozytywnych przesłanek wznowienia postępowania, a nie zaistnieje przesłanka negatywna, to przedmiotem postępowania wznowionego będzie ponowne rozpatrzenie sprawy sądowo-administracyjnej. Wszak art. 282 § 1 p.p.s.a. (dawniej art. 412 § 1 k.p.c.) stanowi: *„Sąd rozpoznaje sprawę na nowo w granicach, jakie zakreśla podstawa wznowienia”*. Inicjatywa uczestnika postępowania w zakresie wznowienia postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym i przed NSA następuje w formie skargi. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, inaczej niż ustawa o NSA, posługuje się już terminem *„skarga o wznowienie postępowania”*. W pierwszych przepisach dotyczących wznowienia postępowania p.p.s.a. nie używa określenia rzeczownikowego, tak jak czyniła to ustawa o NSA, która wykorzystując określenie *„wniosek o wznowienie”* odróżniała go od zwykłej skargi do NSA. Obecnie ustawa mówi najpierw o *„żądaniu”* wznowienia postępowania (art. 270–274), a następnie w art. 276 i n. używa określenia *„skarga o wznowienie postępowania”*. Wskazuje to, że ustawodawca również obecnie stara się odróżnić ten akt zaskarżenia od zwykłej skargi sądowoadministracyjnej (art. 50 p.p.s.a.) i wniosku o wszczęcie postępowania (art. 63–64 p.p.s.a.). Można przyjąć, że to rozróżnienie jest celowym działaniem

ustawodawcy, który chce uwypuklić szczególną rolę instytucji wznowienia postępowania. Termin „skarga” w odniesieniu do omawianej instytucji funkcjonuje w k.p.c., występuje w orzecznictwie sądowym, używają go również przedstawiciele doktryny postępowania administracyjnego. Wyraz „skarga” jest w procedurze cywilnej pozostałością porozbiorową. Wywodzi się z wieloznacznego wyrazu die Klage, znaczącego „pozew”, „powództwo”, „środek prawny” i „skarga w znaczeniu materialnym”. Jest to zatem pojęcie bardzo pojemne (ogólne), a wielość określeń wprowadza zamęt terminologiczny. Można zatem przyjąć, że jest to nadzwyczajna skarga sądowoadministracyjna.¹⁵

2.1.4. W kontekście samodzielności sprawy wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego należy również zauważyć, że skoro skarga o wznowienie postępowania zmierza w istocie do wzruszenia wadliwego orzeczenia sądowego przez jego kasację i reformację, to można przyjąć, że jest to powództwo pochodzące od uprawnionego podmiotu o ukształtowanie na nowo stosunku prawnego między stronami postępowania sądowoadministracyjnego. Prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego co do legalności zaskarżonych przejawów działania lub zaniechania organów administracji publicznej tworzy między stronami stosunek prawnoprocesowy, któremu przysługuje wzruszalne domniemanie prawidłowości. W wyniku wznowieniowego orzeczenia sądu ten (poprzedni) stosunek prawny jako wadliwy przestaje istnieć, a w to miejsce kształtowany jest na nowo — już wolny od wad. Oczywiście to powództwo kształtujące będzie miało swoisty charakter, wynikający z celów sądownictwa administracyjnego, dość odmienny od swego dalekiego cywilistycznego pierwowzoru. Skarżący (powód) nie zmierza w istocie do ukształtowania, czy przekształcenia prawa w rozumieniu prawa administracyjnego materialnego. Taką możliwość przewiduje k.p.a. w ramach instytucji odwołania, zażalenia czy wznowienia postępowania administracyjnego, kiedy następuje kasacja i merytoryczna (co do praw lub obowiązków) reformacja zaskarżonego rozstrzygnięcia. Również instytucja wznowienia postępowania cywilnego może zmierzać do ukształtowania praw i obowiązków w ramach rozstrzyganej sprawy cywilnej. Natomiast działanie sądu administracyjnego w tym trybie prowadzi do urzeczywistnienia normy prawnej, która uprawnia ten sąd do ponownego formułowania w swoim orzeczeniu zwrotu stosunkowego, czyli wypowiedzi kwalifikującej określone zachowanie jako zgodne albo jako niezgodne z prawem - kształtującej na nowo „rzeczywistość pokontrolną”. Skutek kształtujący następuje w tym przypadku nie w drodze egzekucji, lecz automatycznie z chwilą uzyskania przez orzeczenie przymiotu prawomocności (wydania orzeczenia). W związku z tym skarga

¹⁵ K. Sobieralski, Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego, Lex, R.I.3.

nieważności oraz skarga restytucyjna są procesowo skargami o ukształtowanie (prozessuale Gestaltungsklagen). Wznowienie tego postępowania stwarza możliwość usunięcia prawomocnego orzeczenia przez wydany w tym trybie wyrok kształtujący — skarga o wznowienie postępowania ma zatem charakter powództwa o ukształtowanie na nowo sytuacji prawnej przez sąd administracyjny.¹⁶

2.1.5. Podsumowując ten wątek należy również wskazać, że błędna jest cała argumentacja Prokuratora Generalnego odwołująca się do postępowania wznowieniowego jako swoistej kontynuacji postępowania sądowo-administracyjnego. **Wbrew stanowisku Prokuratora Generalnego postępowanie wznowieniowe toczące się przed Naczelnym Sądem Administracyjnym jest zatem postępowaniem, przed którym rozpoczyna się postępowanie kończące się rozstrzygnięciem co do istoty sprawy i w którym wydane orzeczenie odrzucające skargę o wznowienie stanowi orzeczenie wydane w pierwszej instancji w konstytucyjnym rozumieniu tego pojęcia.**

2.2. Pozycja ustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Brak uzasadnienia dla wyjątku od zasady zaskarżalności

Podnieść dalej trzeba, że również pozycja ustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego nie pozwala na uczynienie w przypadku sprawy wznowienia wyjątku od zasady zaskarżalności orzeczenia sądu administracyjnego, w tym przypadku orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekającego po raz pierwszy.

2.2.1. Po pierwsze, należy zauważyć, że w odróżnieniu od Sądu Najwyższego, Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje przede wszystkim funkcję orzeczniczą, jako sąd drugiej instancji w systemie sądownictwa administracyjnego. NSA z jednej strony usytuowany jest na szczycie hierarchii sądownictwa administracyjnego z drugiej zaś **jest po prostu sądem II instancji właściwym dla wszystkich wojewódzkich sądów administracyjnych.**¹⁷ Jakkolwiek orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego nie podlegają kontroli Sądu Najwyższego, to jednak przede wszystkim Naczelny Sąd Administracyjny wypełniając dyspozycję art. 176 ust. 1 Konstytucji, rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych. Innymi słowy, o ile Sąd Najwyższy wyjątkowo rozpoznaje środki odwoławcze (art.394¹ k.p.c.), to Naczelny Sąd Administracyjny co do zasady jest właśnie sądem odwoławczym działającym jako druga instancja, co więcej jest to podstawowa funkcja

¹⁶ K. Sobieralski, Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego, Lex, R.I.3.

¹⁷ A. Puczek, w komentarzu do art.2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Lex, t.4,

Naczelnego Sądu Administracyjnego. Należy zwrócić uwagę, że o ile ustrojodawca w art.183 ust.1 Konstytucji stanowi, że „*Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania*”, wyraźnie eksponując nadrzędną i wyjątkową pozycję Sądu Najwyższego, to w art.184 zdanie pierwsze Konstytucji stwierdza już tylko, że „*Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej.*” Sam ustrojodawca wyraźnie zatem sygnalizuje, że pozycja Naczelnego Sądu Administracyjnego nie jest pozycją szczególną (a przynajmniej nie taką jak pozycja Sądu Najwyższego) i sąd ten pełni funkcję taką jak inne sądy administracyjne. Warto przypomnieć, że sam Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na to, iż nadzór Naczelnego Sądu Administracyjnego ma charakter przede wszystkim judykacyjny. Porównując model skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego Trybunał Konstytucyjny przypominał, że skargi kasacyjne w każdym z tych dwóch rodzajów postępowania mają odmienny charakter. W postępowaniu przed sądami cywilnymi skarga kasacyjna jest środkiem odwoławczym kierowanym w toku instancji do Sądu Najwyższego w celu ostatecznej kontroli zgodności z prawem orzeczeń sądów II instancji. W postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest to natomiast środek zaskarżenia orzeczeń pierwszo-instancyjnych. Inna jest także - w porównaniu z sądami w postępowaniu cywilnym - rola sądów administracyjnych, które jedynie kontrolują działalność administracji publicznej, a kontrolę tę sprawują - przede wszystkim - pod względem zgodności z prawem. Nie stosują one prawa materialnego w taki sposób, jak czynią to sądy powszechne lub wojskowe. W sprawach sądowoadministracyjnych sądy nie stosują też przepisów postępowania obowiązujących przed organami administracji publicznej. Rola sądów administracyjnych przemawia za nakierowaniem podstaw środka odwoławczego od orzeczeń sądów administracyjnych pierwszej instancji na naruszenia prawa, jakie mogły mieć miejsce w toku postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi. Konkludując Trybunał Konstytucyjny wskazał, że skoro NSA sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania, a w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów, to nadzór ten - z uwagi na specyfikę postępowania sądowoadministracyjnego - polegać musi, przede wszystkim, na judykacyjnym nadzorze nad kontrolą legalności decyzji administracyjnych, sprawowaną przez sąd administracyjny I instancji.¹⁸

Wskazać również należy, że sądy administracyjne są sądami szczególnymi,¹⁹ tymczasem Sąd Najwyższy został usytuowany ponad tradycyjnym, dychotomicznym podziałem na sądy

¹⁸ wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 września 2006 r. SK 63/05

¹⁹ M. Haczowska, w komentarzu do art.184 Konstytucji, Lex, t.1,

powszechne i sądy szczególne; jest w strukturze sądownictwa sądem o cechach wyjątkowych, co w sposób esencjonalny i semantycznie adekwatny oddaje jego nazwa - "najwyższy" (*supremus*), która jest nie tylko wyrazem uszanowania tradycji oraz potrzeby kontynuacji, lecz ma także głębokie uzasadnienie onomastyczne. Wyjątkową pozycję Sądu Najwyższego w ustroju sądów podkreślają także jego kompetencje, obejmujące nadzór judykacyjny nie tylko nad sądami powszechnymi, lecz także nad sądami wojskowymi (art. 183 ust. 1 Konstytucji RP). Tej pozycji nie umniejsza przekazanie nadzoru orzeczniczego nad sądami administracyjnymi Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu; ten sąd, oraz inne sądy administracyjne, sprawują kontrolę działalności administracji publicznej oraz nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania.²⁰

Nie można również uznać za adekwatne dla problemu będącego przedmiotem niniejszej skargi konstytucyjnej stwierdzeń Trybunału Konstytucyjnego zawartych w wyroku z dnia 13 października 2015 r. SK 63/12 przywołanych przez Prokuratora Generalnego (na str.52 pisma) o konieczności istnienia najwyższej władzy sądowniczej, której zadaniem jest rozpoznawanie najistotniejszych i najbardziej skomplikowanych spraw i konieczności wprowadzenia mechanizmów limitujących dostęp do jurysdykcji takich sądów. Stwierdzenia te odnosiły się bowiem do Sądu Najwyższego i to w sprawie dotyczącej zażalenia na postanowienie co do kosztów procesu, a więcej akcydentalnej, wypadkowej czy technicznej, jak to określił Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie SK 46/15. Należy w tym zakresie zauważyć, że w przypadku Naczelnego Sądu Administracyjnego argument podniesiony przez Prokuratora Generalnego o potrzebie ograniczenia dostępu do najwyższej instancji sądownictwa administracyjnego jest chybiony, bowiem w odróżnieniu od Sądu Najwyższego, gdzie możliwość wniesienia skargi kasacyjnej limitowana jest zarówno wartością przedmiotu sporu jak i kategorią sprawy (art.398¹ i 398² k.p.c.) a jej rozpoznanie zależy od przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania w ramach tzw. przedsądu (art. 398⁹ k.p.c.), możliwość wniesienia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie jest w żaden sposób limitowana – strona ma możliwość wniesienia skargi kasacyjnej od każdego wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego w każdej sprawie, jak i postanowień tych sądów kończących postępowanie w sprawie, z nielicznymi wyjątkami (art.173 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Warto również w tym miejscu zauważyć, że w piśmiennictwie dominuje stanowisko, że skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym, odmiennie niż w postępowaniu przed sądami powszechnymi w

²⁰ J. Gudowski, Sąd Najwyższy. Pozycja ustrojowa, funkcje i zadania (spójrzanie sędziego cywilisty),

sprawach cywilnych i karnych, jest zwyczajnym środkiem zaskarżenia przysługującym od wymienionych w art. 173 § 1 p.p.s.a. nieprawomocnych orzeczeń (zob. R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, Środki odwoławcze w postępowaniu sądowoadministracyjnym [w:] System Prawa Administracyjnego, t. 10, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 426; M. Kania, Charakter prawny skargi kasacyjnej [w:] M. Kania, Zwyczajne środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2009; M. Pawełczyk, M. Kania, Skarga kasacyjna w postępowaniu cywilnym oraz postępowaniu sądowoadministracyjnym. Próba wskazania różnic, „Radca Prawny” 2006/6, s. 16–28) przy czym w stanie prawnym obowiązującym po 15.08.2015 r. nowelizacja rozszerzyła reformatoryjne uprawnienia Naczelnego Sądu Administracyjnego, zbliżając jego uprawnienia do modelu apelacyjnego.²¹

Podsumowując, argumentacja o konieczności limitowania środków zaskarżenia rozpoznawanych przez NSA nie znajduje uzasadnienia w roli i zadaniach tego Sądu, będącego przede wszystkim Sądem drugiej instancji i nie pozwala na zamykanie możliwości weryfikacji jego orzeczeń wydawanych po raz pierwszy i zamykających możliwość wznowienia postępowania przed tym Sądem.

2.2.2. Podnieść dalej w powyższym zakresie należy, że argumentem na rzecz wyjątkowej pozycji ustrojowej Naczelnego Sądu Administracyjnego (a przynajmniej na tyle wyjątkowej, by kwestionować możliwość zaskarzania orzeczeń przez ten Sąd wydanych po raz pierwszy) nie jest to, iż Sąd ten rozstrzyga sprawy co do zasady ostatecznie, a jego orzeczenia nie mogą być przedmiotem zwyczajnych środków zaskarżenia. Stwierdzenie takie jest bowiem prawdziwe w odniesieniu do wszystkich sądów drugiej instancji w systemie sądownictwa powszechnego (orzeczenia tych sądów co do zasady są prawomocne z chwilą ich wydania i mogą być zakwestionowane jedynie poprzez wniesienie nadzwyczajnych środków zaskarżenia), jednak nie ulega wątpliwości, że orzeczenia tych sądów orzekających po raz pierwszy w sprawie wznowienia winny podlegać i podlegają kontroli instancyjnej. Jak wskazywano w skardze, w procedurze cywilnej przewidziano wniesienie środka odwoławczego na postanowienie sądu apelacyjnego odrzucające skargę o wznowienie w sprawach tzw. kasacyjnych /art. 394¹ § 2 k.p.c./ a mianowicie zażalenia do Sądu Najwyższego na postanowienie sądu drugiej instancji o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania w sprawach, w których przysługuje skarga kasacyjna. Jeżeli zatem sąd II instancji zgodnie z art. 405 był właściwy do wznowienia postępowania i odrzucił skargę o wznowienie, wtedy na jego postanowienie może przysługiwać zażalenie do Sądu Najwyższego zgodnie z art. 394¹ § 2

²¹ M. Niegódka-Medek, w komentarzu do art. 173 PPSA, Lex, t. I,

k.p.c., jeżeli w sprawie, w której wniesiono skargę o wznowienie, przysługiwałaby skarga kasacyjna.²² Skoro tak, to Naczelny Sąd Administracyjny będący sądem drugiej instancji w systemie sądownictwa administracyjnego winien być traktowany analogicznie, a zatem winna być przewidziana możliwość zaskarżenia jego orzeczenia odrzucającego skargę o wznowienie.

Odnosząc się w tym miejscu do przywołanego przez Prokuratora Generalnego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, wedle którego dopuszczalność przyjmowania, że sąd apelacyjny stawałby się choćby w ograniczonym zakresie sądem pierwszej instancji skutkowałaby trójinstancyjnością postępowania, wskazać należy, że takie rozwiązanie ustawodawca uznał właśnie za dopuszczalne i konieczne dla zapewnienia realizacji Konstytucyjnej zasady zaskarżalności orzeczeń i przewidział w tym zakresie jedyną regulację pozostawiającą po nowelizacji z dnia 22 grudnia 2004 r. system trójinstancyjny,²³ co dodatkowo potwierdza jak istotny dla realizacji gwarancji konstytucyjnych jest problem zaskarżenia postanowienia o odrzuceniu skargi o wznowienie.

2.2.3. Podnieść również trzeba, że sam Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale pełnego składu NSA z dnia 26 października 2009 r. I OPS 10/09 odnosząc się do kwestii podstaw kasacyjnych skargi kasacyjnej do NSA przypomniał, o gwarantowanym w Konstytucji prawie do sądu i opowiedział się za liberalną interpretacją przepisów o skardze kasacyjnej, tak aby możliwie jak najszerszej umożliwić realizację prawa do sądu i rozpoznania przez NSA jako sąd drugiej instancji skarg kasacyjnych. Warto zauważyć, że w powołanej uchwale Naczelny Sąd Administracyjny odwołał się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i przypomniał, że zdaniem Trybunału z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Zakres przedmiotowy tego prawa obejmuje spory dotyczące stosunków cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych oraz rozstrzyganie o zasadności zarzutów karnych. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika ponadto dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu (orzeczenia: z dnia 7 stycznia 1992 r. sygn. akt K 8/91, OTK 1992, cz. I, s. 82; z dnia 8 kwietnia 1997 r. sygn. akt K 14/96, OTK ZU 1997, nr 2, s. 122; z dnia 29 września 1993 r. sygn. akt K 17/92, OTK 1993, cz. II, s. 308 i nast.; z dnia 20 września 2006 r. sygn. akt SK 63/05). Ustawa zasadnicza zatem wprowadza domniemanie dostępności drogi sądowej. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał również, że prawo do sądu w sprawach administracyjnych powinno przysługiwać każdemu

²² T. Ereciński, w komentarzu do art. 410 k.p.c., Lex, t.3 postanowienie SN z dnia 14 listopada 2006 r., II CZ 85/06, postanowienie SN z dnia 4 lipca 2008 r., I CZ 139/07, OSNC-ZD 2009, nr A, poz. 18; postanowienie SN z dnia 18 kwietnia 2011 r., III PZ 1/11,

²³ A. Jakubecki, w komentarzu do art. 394¹ k.p.c., Lex, t.1,

obywatelowi (lub innemu podmiotowi prawnemu) w takim zakresie, w jakim chce on z prawa tego skorzystać, procedura sądowoadministracyjna powinna zapewniać możliwość zaskarżenia każdego aktu administracyjnego kształtującego sferę praw i wolności danego podmiotu, sąd administracyjny zaś musi mieć możliwość rzeczywistego (niezależnego od innych czynników) wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonego aktu lub czynności, gdy stwierdzi, że zostały one wydane (podjęte) z naruszeniem prawa. W związku z powyższym Naczelny Sąd Administracyjny rozważał, czy jeżeli przyjąć, że funkcją postępowania sądowoadministracyjnego jest rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej i wyeliminowanie z obrotu prawnego aktu władzy administracyjnej naruszającego sferę praw i wolności, co najmniej w zakresie żądanym przez podmiot mający w tym interes prawny to, czy taki rezultat prawny jest osiągalny w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym jako sądem drugiej instancji, na tle obecnie obowiązujących przepisów prawa. Odpowiadając na to pytanie i uznając za słuszny model środków zaskarżenia w systemie sądownictwa administracyjnego Naczelny Sąd Administracyjny wyraźnie jednak wskazał, że przez rozpoznanie sprawy przez Naczelny Sąd Administracyjny w granicach skargi kasacyjnej należy rozumieć rozpoznanie sprawy w ramach wyznaczonych wszystkimi zarzutami, przytoczonymi w powołanych podstawach kasacyjnych. Odstąpienie zatem od ustosunkowania się do wszystkich zgłoszonych zarzutów musi być kwalifikowane jako nieznajdujące uzasadnienia prawnego odstępstwo od zasady związania granicami skargi kasacyjnej i powinno zostać ocenione tak samo jak wyjście poza granice skargi kasacyjnej. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał również, że przytoczone w podstawach kasacyjnych przez stronę wnoszącą skargę kasacyjną zarzuty powodować będą konieczność dokonania oceny ich zasadności przez Naczelny Sąd Administracyjny z punktu widzenia art. 174 pkt 1 i 2 w związku z art. 183 p.p.s.a. Dodatkowo funkcje i cel, które powinien ów dialog realizować, powodują, że nie może on przyjmować formy sporu o słowa (*contradicto in terminis*), lecz sporu o prawo (*contradicto in iuris*). Takie jednak wymaganie nakłada w tym względzie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Konkludując wskazał również, że w sytuacji gdy strona przytoczy w petitum skargi kasacyjnej wyłącznie zarzut naruszenia prawa przez organ administracji publicznej, nie powiązawszy go z zarzutem naruszenia prawa przez WSA, nie jest uzasadnione bezwarunkowe i automatyczne dyskwalifikowanie takiej skargi z powołaniem się na niedopełnienie wymagań określonych w art. 176 p.p.s.a. ("przytoczenie podstaw kasacyjnych"). W każdym bowiem postępowaniu przed organem władzy publicznej - a w szczególności przed sądem - obowiązuje zasada *falsa demonstratio non nocet*, zgodnie z którą błędne oznaczenie sprawy nie powinno pociągać za sobą automatycznie odmowy jej rozpoznania (m.in. orzeczenie TK z dnia 3 grudnia 1996 r.

sygn. akt K 25/95). Regułę tę przywołują również niekiedy sądy administracyjne (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 lutego 2008 r. sygn. akt III SA/Wa 1963/07; wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2006 r. sygn. akt I SA/Wa 991/04). Źródłem jej jest zasada demokratycznego państwa prawnego oraz zasada sprawiedliwości proceduralnej. Sąd bowiem w demokratycznym państwie prawnym nie może być *"sprowadzany do roli robota, mechanicznie odrzucającego pisma procesowe obywateli ze względu na uchybienia nieważące w żaden sposób na możliwości wydania orzeczenia"* (wyrok TK z dnia 12 marca 2002 r. sygn. akt P 9/01). Jeżeli więc zarzut naruszenia prawa przez organ administracji nie został wyraźnie powiązany w skardze kasacyjnej z zarzutem naruszenia prawa przez wojewódzki sąd administracyjny, nie ma przeszkód, dla których NSA - przeanalizowawszy uzasadnienie skargi kasacyjnej - nie mógłby samodzielnie zidentyfikować zarzutu naruszenia prawa przez WSA (np. art. 145 § 1 pkt 1 lit. b/ lub c/ bądź też art. 151 p.p.s.a.) i tak przedstawiony zarzut rozpoznać merytorycznie, mimo niepełnego wskazania podstawy kasacyjnej.²⁴ Jak z powyższego wynika dla Naczelnego Sądu Administracyjnego niezwykle istotne znaczenie ma prawo strony do sądu i jego właściwa konstytucyjna interpretacja zapewniająca skuteczną jego realizację, a pozycja ustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego, w tym przypadku wyrażająca się w szczególnych wymogach skargi kasacyjnej nie może prowadzić do ograniczenia tego prawa poprzez nadmierny formalizm, abstrahujący od konstytucyjnie gwarantowanych praw. Można zatem stwierdzić, że sam Naczelny Sąd Administracyjny nie stawia na piedestale swojej ustrojowej pozycji, ale nakazuje odczytywać ją właściwie w kontekście konstytucyjnie gwarantowanego prawa do sądu.

2.2.4. W kontekście pozycji ustrojowej Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazać również trzeba, że argumentem przeciwko możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie odrzucenia skargi o wznowienie wydanego przez Naczelny Sąd Administracyjny orzekający po raz pierwszy nie może być ryzyko dla bezpieczeństwa obrotu prawnego i pewność prawa rozumiane jako ryzyko masowego podważania orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, ryzyko takie bowiem nie istnieje. Przypomnieć bowiem należy, że wśród cech instytucji wznowienia postępowania sądowo-administracyjnego na czoło wysuwa się jej wyjątkowość. Tkwi ona w tym, że omawiana instytucja procesowa przysługuje od ściśle określonych orzeczeń i na ściśle określonych podstawach, a to zgodnie z zasadą legalności. Z cechą wyjątkowości koresponduje nadzwyczajność, która to wskazuje na bardzo rzadkie występowanie danego zjawiska.²⁵ W związku z powyższym możliwość zaskarżenia

²⁴ Uchwała pełnego składu NSA z dnia 26 października 2009 r. I OPS 10/09

²⁵ K. Sobieralski, Wznowienie postępowania sądowo-administracyjnego, Lex, R.I.3.

postanowienia w przedmiocie odrzucenia skargi o wznowienie wydanego przez Naczelny Sąd Administracyjny orzekający po raz pierwszy nie stwarzałyby ryzyka dla realizacji takich wartości jak prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki oraz stabilność prawomocnych orzeczeń sądowych. Warto również zauważyć, że Prokurator Generalny nie wskazuje żadnych statystyk czy symulacji, które obrazowałyby liczbę postępowań wznowionych przed Naczelnym Sądem Administracyjnym i które usprawiedliwiałyby stanowisko Prokuratora Generalnego, że możliwość zaskarżenia postanowienia o odrzuceniu przez Naczelny Sąd Administracyjny skargi o wznowienie postępowania przed tym Sądem zagrażać miałaby efektywności działania tego sądu, merytorycznej poprawności orzeczeń, prawu do rozpoznania sprawy w rozsądnym czasie czy wykonywaniu innych zadań i funkcji realizowanych przez Naczelny Sąd Administracyjny. Sugerowane zatem zagrożenie dla owych wartości poprzez dopuszczenie możliwości zaskarżenia takiego orzeczenia nie znajduje żadnych rzeczywistych podstaw i stanowi czystą spekulację, która nie może uzasadniać odstępstw od konstytucyjnych standardów.

2.2.5. Podnieść dalej trzeba, że o ile jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w we wspomnianym wyżej wyroku SK 46/15 w sprawie incydentalnej, wypadkowej, technicznej dotyczącej kosztów postępowania ranga Naczelnego Sądu Administracyjnego może przemawiać za niedopuszczalnością zaskarżenia orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekającego po raz pierwszy w sprawie kosztów, to jednak z uwagi na charakter sprawy wznowienia ranga Naczelnego Sądu Administracyjnego nie powinna wykluczać prawa do sądu w kształcie i rozumieniu konstytucyjnie gwarantowanym a zatem z zachowaniem zasady dwuinstancyjności. Należy w tym zakresie zauważyć, że pewne kategorie spraw powodują, że nawet w przypadku najwyższych organów władzy sądowniczej niektóre orzeczenia winny podlegać weryfikacji. Wypada zatem stwierdzić, że niewątpliwie nie sposób podważać wysokiej rangi i szczególnej najwyższej pozycji Trybunału Konstytucyjnego, czy twierdzić, że ma on niższą rangę czy pozycję niż Naczelny Sąd Administracyjny, jednak nawet w przypadku Trybunału Konstytucyjnego niektóre jego postanowienia podlegają zaskarżeniu zażaleniem (art.61 ust.5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – zażalenia na odmowę nadania dalszego biegu wnioskowi podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji w sprawie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami i zażalenia na odmowę nadania dalszego biegu skargom konstytucyjnym). Pozycja ustrojowa nie

może być zatem argumentem przesądzającym, tam bowiem gdzie strona definitywnie ma mieć zamkniętą drogę rozpoznania swojej sprawy czy to w rozumieniu sprawy sądowo-administracyjnej czy konstytucyjnej winna być zagwarantowana kontrola orzeczenia wydanego po raz pierwszy, nawet przez najwyższy organ władzy sądowniczej.

Wypada również zauważyć, że postanowienia Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze podobnie jak postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania wydawane przez ten sąd orzekający po raz pierwszy (tak jak w niniejszej sprawie) wydawane są w składzie jednoosobowym. Wprawdzie jak wskazuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie ma "lepszyc" (wieloosobowych) i "gorszych" (jednoosobowych) składów sądu (choć Trybunał czyni takie stwierdzenie w specyficznym kontekście)²⁶, to jednak oczywistym jest, że skład wieloosobowy daje większe gwarancje prawidłowości orzeczenia. Warto bowiem wskazać, że orzekanie wieloosobowe sprzyja dostrzeganiu wszystkich istotnych szczegółów stanu faktycznego, co pozytywnie wpływa na wszechstronne rozpoznanie danej sprawy,²⁷ jak również pomaga w unikaniu kierowania się stereotypami oraz czynnikami irracjonalnymi, czy osłabia także możliwość zewnętrznego wpływu czy nacisków na organ orzekający.²⁸ Oczywistym jest również iż szczególna ranga czy zawiłość sprawy również przemawia za jej rozpoznanie w zwiększonym składzie (np. art.47 § 4 k.p.c, uchwały powiększonych lub pełnych składów Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego czy orzeczenia samego Trybunału Konstytucyjnego wydawane w powiększonych składach lub pełnym składzie). Oczywistym jest również, że z zasady sądy odwoławcze orzekają w wieloosobowym składzie, w takim też składzie (3 osobowym) orzeka Trybunał Konstytucyjny rozpoznając zażalenie na odmowę nadania dalszego biegu wnioskowi podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji w sprawie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami i zażalenie na odmowę nadania dalszego biegu skargom konstytucyjnym (art. 37 ust.1 pkt 3 lit b i c ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym). Podsumowując, w niektórych kategoriach spraw nawet orzeczenia najwyższego organu władzy sądowniczej, zwłaszcza zapadłe w składzie jednoosobowym winny podlegać zaskarżeniu, czego jednak nie dostrzegł ustawodawca w przypadku, będącym przedmiotem niniejszej skargi konstytucyjnej. **Nie wydaje się przy tym, aby rozwiązanie pozwalające na zaskarżenie postanowienia o**

²⁶ postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 2017 r. Ts 145/17

²⁷ M. Cieślak, Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne, Warszawa 1984, s 250

²⁸ A. Światłowski [w:] Kodeks postępowania karnego. Komentarz, red. J. Skorupka, Warszawa 2015, s.496

odrzucaeniu skargi o wznowienie postępowania wydanego po raz pierwszy przez Naczelny Sąd Administracyjny miało pośrednio uderzać w hierarchicznie nadrzędną pozycję NSA, skoro nawet w przypadku Trybunału Konstytucyjnego dopuszczono zaskarżalność jego orzeczeń bez uszczerbku dla najwyższej pozycji Trybunału Konstytucyjnego. Wprost przeciwnie, podnosi to jego autorytet, jako władzy najwyższej dostrzegającej możliwość popełnienia i skorygowania błędu również przez ostateczny, najwyższy organ władzy sądowniczej.

Podnieść również trzeba, że gdyby absolutyzować tak pozycję ustrojową i funkcję Naczelnego Sądu Administracyjnego jak czyni to Prokurator Generalny, konsekwentnie należałoby wykluczyć samą możliwość wznowienia postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Można by bowiem twierdzić, że skoro pozycja ustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego jest tak wysoka, to rozstrzygnięcie jakie przed nim zapadło nie powinno podlegać już żadnej weryfikacji, bowiem godziłoby to i w pozycję Naczelnego Sądu Administracyjnego i w stabilność obrotu prawnego. Ustawodawca jednak uznał, że możliwe jest wznowienie postępowania również przed Naczelnym Sądem Administracyjnym i nie uchybia to jego pozycji i randze, a stabilność orzeczenia NSA ustępuje w takim wypadku zasadzie sprawiedliwości i potrzebie uzyskania rozstrzygnięcia zgodnego z prawem oraz odpowiadającego prawdzie materialnej. Przypomnieć znów w tym zakresie trzeba, że jak już wyżej wskazano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że o wyłączeniu prawa do wznowienia postępowania nie może zadecydować jedynie wzgląd na stabilność prawomocnych orzeczeń.²⁹ Stabilność owa nie jest zatem wartością nadrzędną, a z przyczyn wyżej wskazanych również w przypadku orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego nie powinna stanowić uzasadnienia dla przełamania zasady dwuinstancyjności w przypadku orzeczeń wydanych przez Naczelną Sąd Administracyjny orzekający po raz pierwszy o dopuszczalności wznowienia.

3. Pozbawienie możliwości rozpoznania sprawy przez Sąd wskutek kwestionowanej regulacji

Skarżąca podtrzymuje stanowisko, iż kwestionowana regulacja jest niezgodna również z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Skarżąca zgadza się, że istnieje ścisły związek

²⁹ postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 stycznia 2017 r. SK 4/15, zob. również wyroki TK z: 15 maja 2000 r., sygn. SK 29/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 110; 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31; 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113,

art.77 ust.2 Konstytucji z art. 45 ust.1 Konstytucji i dlatego też jako wzorzec kontroli wskazano w skardze właśnie art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji. W tym zakresie zgodzić należy się ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego. Nie można natomiast zgodzić się ze stanowiskiem, że kwestionowana regulacja nie pozbawia całkowicie bezpośrednio lub pośrednio możliwości rozpoznania sprawy przez Sąd w postępowaniu sądowym naruszając tym samym wymogi wynikające z art.77 ust.2 Konstytucji. Otóż nie można zapomnieć, że postanowienie odrzucające skargę o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym jest orzeczeniem formalnym, które wyklucza merytoryczne rozpoznanie skargi o wznowienie postępowania i w ten sposób właśnie pozbawia stronę możliwości rozpoznania jej sprawy w ramach wznowienia postępowania. Odrzucenie skargi o wznowienie postępowania oznacza bowiem, że skarga o wznowienie postępowania nie zostanie rozpoznana przez Sąd, samo jej rozpoznanie uznane bowiem zostało za niedopuszczalne. Argument, iż w takiej sytuacji strona nie została pozbawiona prawa do rozpoznania jej sprawy przez sąd jest chybiony, bowiem pomimo, że ustawodawca przyznał stronie prawo do rozpoznania jej sprawy w ramach podstawy wznowienia (co jest istotą skargi o wznowienie), to sprawa ta z uwagi na niekonstytucyjną kwestionowaną regulację może zostać zamknięta bez jej merytorycznego rozpatrzenia. Przyznanie zatem przez ustawodawcę samej możliwości wznowienia bez zapewnienia rzeczywistych gwarancji rozpoznania sprawy wznowienia przez sąd nie jest zgodne z art.77 ust.2 Konstytucji. W powyższym zakresie dodać należy, że chybiona jest argumentacja sugerująca wtórność postępowania wznowieniowego i eksponująca okoliczność, że wznowienie następuje po prawomocnym zakończeniu postępowania, jak już bowiem wyżej wskazano postępowanie w przedmiocie wznowienia nie stanowi kolejnej fazy tego samego postępowania, nie jest trzecią instancją ale postępowaniem nowym, samodzielnym i tworzy nowy proces sądownoadministracyjny o innym autonomicznym celu, którym jest stwierdzenie dopuszczalności wznowienia oraz ustalenie istnienia i następstw jednej z wyliczonych w p.p.s.a. wad postępowania.

4. Brak ryzyka trójinstancyjności

Skarżąca podtrzymuje również zarzut niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 oraz w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Argumentacja Prokuratora Generalnego w tym zakresie sprowadza się w istocie do powtórzenia stanowiska, iż postępowanie w sprawie wznowienia jest postępowaniem wtórnym, nadzwyczajnym a przyznanie możliwości zaskarżenia postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego

orzekającego w przedmiocie odrzucenia skargi o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym rzekomo oznaczałoby zaskarżenia orzeczenia sądu drugiej instancji i skutkowałoby rzekomo konstruowaniem prawa do trójinstancyjnego postępowania sądowego. Tymczasem jak już wcześniej wskazano argumentacja taka jest wadliwa, a w szczególności w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 15 listopada 2016 r. SK 46/15) postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego może stanowić orzeczenie wydane w pierwszej instancji.

5. Niekonstytucyjne zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów w przypadku orzekania o odrzuceniu skargi o wznowienie

Skarżąca podtrzymuje również zarzut niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wbrew stanowisku Prokuratora Generalnego skarżąca nie dąży do zbadania przez Trybunał konfliktów poziomych pomiędzy normami o tej samej randze, natomiast przykłady regulacji przywołane przez skarżącą stanowią argumentację przemawiającą za niezgodnością kwestionowanej regulacji z normą hierarchicznie wyższą, wynikającą z Konstytucji.

Jak wskazywała skarżąca, kwestionowana regulacja dyskryminuje podmiot wnoszący skargę o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w stosunku do podmiotu wnoszącego skargę o wznowienie postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym. Jak wskazywano w skardze konstytucyjnej na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania sądowego, przysługuje skarga kasacyjna. Postanowienie o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania jest bowiem postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie, co z kolei prowadzi do wniosku, iż stosownie do treści art. 173 § 1 p.p.s.a., na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego.³⁰ Jak z powyższego wynika jeżeli postanowienie o odrzuceniu skargi o wznowienie wydał wojewódzki sąd administracyjny to od postanowienia tego służy środek odwoławczy.. Pomimo zatem tego, że w obu przypadkach sądy orzekają w tym przedmiocie pierwszy raz, a Naczelny Sąd Administracyjny może w takim wypadku być uznany za sąd pierwszej instancji w konstytucyjnym rozumieniu tego pojęcia, to jego orzeczenie jest niezaskarżalne. Jak przyznaje

³⁰ postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2008-09-23, I OZ 683/08,

Prokurator Generalny podmioty te znajdują się w podobnej sytuacji prawnej, jednak zdaniem Prokuratora Generalnego odmiennosc ich potraktowania miałyby być konstytucyjnie usprawiedliwiona tym, że problem dotyczy kontroli orzeczenia NSA wydanego w szczególnej, nadzwyczajnej sytuacji procesowej, nadto zaś postępowanie wznowieniowe stanowić ma kontynuację postępowania prawomocnie zakończonego. Jak już wyżej wskazano argumentacja taka jest jednak wadliwa i pomija to, że postępowanie w przedmiocie wznowienia nie stanowi kolejnej fazy tego samego postępowania nie jest trzecią instancją ale postępowaniem nowym, samodzielnym i tworzy nowy proces sądowoadministracyjny o innym autonomicznym celu, którym jest stwierdzenie dopuszczalności wznowienia oraz ustalenie istnienia i następstw jednej z wyliczonych w p.p.s.a. wad postępowania.

Chybiona jest również argumentacja Prokuratora Generalnego dotycząca charakteru skargi kasacyjnej i wskazująca na to, iż przysługuje ona wyłącznie od nieprawomocnych orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych. **Argumentacja ta stanowi przykład błędnego koła (błąd logiczny) w rozumowaniu, w istocie bowiem Prokurator Generalny podnosi, że brak regulacji przewidującej możliwość zaskarżenia prawomocnego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego jest zgodny z konstytucją, albowiem obecna regulacja nie przewiduje możliwości zaskarzania skargą kasacyjną prawomocnych orzeczeń, zaś skarga kasacyjna przysługuje wyłącznie od nieprawomocnych orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych.** Innymi słowy dla uzasadnienia zgodności kwestionowanej regulacji z Konstytucją Prokurator Generalny przywołuje obowiązujący model dotyczący skargi kasacyjnej, pomimo, że właśnie w wycinku dotyczącym niniejszej sprawy, ten model właśnie może być niezgodny z Konstytucją.

Chybione jest również stanowisko, iż zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów na gruncie kwestionowanej regulacji odpowiada zasadzie proporcjonalności i znajdować miałyby swoje uzasadnienie w szczególnej pozycji NSA w systemie organów ochrony prawnej. Jak już wyżej wskazano szczególna pozycja Naczelnego Sądu Administracyjnego jedynie wyjątkowo uzasadniać może odstępstwo od zasady zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, jedynie w określonej kategorii spraw technicznych, wypadkowych (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2016 r. SK 46/15), do których nie można jednak zaliczyć sprawy o wznowienie postępowania.

Jak już również wyżej wskazano stabilność obrotu prawnego nie jest sama w sobie wartością nadrzędną i nie może uzasadniać odstępstw od dochowywania konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu, zwłaszcza w takiej sprawie, gdzie z natury rzeczy celem instrumentu prawnego przysługującego stronie jest podważenie owej stabilności z uwagi na ciężkie

wadliwości postępowania i konieczność urzeczywistnienia zasady sprawiedliwości i zgodności orzeczenia z prawem materialnym. Zauważyć można ponadto, że gdyby zasada stabilności obrotu prawnego była zasadą bezwzględną i wartością najwyższą, sama instytucja wznowienia postępowania nie powinna istnieć (nie miałaby uzasadnienia).

II. Odpowiedź na stanowisko Sejmu

1. Brak podstaw do umorzenia postępowania.

Odnosząc się do stanowiska Sejmu, w pierwszej kolejności podnieść należy, że oczywiście bezzasadny jest wniosek o umorzenie postępowania.

1.1. Brak podstaw do uwzględnienia wniosku Sejmu o dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny oceny aktu stosowania prawa

Zarzucić należy, że swoje stanowisko w tym przedmiocie Sejm opiera na twierdzeniu, że w istocie w sprawie sądowo-administracyjnej skarżącej spółki rzekomo nie zaistniała podstawa do wznowienia. Innymi słowy Sejm jest zdania, że skarga konstytucyjna nie może zostać rozpoznana, albowiem rzekomo stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym jest prawidłowe, zdaniem Sejmu rzekomo bowiem nie zaszła w tej sprawie podstawa do wznowienia postępowania. Do tego bowiem sprowadzają się rozważania Sejmu, wedle których skarżąca spółka w czasie trwania postępowania sądowo-administracyjnego miała mieć powołany prawidłowo zarząd. Sejm wyraża swoje stanowisko wprost, w konkluzji swoich rozważań stwierdzając, że *„w stanie faktycznym stanowiącym podstawę zarówno niniejszego postępowania, jak i postępowania wznowieniowego przed Naczelnym Sądem Administracyjnym nie zachodziła żadna z ustawowych podstaw wznowienia³¹”*, co zdaniem Sejmu oznacza, że brak jest realnego i bezpośredniego interesu skarżącej spółki, którego ochronie miałaby służyć skarga konstytucyjna.

W związku z powyższym zauważyć należy, argumentacja taka nie tylko jest merytorycznie błędna, ale, przede wszystkim, jest zupełnie bezprzedmiotowa, albowiem

³¹ str.10 pisma Sejmu, na marginesie warto zauważyć, że nie wiadomo na jakiej podstawie Sejm stwierdza, że nie zachodziła żadna podstawa wznowienia, skoro Sejm nie przedstawia nawet cienia argumentacji w tym zakresie, a skarga o wznowienie postępowania złożona przez skarżącą spółkę dotyczyła jednej konkretnej podstawy wznowienia.

Trybunał Konstytucyjny jest "sądem prawa" nie zaś "sądem faktów", a w konsekwencji kontrola stosowania prawa nie mieści się w zakresie jego kompetencji.³² Do kompetencji Trybunału należy - w skrócie - ocena zgodności aktów prawnych z Konstytucją (kompetencje Trybunału Konstytucyjnego szczegółowo normuje art. 188 Konstytucji), natomiast w żadnym wypadku nie może on orzekać o stosowaniu prawa, ani w sposób prawnie doniosły oceniać działalności organów państwa, w tym sądów. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny nie należy doń ocena stosowania prawa przez organa państwowe, w tym sądy; *"ustalenie znaczenia przepisów prawnych i odnoszenie ich do rozstrzygania spraw indywidualnych jest (...) kompetencją sądów i w ostatecznym rachunku należy do Sądu Najwyższego i do Naczelnego Sądu Administracyjnego"* (wyrok z 19 października 1999 r., sygn. SK 4/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 119). W postanowieniu z 6 kwietnia 1998 r., sygn. Ts 9/98 (OTK ZU Suplement nr I(30)/1999, poz. 27) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że *"przedmiotem badania (...) nie może być stosowanie ustawy przez sąd lub inny organ publiczny, a więc badanie czy treść ustawy została prawidłowo odczytana z punktu widzenia określonych w konstytucji wolności i praw. Nie stosowanie, a treść przepisu stanowi przedmiot kontroli Trybunału"*. Z kolei w postanowieniu z 21 czerwca 1999 r., sygn. Ts 56/99 (OTK ZU nr 6/1999, poz. 143) Trybunał Konstytucyjny zauważył, że: *"przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego przy rozpoznawaniu skargi konstytucyjnej nie są akty stosowania prawa, a więc prawomocne orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnych sprawach, lecz wyłącznie akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane"*.³³

Jak z powyższego wynika Trybunał Konstytucyjny nie może w ramach swojej kognicji oceniać aktu stosowania prawa i uznać, że merytorycznie stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego było zasadne lub bezzasadne. Tymczasem Marszałek Sejmu wnosząc o umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym czyni to właśnie w oparciu o argumentację, która pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, w niedopuszczalny sposób prowadząc polemikę co do *meritum* w zakresie samej sprawy przed Naczelnym Sądem Administracyjnym i podstawy wznowienia i w istocie wnosząc o dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny oceny prawidłowości aktu stosowania prawa jakim było kwestionowane przez skarżącą spółkę postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania. Stanowisko Sejmu w tym zakresie jest wręcz rażąco błędne i prezentuje się niemal jak pismo procesowe strony postępowania (Skarbu Państwa) przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, wykraczając całkowicie poza płaszczyznę sporu

³² postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2017 r. Ts 166/17

³³ postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 2005 r. SK 11/03

konstytucyjnego. Sejm w istocie próbuje przekonać Trybunał Konstytucyjny do wkroczenia w materię stosowania prawa i rozstrzygnięcia o prawidłowości konkretnego werdyktu sądu pod pozorem przesłanki niedopuszczalności wydania orzeczenia.

1.2. Błędne rozumienie przez Sejm przesłanki braku realnego i bezpośredniego interesu prawnego skarżącej

Dodać należy, że Sejm najwyraźniej błędnie rozumie sytuację braku realnego i bezpośredniego interesu skarżącej we wniesieniu skargi konstytucyjnej utożsamiając ją z sytuacją, w której wedle subiektywnej oceny Sejmu, skarżąca nie ma rzekomo racji w sprawie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Tymczasem o przesłance brak realnego i bezpośredniego interesu skarżącej spółki, którego ochronie miałyby służyć skarga konstytucyjna można by mówić wówczas, gdyby skarżący kwestionował unormowanie, na podstawie którego sąd nie orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach określonych w Konstytucji, nie można zaś przesłanki tej opierać na twierdzeniach dotyczących prawidłowości bądź wadliwości samego aktu stosowania prawa skierowanego do skarżącej. Skarga konstytucyjna w prawie polskim jest środkiem kontroli konkretnej, dopuszczalnym tylko w takim zakresie, w jakim może służyć ochronie praw i wolności skarżącego, będącego inicjatorem postępowania. Trybunał w swym orzecznictwie przeciwstawił ten model skargi środkom prawnym, które byłyby oderwane od sytuacji prawnej skarżącego i miałyby służyć ochronie interesu ogólnego/powszechnego (*tzw. actio popularis*). Art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej nie daje więc legitymacji do kwestionowania każdego aktu normatywnego, którego stosowanie - w ocenie skarżącego - narusza przepisy konstytucyjne, lecz wymaga związku między obowiązywaniem unormowania będącego przedmiotem skargi a indywidualną sytuacją osoby ją wnoszącej.³⁴ W sytuacji zatem, gdy związku takiego nie ma można mówić o braku realnego i bezpośredniego interesu skarżącej we wniesieniu skargi. Gdy zaś skarga konstytucyjna wywiedziona została w związku z konkretnym aktem stosowania prawa dotyczącym skarżącej – orzeczeniem Sądu w sprawie, w której skarżąca była stroną i w związku z kwestionowaną regulacją zamknęło skarżącą ostatecznie drogę do merytorycznej weryfikacji orzeczenia w ramach wznowienia postępowania – to istnieje realny i bezpośredni interes skarżącej spółki we wniesieniu skargi konstytucyjnej. W przypadku niniejszej skargi nie zachodzi zatem oderwanie od indywidualnej sytuacji prawnej skarżącego, wprost przeciwnie skarga jest ściśle związana z tą sytuacją.

³⁴ postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2018 r. SK 15/16

1.3. Istota interesu prawnego skarżącej w rozumieniu konstytucyjnym

Dodać dalej wyłącznie dla porządku należy, że nawet, gdyby hipotetycznie i całkowicie błędnie przyjąć, że Sejm miałby rację w zakresie stanowiska, iż rzekomo nie zaistniała podstawa do wznowienia postępowania sądowo-administracyjnego, to nie jest przedmiotem niniejszej sprawy ocena w tym zakresie, ocena ta winna bowiem należeć do sądu administracyjnego, w tym przypadku Naczelnego Sądu Administracyjnego, przy czym wedle skarżącej winna być to ocena podlegająca weryfikacji w ramach skargi kasacyjnej od orzeczenia tego Sądu. W tym kontekście należy zauważyć, że realny i konkretny interes skarżącej w niniejszej sprawie nie wyraża się tylko w tym, że zdaniem skarżącej zaistniała podstawa wznowienia, ale w perspektywie konstytucyjnej przede wszystkim w tym, że skarżąca nie może poddać oceny odmiennej dokonanej przez Naczelną Sąd Administracyjny orzekający po raz pierwszy żadnej weryfikacji, z uwagi na brak środka zaskarżenia. Interes prawny w rozumieniu konstytucyjnym wyraża się więc przede wszystkim w tym, że odrzucono konkretną skargę o wznowienie postępowania złożoną przez skarżącą, w konkretnej sprawie jej dotyczącej, której była stroną i skarżąca nie może orzeczenia tego zaskarżyć z uwagi na niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji.

1.4. Wadliwość stanowiska Sejmu w zakresie zaistnienia podstawy wznowienia

Mając wszystko powyższe na uwadze jedynie dla porządku wskazać należy, iż całkowicie błędne jest stanowisko, iż w sprawie sądowo-administracyjnej skarżącej spółki rzekomo nie zaistniała podstawa do wznowienia. Stanowisko w tym przedmiocie skarżąca przedstawiła obszernie w skardze o wznowienie i w dalszych pismach procesowych przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, niemniej jednak w kontekście uwag Sejmu należy wskazać, pokrótce, co następuje:

1.4.1. Od kwietnia 2004 r. prawo powoływania i odwoływania członków zarządu w skarżącej spółce służy wyłącznie akcjonariuszom Panu A. B. i B K a nie służy organowi Spółki tj. Walnemu Zgromadzeniu Akcjonariuszy Spółki. Uchwała Zwyczajnego Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy Spółki nr z lutego 2005 r. była zatem niezgodna z powołanym wyżej § 19.3 Statutu Spółki i nie mogła skutkować skutecznym powołaniem Zarządu Spółki (Zarząd powołał organ do tego zupełnie nieuprawniony). Powołana uchwałą Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy Spółki ani nie odwołało ani nie powołało w sposób skuteczny na nowo Pani B K i Pana

A B do Zarządu. Członków Zarządu powołał bowiem organ Spółki jakim jest Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy Spółki podczas gdy Zarząd powinni powołać uprawnieni akcjonariusze Spółki zgodnie z powołanym wyżej § 19.3 Statutu i w sposób w nim opisany.

1.4.2. Okoliczność, że jedynymi akcjonariuszami skarżącej spółki byli A B i B K, którzy również występowali jako członkowie zarządu nie ma żadnego prawnego znaczenia i oparta jest na błędnym utożsamieniu akcjonariuszy spółki z jej walnym zgromadzeniem a nawet i z zarządem. Stanowisko Sejmu w tym zakresie nie uwzględnia podstawowych reguł rządzących funkcjonowaniem spółek kapitałowych. W tym zakresie należy zauważyć, że walne zgromadzenie akcjonariuszy jest organem uchwałodawczym spółki akcyjnej, który tworzą go (z mocy prawa) wszyscy akcjonariusze lub inne osoby uprawnione do uczestniczenia w walnym zgromadzeniu (por. art. 406 i n. KSH). Jest ono zebraniem, w którym uczestniczą "wspólnicy" konkretnej spółki, czyli "współwłaściciele", w sensie ekonomicznym. Jednakże "walnym zgromadzeniem" nie są akcjonariusze "jako tacy", lecz jest nim ich zebranie zwołane i prowadzone w sposób określony przepisami KSH i postanowieniami statutu. Brak jest zatem tożsamości, którą sugeruje Sejm, czym innym jest bowiem Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy (nawet takie w którym udział biorą i w którym głosują tylko Państwo B jako akcjonariusze), a czym innym sami Państwo B jako akcjonariusze. W sensie prawnym (a tylko taki może mieć znaczenie w niniejszej sprawie) nie są to tożsame podmioty. Już z tej podstawowej przyczyny nie sposób utożsamiać Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy skarżącej Spółki i jej akcjonariuszy, a w konsekwencji nie sposób zasadnie uznawać, iż uchwała Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy skarżącej Spółki może być potraktowana, jako pisemne oświadczenie akcjonariuszy, o którym mowa w § 19.3 Statutu, co błędnie sugeruje pismo Sejmu.

Uchwały Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy nr w żaden sposób nie można również uznać, za wymagane przez § 19.3 Statutu pisemne oświadczenie składane „na ręce Przewodniczącego Rady Nadzorczej, a gdy nie jest to możliwe na ręce innego członka Rady Nadzorczej”, uchwała ta nie była bowiem skierowana do Przewodniczącego Rady Nadzorczej ani do członka Rady Nadzorczej, nadto zaś nie była podpisana przez Państwa B, co również wyklucza uznanie jej za pisemne oświadczenie akcjonariuszy.

Zdumiewa w tym kontekście to, że akurat Sejm dowolnie podchodzi do kwestii wymogów formalnych składanych oświadczeń akcjonariuszy i uchwał walnego zgromadzenia spółki i stwierdza, że nie należy kwestionować ważności i skuteczności decyzji aprobowanych przez akcjonariuszy będących równocześnie członkami zarządu (?) tylko z tego powodu, że zostały one zaprotokołowane formalnie jako decyzje walnego zgromadzenia a nie osób fizycznych

będących uczestnikami tego zgromadzenia. Stanowisko takie abstrahuje przecież zupełnie od wskazanych wyżej podstawowych reguł rządzących funkcjonowaniem spółek kapitałowych i sugeruje, że w zasadzie bez znaczenia jest to, czy mamy do czynienia z oświadczeniem akcjonariusza czy uchwałą walnego zgromadzenia (sic!), i jakiemu organowi spółki to oświadczenie zostało złożone. Dla porządku dodać również należy, że to, że stan sprzeczny z prawem był „aprobowany” przez akcjonariuszy (choć tylko z tej przyczyny, że nie wiedzieli oni o jego sprzeczności z prawem) nie ma znaczenia, znaczenie ma bowiem to, jak ta kwestia przedstawia się w świetle przepisów obowiązującego prawa. Istotne jest zatem to, czy w świetle przepisów obowiązującego prawa, w tym Statutu skarżącej Spółki spółka była reprezentowana prawidłowo czy też nie. Kryterium rozstrzygnięcia w tym zakresie nie może być to, jaki pogląd w tej kwestii mieli akcjonariusze czy zarząd lecz obiektywny stan prawny. Powyższe wynika z zasady *iura novit curia*, której konsekwencją jest to, że Sąd stosuje obowiązujące przepisy niezależnie od tego czy strony się na nie powołują i czy mają świadomość ich obowiązywania. Proponowana więc przez Sejm w tym zakresie argumentacja parapravna nie może się ostać.

1.4.3. Okoliczność, że A B i B K byli wpisani w rejestrze przedsiębiorców jako członkowie zarządu skarżącej spółki nie dowodzi, że byli oni prawidłowo powołanym zarządem skarżącej spółki. Jak wskazuje się w orzecznictwie, wpisy w rejestrze przedsiębiorców mają bowiem wyłącznie charakter deklaratoryjny a domniemanie zgodności ze stanem rzeczywistym wpisu do rejestru, wynikające z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1203), może być wzruszone. Art. 17 ust. 1 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym nie może stanowić generalnej zasady zmierzającej do bezwzględnego uznawania, że osoby formalnie figurujące w tym rejestrze jako członkowie zarządu spółki, zgodnie z prawem reprezentują spółkę w ramach jej zarządu.³⁵

1.4.4. Sugestia zawarta w piśmie Sejmu, jakoby ryzykiem dla stabilności orzeczeń miałyby być to, że te same osoby fizyczne, które wcześniej figurowały jako zarząd nie będąc zarządem powzięły następnie już jako prawidłowo ukonstytuowany zarząd wiedzę o podstawie wznowienia oparta jest o fałszywą przesłankę. Wbrew bowiem stanowisku Sejmu w skład prawidłowo ukonstytuowanego zarządu skarżącej spółki nie wchodziły te same osoby fizyczne, do czego wystarczająca jest uważna lektura skargi o wznowienie. Wiedzę o podstawie

³⁵ por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2013 r., II FSK 3017/11, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2013 r., II FSK 3034/11, zob. również G. Skowroński, Głosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2008 r. III CZP 124/08, opubl. w Głosie z 2009 r., nr 4, s.46

wznowienia powzięli bowiem nie Pan A B i Pani B. K. ale dopiero A B i J B jako członkowie zarządu powołani pismem z 23 kwietnia 2015 r. (ich wiedzą stanowi wiedzę spółki o podstawie wznowienia). Na marginesie w związku z sugestiami o rzekomym wcześniejszym powzięciu wiedzy o podstawie wznowienia należy zauważyć, że jak wskazywano przed Naczelnym Sądem Administracyjnym uchwała Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy nr o powołaniu członków zarządu podjęta została, bowiem po prostu zapomniano o zapisie § 19.3 Statutu a przyczyną powyższego była i ta okoliczność, że inne osoby w ramach obsługi prawnej zajmowały się zmianą Statutu, inne obsługą Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy, a jeszcze inne zastępstwem Spółki w wówczas prowadzonym postępowaniu administracyjnym i sądowo-administracyjnym. Wreszcie nie sposób nie dostrzec, że kto inny reprezentuje Spółkę obecnie we wznowionym sądowo administracyjnym, a nie reprezentował jej w żaden sposób uprzednio. Sugestie o rzekomej wcześniejszej wiedzy o podstawie wznowienia są zatem całkowicie nieuprawnione.

1.4.5. Chybiona jest poczyniona „na marginesie” przez Sejm uwaga dotycząca nie zaskarżenia wadliwych uchwał walnego zgromadzenia skarżącej spółki o powołaniu zarządu i braku wyroku ustalającego nieważność takiej uchwały. Zaskarżenie uchwał o wadliwym powołaniu ówczesnego zarządu spółki nie było i nie jest w ogóle potrzebne ani wymagane dla ustalenia, iż zarząd nie został prawidłowo powołany. Uchwały te bowiem są ważne, tyle tylko, że nic z nich nie wynika, uchwały te po prostu nie wywołały skutku w postaci powołania zarządu (są bezskuteczne). Wyjaśnić należy, że problem jaki zaistniał w sprawie skarżącej spółki nie polega na nieważności uchwały lecz na tym, że uchwałę o powołaniu zarządu podjął podmiot do tego nieuprawniony. Tytułem przykładu wskazać można, że gdyby np. osoba trzecia powołała zarząd dla skarżącej Spółki, czy to w formie oświadczenia woli osoby fizycznej czy np. uchwały walnego zgromadzenia innej spółki - dla stwierdzenia, iż zarząd Spółki nie został prawidłowo powołany nie byłoby przecież konieczne wytaczanie procesu o ustalenie nieważności oświadczenia woli takiej osoby czy też w przedmiocie nieważności lub w przedmiocie uchylenia takiej uchwały takiej innej spółki. Bez badania ważności takich oświadczeń można bowiem ustalić czy oświadczenia te zostały złożone przez osoby uprawnione do powołania zarządu i stwierdzić, że oświadczenia takie nie mogły doprowadzić do powołania zarządu. Tytułem przykładu wskazać również należy, że tak samo byłoby w sytuacji, gdyby np. walne zgromadzenie uchwałą powołało prokurenta spółki czy wówczas, gdyby walne zgromadzenie uchwałą przeniosło własność nieruchomości spółki. To, że takie uchwały w żaden sposób nie mogłyby wywołać skutku w postaci ustanowienia prokurenta czy

przeniesienia własności nieruchomości nie wymaga szerszego wyjaśnienia. Powołanie bądź odwołanie prokurentów należy do spółki, a więc do jej zarządu. Powołanie zatem prokurenta przez walne zgromadzenie byłoby bezskuteczne i nie można by uznać, że powołanie takie jest skuteczne, dlatego, że nie zaskarżono uchwały walnego zgromadzenia w tym przedmiocie. Również przeniesienie własności nieruchomości wymaga oświadczenia woli spółki tj. jej zarządu, zatem uchwała walnego zgromadzenia o przeniesieniu własności nieruchomości nie przeniosłaby własności nieruchomości i nie można by uznać, iż takie przeniesienie własności nastąpiło, dlatego, że nie zaskarżono uchwały walnego zgromadzenia. Reasumując, czym innym jest zatem ważność uchwały a czym innym skuteczność, tj. wywołanie w sferze prawnej określonych skutków zamierzonych uchwałą. Zaskarżenie zatem uchwał o powołaniu zarządu nie jest potrzebne dla ustalenia, że uchwałami tymi nie powołano zarządu Spółki.

Podsumowując wszystko powyższe brak jest najmniejszych podstaw do twierdzenia, że skarżąca spółka nie ma realnego i bezpośredniego interesu podlegającego ochronie w ramach skargi konstytucyjnej, tym samym brak jest podstaw do uwzględnienia wniosku Sejmu o umorzenie postępowania.

2. Stanowisko w zakresie argumentacji Sejmu dotyczące problemów konstytucyjnych

W związku z odpowiedzią Sejmu odnoszącą się już bezpośrednio do problemu zgodności kwestionowanej regulacji ze wskazanymi wzorcami kontroli konstytucyjności podnieść natomiast trzeba, iż zasadniczo w tym zakresie argumentacja Sejmu aczkolwiek daleko mniej obszerna zbieżna jest ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego, stąd w odniesieniu do niej skarżąca podtrzymuje stanowisko zaprezentowane powyżej w odniesieniu do stanowiska Prokuratora Generalnego.

W uzupełnieniu podniesionej już wyżej argumentacji dodatkowo wskazać należy, co następuje:

2.1. W odniesieniu do stwierdzenia na str. 23 pisma, w myśl którego w zakresie badania podstaw wznowienia na posiedzeniu niejawnym mieści się jedynie stwierdzenie, czy skarżący wskazuje podstawę wznowienia i czy odpowiada ona jednej z przyczyn uzasadniających żądanie wznowienia wskazać należy, że nieuzasadnione jest marginalizowanie tego etapu postępowania. Pomijając już bowiem to, że często w istocie już na tym etapie dochodzi do ustalenia czy podstawa wznowienia rzeczywiście wystąpiła lub jest trafna, tak zresztą jak miało to miejsce w sprawie skarżącej spółki (co nie powinno jednak mieć miejsca, i co wytknięto w skardze kasacyjnej złożonej przez skarżącą spółkę od postanowienia odrzucającego skargę o

wznowienie postępowania), to już ten pierwszy formalny etap może zadecydować o ostatecznym zakończeniu sprawy wznowienia postępowania i co oczywiste może uniemożliwić merytoryczne zbadanie skargi w zakresie jej podstawy. Żadnym argumentem przeciwko możliwości zaskarżenia postanowienia o odrzuceniu skargi nie jest zatem to, że jak stwierdza Sejm sąd wówczas bada „jedynie” owe dwie kwestie. Zauważyć zresztą należy, że gdyby ów etap był jak zdaje się sugerować Sejm tak marginalny i nie mający znaczenia, to zapewne ustawodawca nie przyznałby prawa do zaskarżenia postanowienia kończącego ten etap skargą kasacyjną. Tymczasem jak o tym już była mowa, od postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego odrzucającego skargę o wznowienie postępowania przysługuje skarga kasacyjna.

2.2. Wbrew stwierdzeniu pisma Sejmu zawartemu w pkt 4 na str.24 pisma Sejmu, skarżąca nie zwalcza tezy, iż skarga kasacyjna przysługuje wyłącznie od orzeczeń wojewódzkiego sądu administracyjnego. Wprost przeciwnie, skarżąca mając świadomość, że od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego nie przysługuje skarga kasacyjna (w zakresie czego nie ma potrzeby sięgania do doktryny i orzecznictwa, wynika to bowiem wprost z przepisów), wniosła skargę konstytucyjną kwestionując wadliwość regulacji nie przewidującej środka zaskarzania postanowienia NSA odrzucającego skargę o wznowienie postępowania.

2.3. W odniesieniu do stwierdzenia, iż art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji stanowi adekwatny wzorzec kontroli do oceny konstytucyjności przepisów regulujących przesłanki dopuszczalności oraz sposób ukształtowania przez ustawodawcę procedur z nadzwyczajnych środków zaskarżenia, jednak o niższym standardzie gwarancji prawa do sądu, wskazać należy, że jak już wcześniej podniesiono, brak jest podstaw do różnicowania standardów w przypadku, gdy ustawodawca przyzna już środek zaskarżenia. Jak wskazano, uzasadnione konstytucyjnie jest oczekiwanie, że jeżeli ustawodawca skorzysta już z konstytucyjnej kompetencji prawodawczej i wprowadzi wznowienie postępowania albo inny sposób nadzwyczajnego wzruszania prawomocnych rozstrzygnięć sądowych, to wprowadzone rozwiązania prawodawcze nie będą naruszać prawa do sądu, zakazu zamykania drogi sądowej, zasad sprawiedliwości proceduralnej jak również innych *in casu* relewantnych merytorycznie norm konstytucyjnych.³⁶ Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, gdzie wskazano, iż w jego orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że w razie ustanowienia regulacji przewidującej wznowienie postępowania, do takiej regulacji znajdują

³⁶ wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2015 r. SK 21/14

zastosowanie gwarancje wynikające z art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej.³⁷ Jak bowiem wskazano w orzecznictwie opowiadając się za konkretnym rozwiązaniem, prawodawca zobowiązany jest zawsze przestrzegać wszystkich wymogów konstytucyjnych oraz dostosowywać ustawę do podnoszonego, w następstwie dynamicznej interpretacji norm konstytucyjnych, standardu ochrony praw i wolności".³⁸ Nie można zatem zgodzić się z poglądem, iż w przypadku skargi wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym standard konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu mógłby być niższy jak przyjmuje to Sejm. Stanowisko skarżącej w tym względzie jest uzasadnione tym bardziej, że sam Sejm stwierdza w pkt 6 na str. 27 pisma, iż w sytuacji, w której ustawodawca wprowadza instytucję wznowienia, powinien równocześnie ukształtować tę instytucję w sposób uwzględniający zasady i wartości konstytucyjne, w tym inkorporowane w art.45 ust.1, art. 77 ust.2, art.78, czy też art.176 ust.1 Konstytucji.

2.4. W piśmie Sejmu w pkt 7 na str. 27 wskazano, iż podstawowym konstytucyjnym uzasadnieniem ograniczenia (wyłączenia) możliwości zaskarżenia postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym mogą być względy zazwyczaj przywoływane jako racja dla wytyczenia ścisłych ram, w jakich może funkcjonować instytucja wznowienia postępowania, sprowadzające się w uproszczeniu do konieczności zachowania stabilności orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego. W tym kontekście w piśmie Sejmu odwołano się do konieczności respektowania stabilności prawomocnych orzeczeń z uwagi na zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa. Zasady tej jednak nie można odnieść do orzeczeń sądowych, sądy bowiem nie stanowią prawa powszechnie obowiązującego i owa zasada nie ma do nich zastosowania. Natomiast możliwość podważenia prawomocnego orzeczenia występuje szeroko w ramach wielu instrumentów, w tym skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego, skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, skargi o wznowienie postępowania, czy skargi nadzwyczajnej. Jak z powyższego wynika stabilność orzeczeń nie jest wartością absolutną ani nadrzędną wobec konstytucyjnej gwarancji prawa do sądu, wprost przeciwnie w demokratycznym państwie prawnym, zwłaszcza tam gdzie ustawodawca przyznaje już środek do podważenia prawomocnego orzeczenia, gwarancje

³⁷ postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 stycznia 2017 r. SK 4/15, wyroki TK z: 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2; 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53; 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09; 11 maja 2011 r., sygn. SK 11/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 32; 22 września 2015 r., sygn. SK 21/14,

³⁸ wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2015 r. SK 21/14, por. również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r. P 56/11, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2010 r. SK 2/09

prawa do sądu nie powinny być limitowane poprzez odwoływanie się do konieczności zagwarantowania stabilności i prawomocności orzeczenia. Skoro więc pewne racje zadecydowały o dopuszczeniu w określonych granicach możliwości podważenia prawomocnego orzeczenia, to te same racje winny również przemawiać za zapewnieniem pełnych gwarancji realizacji takiego prawa, aby nie czynić go iluzorycznym i pozbawionym rzeczywistej mocy oddziaływania w kierunku doprowadzenia do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwego orzeczenia.

2.5. Wbrew stanowisku Sejmu nie ma istotnych powodów, dla których stabilność sytuacji prawnej ukształtowanej prawomocnym wyrokiem miałaby zostać ukształtowana na różnym poziomie w zależności od tego, czy prawomocny wyrok lub postanowienie kończące postępowanie w sprawie zostało wydane przez wojewódzki sąd administracyjny czy też przez Naczelny Sąd Administracyjny. Jak już wyżej wskazano ani pozycja ustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego ani model postępowania odwoławczego nie mogą stanowić tutaj powodu uzasadniającego ograniczenie stronie prawa do sądu w postaci możliwości zaskarżenia orzeczenia NSA – postanowienia o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania przed NSA.

2.5.1. Jak już wyżej wskazano model dwuinstancyjnego postępowania sądowo-administracyjnego nie może przemawiać przeciwko dopuszczeniu środka zaskarżenia od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie wznowienia (a zatem w nowej odrębnej sprawie nie będącej kontynuacją dotychczasowego postępowania, lecz nowym procesem), bowiem w tej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny orzekając o podstawach wznowienia (o dopuszczalności skargi) nie orzekał jako sąd drugiej instancji, lecz jako sąd pierwszej instancji w konstytucyjnym rozumieniu tego pojęcia, ale również w rozumieniu przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Naczelny Sąd Administracyjny w takim wypadku nie działał bowiem jako sąd odwoławczy, ale jako sąd rozpoznający po raz pierwszy problem prawny podnoszony przez stronę, w ramach instytucji wznowienia postępowania.

Jak już wyżej wskazano to, że od wyroków i postanowień Naczelnego Sądu Administracyjnego nie przysługuje żaden środek odwoławczy nie stanowi argumentu adekwatnego dla niniejszego problemu konstytucyjnego. Nie można bowiem dla uzasadnienia zgodności kwestionowanej regulacji z Konstytucją przywoływać obowiązującego modelu środków odwoławczych, skoro to właśnie ten model w przedstawionym w skardze konstytucyjnej zakresie jest przedmiotem pytania o jego zgodność z Konstytucją.

2.5.2. Należy dalej zauważyć, że w piśmie Sejmu błędnie stwierdzono, że kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez NSA nie oznacza powtórnego badania

legalności zaskarżonego aktu administracyjnego oraz, że NSA ocenia wyłącznie prawidłowość działania sądu administracyjnego pierwszej instancji. W obecnie obowiązującym modelu tego sądownictwa Naczelny Sąd Administracyjny ma bowiem znacznie rozszerzone uprawnienia reformatoryjne, co zbliża model jego orzekania do modelu apelacyjnego.³⁹ *Nota bene* chociażby w sprawie sądowoadministracyjnej skarżącej spółki będącej przedmiotem wznowienia w zakresie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z listopada 2008 r. do sygnatury akt orzekł właśnie reformatoryjnie uchylając (wbrew ugruntowanym w doktrynie i orzecznictwie poglądom, co zauważył nawet Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 19 października 2011 r. Ts 102/09) korzystny dla skarżącej wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z czerwca 2007 r. wydany do sygnatury i oddalając skargę skarżącej na decyzję Ministra Gospodarki z lipca 2003 r.

Wskazać w tym zakresie należy, że Naczelny Sąd Administracyjny zawsze miał możliwości reformatoryjnego orzekania, a po nowelizacji dokonanej w 2015 r. możliwości zwiększyły się na tyle, że w doktrynie podnosi się, iż trudno uznać model orzekania przez NSA za kasacyjny. Jak wskazano w doktrynie, zmiana brzmienia art. 188 p.p.s.a. dokonana nowelą z kwietnia 2015 r., jak podniesiono w uzasadnieniu projektu zmian, zdecydowanie rozszerza możliwości reformatoryjnego orzekania przez Naczelny Sąd Administracyjny, a więc orzekania bezpośrednio także co do samej skargi wniesionej do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Dotychczasowa praktyka, zdaniem projektodawców, była zbyt wąska, gdyż uzależniała rozpoznanie takiej skargi przez sąd kasacyjny od braku naruszenia przepisów postępowania o potencjalnie istotnym wpływie na wynik sprawy. W związku z tym zaproponowano, aby jedyną przesłanką dopuszczalności wydania orzeczenia reformatoryjnego było dostateczne wyjaśnienie istoty sprawy (por. uzasadnienie projektu zmian z 10.07.2013 r., VII kadencja, druk sejm. nr 1633). Istotna zmiana treści art. 188 p.p.s.a. nakazuje się zastanowić, czy przepis ten stanowi nadal wyjątek w kasacyjnym modelu dwuinstancyjności. Przypomnieć tylko należy, że w piśmiennictwie prawniczym na kanwie poprzedniego reżimu prawnego podnosi się, że skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym została oparta na modelu kasacyjnym, lecz nie w jego czystej postaci, gdyż sąd odwoławczy dysponuje w ograniczonym zakresie uprawnieniami do orzekania reformatoryjnego (por. H. Knysiak-Molczyk, Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym, Warszawa 2009, s. 438). W aktualnym stanie prawnym wypowiedź tę należałoby niewątpliwie skorygować.

³⁹ M. Niegódka-Medek, w komentarzu do art. 173 PPSA, Lex, t. I,

Naczelny Sąd Administracyjny dysponuje już bowiem bardzo szerokim zakresem reformatoryjnego orzekania. Przy takiej konstrukcji art. 188 p.p.s.a. wyjątkiem powinno być w zasadzie orzekanie kasacyjne.⁴⁰ W postępowaniu przed NSA, jak wynika z całokształtu przepisów regulujących postępowanie kasacyjne i art. 193, stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed sądem administracyjnym pierwszej instancji, a więc NSA dysponuje możliwościami usunięcia większości wad postępowania przed sądem pierwszej instancji. W związku z tym jego uprawnienia reformatoryjne powinny być bliższe rozwiązaniu właściwemu dla systemu rewizyjnego lub uprawnieniom sądu cywilnego rozpatrującego apelację.⁴¹

Dodać również należy, że nawet podstawy kasacyjne dotyczące przepisów postępowania nie muszą być obecnie zawężone do przepisów postępowania sądowo-administracyjnego, sam Naczelny Sąd Administracyjny kierując się zapewnieniem stronom prawa do uzyskania realnego dostępu do kontroli sprawowanej przez sąd administracyjny drugiej instancji zliberalizował swoje stanowisko co do sposobu formułowania podstaw kasacyjnych. W tym zakresie należy zauważyć, że z uchwały uchwały pełnego składu NSA, I OPS 10/09, wynika jednoznaczne przesłanie, że Naczelny Sąd Administracyjny powinien poddać merytorycznej kontroli każdy zarzut zawarty w skardze kasacyjnej, zarówno w jej sentencji, jak i w uzasadnieniu, bez względu na to, czy jest powiązany z przepisami Prawa o ustroju sądów administracyjnych lub Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, czy też ogranicza się tylko do wskazania przepisów materialnych lub procesowych zawartych w prawie administracyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił również w tej uchwale, że w sytuacji gdy strona w petitum skargi kasacyjnej przytoczy wyłącznie zarzut naruszenia prawa przez organ administracji publicznej, nie wiążąc go z zarzutem naruszenia prawa przez sąd pierwszej instancji, nie jest uzasadnione dyskwalifikowanie takiej skargi kasacyjnej z powołaniem się na niespełnienie wymogów konstrukcyjnych związanych z prawidłowym przedstawieniem podstaw kasacyjnych wynikających z art. 176 w zw. z art. 174 p.p.s.a. W konsekwencji uchwała pełnego składu NSA spowodowała zmianę podejścia Naczelnego Sądu Administracyjnego do interpretowania art. 174 p.p.s.a. według wzorów zaczerpniętych z orzecznictwa Sądu Najwyższego i doprowadziła do zapewnienia stronom prawa do uzyskania realnego dostępu do kontroli sprawowanej przez sąd administracyjny drugiej instancji (zob. J.P. Tarno, Ewolucja orzecznictwa NSA w zakresie podstaw skargi kasacyjnej i zażalenia, ZNSA 2010/5–6, s. 426–443). Przykładem takiego liberalniejszego podejścia do podstaw kasacyjnych, które jest efektem wdrażania uchwały, może być pogląd wyrażony w wyroku z 28.08.2014 r.,

⁴⁰ B. Dauter, w komentarzu do art. 188 PPSA, Lex, t. I i 2,

⁴¹ T. Woś, w komentarzu do art. 188 PPSA, Lex, t. I,

I GSK 565/13, LEX nr 1569372, w którym NSA przyjął, że brak powiązania w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia przez sąd pierwszej instancji przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego z naruszeniem stosowanych przez ten sąd przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie dyskwalifikuje samej skargi kasacyjnej i nie może prowadzić do nierozpoznania merytorycznego jej zarzutów.⁴²

2.5.3. Nie można również zgodzić się ze stanowiskiem, iż skarga o wznowienie postępowania jest kontynuacją procesu zakończonego prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego a odrębność postępowania zainicjowanego skargą o wznowienie miałyby mieć rzekomo jedynie charakter technicznoprawny. Jak już wyżej wskazano, postępowanie w przedmiocie wznowienia nie stanowi kolejnej fazy tego samego postępowania, nie jest trzecią instancją ale postępowaniem nowym, samodzielny i tworzy nowy proces sądowoadministracyjny o innym autonomicznym celu, którym jest stwierdzenie dopuszczalności wznowienia oraz ustalenie istnienia i następstw jednej z wyliczonych w p.p.s.a. wad postępowania.

Błędne jest w konsekwencji wszystkiego powyższego stanowisko Sejmu, wedle którego rygory związane z zapewnieniem i zabezpieczeniem w drodze postępowania odwoławczego od postanowienia o odrzuceniu skargi o wznowienie odpowiedniego poziomu sprawiedliwości proceduralnej mogą rzekomo być łagodniejsze niż w przypadku zwykłego postępowania sądowo-administracyjnego, nakierowanego bezpośrednio na kontrolę działalności administracji publicznej. Dodać należy, że jak się wydaje ustawodawca zapewniając możliwość zaskarżenia do NSA postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego o odrzuceniu skargi o wznowienie w ogóle nie kierował się tym, że ten sąd kontroluje z zasady bezpośrednio jedynie działalność administracji publicznej, ale po prostu właśnie zapomniał o tym, że możliwa jest sytuacja wznowienia postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym i że w takiej sytuacji prawo do wznowienia tego postępowania winno zostać również objęte odpowiednimi gwarancjami prawa do sądu.

Reasumując, stanowisko Sejmu zarówno w zakresie wniosku o umorzenie postępowania jak i co do meritum skargi konstytucyjnej jest błędne i skarżąca podtrzymuje swoją skargę.

Na marginesie należy zauważyć, że niezrozumiały jest ostatni akapit pisma Sejmu, w którym Sejm „z ostrożności procesowej” stwierdza, że nawet przyznanie skarżącej prawa do

⁴² M. Niezgódka-Medek, w komentarzu do art.174 PPSA, Lex, t.4,

uruchomienia kontroli postanowienia o odrzuceniu wniesionej przez nią skargi o wznowienie postępowania nie oznacza wcale pozytywnej perspektywy dla uwzględnienia tej skargi i uchylenia wcześniejszych niekorzystnych dla niej decyzji czy orzeczeń w sprawie. Stwierdzenie to jest dosyć zagadkowe i jak się wydaje nie powinno być podnoszone w ramach sporu konstytucyjnego, którego istota dotyczy czego innego i którego skarżąca nie traktuje jako instancji do rozstrzygania merytorycznego problemu zaistniałego w sprawie sądowo-administracyjnej.

Podsumowując pokrótce wszystko powyższe stwierdzić, należy, że:

1. W przypadku, będącym przedmiotem skargi konstytucyjnej wniesionej przez T Spółki Akcyjnej z siedzibą w K mamy do czynienia ze sprawą w rozumieniu art. 45 ust.1 Konstytucji i jako taka winna być ona objęta gwarancjami wynikającymi z tego przepisu.
2. Jeżeli ustawodawca skorzysta już z konstytucyjnej kompetencji prawodawczej i wprowadzi instytucję wznowienia postępowania albo inny sposób nadzwyczajnego wzruszania prawomocnych rozstrzygnięć sądowych, to wprowadzone rozwiązania prawodawcze nie mogą naruszać prawa do sądu, zakazu zamykania drogi sądowej, zasad sprawiedliwości proceduralnej jak również innych *in casu* relewantnych merytorycznie norm konstytucyjnych. W razie ustanowienia regulacji przewidującej wznowienie postępowania, do takiej regulacji znajdują zastosowanie gwarancje wynikające z art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej. Skoro ustawodawca przewidział możliwość wznowienia postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, to postępowanie to winno być objęte gwarancjami wynikającymi z art. 45 ust.1 Konstytucji, a w tym gwarancja proceduralnej kontroli postępowania sądowego służąca zapobieganiu pomyłkom i arbitralności decyzji podejmowanych w pierwszej instancji lub przy orzekaniu po raz pierwszy (art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji).
3. Orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego może stanowić orzeczenie wydane w pierwszej instancji w rozumieniu art. 78 Konstytucji (tak Trybunał Konstytucyjny uznał w sprawie SK 46/15).

4. Z uwagi na pozycję ustrojową Naczelnego Sądu Administracyjnego w pewnych kategoriach spraw mniejszej wagi wyjątkowo uzasadnione jest odstępstwo od zasady zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Odstępstwo od tej zasady nie jest jednak dopuszczalne w przypadku sprawy wznowienia postępowania, albowiem:

4.1. Sprawa wznowienia postępowania nie jest sprawą wypadkową ani akcydentalną, jest elementem sądowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, bowiem zmierza do korekty wadliwego orzeczenia w konkretnej sprawie i stanowi środek prawny obalania prawomocnych orzeczeń, umożliwiając ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty w celu zagwarantowania prawidłowości (zgodności z prawem) wydanego w tej sprawie rozstrzygnięcia i jako orzeczenie zamykające możliwość kontroli merytorycznej orzeczenia zapadłego w postępowaniu, które jest przedmiotem wznowienia, dotyka samych konstytucyjnie chronionych praw strony postępowania, będących przedmiotem rozstrzygnięcia sprawy. Sprawa wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego nie stanowi jego kontynuacji, lecz stanowi samodzielną nową sprawę przed sądem i wiąże się tylko ze zwykłym postępowaniem tożsamością uprzednio przesądzonej sprawy. Postępowanie toczące się przed Naczelnym Sądem Administracyjnym jest zatem postępowaniem, przed którym rozpoczyna się postępowanie kończące się rozstrzygnięciem co do istoty sprawy i w którym wydane orzeczenie odrzucające skargę o wznowienie stanowi orzeczenie wydane w pierwszej instancji w konstytucyjnym rozumieniu tego pojęcia.

4.2. Pozycja ustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego nie pozwala na uczynienie w przypadku sprawy wznowienia wyjątku od zasady zaskarżalności orzeczenia sądu administracyjnego, w tym przypadku orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekającego po raz pierwszy, albowiem:

- W odróżnieniu od Sądu Najwyższego, Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje przede wszystkim funkcję orzeczniczą jako sąd drugiej instancji w systemie sądownictwa administracyjnego,
- W odróżnieniu od Sądu Najwyższego rolą Naczelnego Sądu Administracyjnego nie jest rozpoznawanie najistotniejszych i najbardziej skomplikowanych spraw, możliwość wniesienia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie jest w żaden sposób limitowana, skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym,

odmiennie niż w postępowaniu przed sądami powszechnymi w sprawach cywilnych i karnych, jest zwyczajnym środkiem zaskarżenia i w związku z tym nie ma konieczności wprowadzenia mechanizmów limitujących dostęp do jurysdykcji tego sądu, a sam Naczelny Sąd Administracyjny przypomina o gwarantowanym w Konstytucji prawie do sądu i opowiada się za liberalną interpretacją przepisów o skardze kasacyjnej, tak aby możliwie jak najszerzej umożliwić realizację prawa do sądu i rozpoznania przez NSA jako sąd drugiej instancji skarg kasacyjnych.

- Argumentem na rzecz wyjątkowej pozycji ustrojowej Naczelnego Sądu Administracyjnego (a przynajmniej na tyle wyjątkowej, by kwestionować możliwość zaskarżania orzeczeń przez ten Sąd wydanych po raz pierwszy) nie jest to, iż Sąd ten rozstrzyga sprawy co do zasady ostatecznie, a jego orzeczenia nie mogą być przedmiotem zwyczajnych środków zaskarżenia. Stwierdzenie takie jest bowiem prawdziwe w odniesieniu do wszystkich sądów drugiej instancji w systemie sądownictwa powszechnego (orzeczenia tych sądów co do zasady są prawomocne z chwilą ich wydania i mogą być zakwestionowane jedynie poprzez wniesienie nadzwyczajnych środków zaskarżenia), jednak nie ulega wątpliwości, że orzeczenia tych sądów orzekających po raz pierwszy w sprawie wznowienia winny podlegać i podlegają kontroli instancyjnej.
- Argumentem przeciwko możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie odrzucenia skargi o wznowienie wydanego przez Naczelny Sąd Administracyjny orzekający po raz pierwszy nie może być ryzyko dla bezpieczeństwa obrotu prawnego i pewność prawa rozumiane jako ryzyko masowego podważania orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego. Z uwagi na wyjątkowość instytucji wznowienia postępowania możliwość zaskarżenia postanowienia w przedmiocie odrzucenia skargi o wznowienie wydanego przez Naczelny Sąd Administracyjny orzekający po raz pierwszy nie stwarzałaby ryzyka dla realizacji takich wartości jak prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki oraz stabilność prawomocnych orzeczeń sądowych. Ryzyko takie nie zostało nadto w żaden sposób uprawdopodobnione, w szczególności statystykami spraw czy symulacjami, możliwej zmiany wpływu spraw.
- Pewne kategorie spraw powodują, że nawet w przypadku najwyższych organów władzy sądowniczej niektóre orzeczenia winny podlegać weryfikacji. Nawet w przypadku Trybunału Konstytucyjnego niektóre jego postanowienia podlegają zaskarżeniu zażaleniem (art.61 ust.5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – zażalenia na odmowę nadania

dalszego biegu wnioskowi podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji w sprawie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami i zażalenie na odmowę nadania dalszego biegu skargom konstytucyjnym).

- Za koniecznością dopuszczenia możliwości weryfikacji postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekającego po raz pierwszy o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania przemawia również to, że postanowienie takie wydawane jest w składzie jednoosobowym.
- Gdyby absolutyzować pozycję ustrojową i funkcje Naczelnego Sądu Administracyjnego, konsekwentnie należałoby wykluczyć samą możliwość wznowienia postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, a jednak ustawodawca możliwość taką dopuścił.
- O wyłączeniu prawa do wznowienia postępowania nie może zadecydować jedynie wzgląd na stabilność prawomocnych orzeczeń. Stabilność owa nie jest wartością nadrzędną, a w przypadku orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego nie powinna stanowić uzasadnienia dla przełamania zasady dwuinstancyjności w przypadku orzeczeń wydanych przez Naczelnego Sąd Administracyjny orzekający po raz pierwszy o dopuszczalności wznowienia, a zatem o dopuszczalności prowadzenia postępowania, gdzie z istoty rzeczy celem instrumentu prawnego przysługującego stronie jest podważenie owej stabilności z uwagi na ciężkie wadliwości postępowania i konieczność urzeczywistnienia zasady sprawiedliwości i zgodności orzeczenia z prawem materialnym. Skoro pewne racje zadecydowały o dopuszczeniu w określonych granicach możliwości podważenia prawomocnego orzeczenia, to te same racje winny również przemawiać za zapewnieniem pełnych gwarancji realizacji takiego prawa, aby nie czynić go iluzorycznym i pozbawionym rzeczywistej mocy oddziaływania w kierunku doprowadzenia do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwego orzeczenia.

5. Nie można zgodzić się ze stanowiskiem, że kwestionowana regulacja nie pozbawia całkowicie bezpośrednio lub pośrednio możliwości rozpoznania sprawy przez Sąd w postępowaniu sądowym, naruszając tym samym wymogi wynikające z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Postanowienie odrzucające skargę o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym jest bowiem orzeczeniem formalnym, które wyklucza merytoryczne rozpoznanie skargi o wznowienie postępowania i w ten sposób właśnie

pozbawia stronę możliwości rozpoznania jej sprawy w ramach wznowienia postępowania. Argument, iż w takiej sytuacji strona nie została pozbawiona prawa do rozpoznania jej sprawy przez sąd jest chybiony, bowiem pomimo, że ustawodawca przyznał stronie prawo do rozpoznania jej sprawy w ramach podstawy wznowienia (co jest istotą skargi o wznowienie), to sprawa ta z uwagi na niekonstytucyjną kwestionowaną regulację może zostać zamknięta bez jej merytorycznego rozpatrzenia. Przyznanie zatem przez ustawodawcę samej możliwości wznowienia bez zapewnienia rzeczywistych gwarancji rozpoznania sprawy wznowienia przez sąd nie jest zgodne z art.77 ust.2 Konstytucji.

6. Chybiona jest argumentacja sugerująca wtórność postępowania wznowieniowego i eksponująca okoliczność, że wznowienie następuje po prawomocnym zakończeniu postępowania, postępowanie w przedmiocie wznowienia nie stanowi bowiem kolejnej fazy tego samego postępowania nie jest trzecią instancją ale postępowaniem nowym, samodzielnym i tworzy nowy proces sądowoadministracyjny o innym autonomicznym celu, którym jest stwierdzenie dopuszczalności wznowienia oraz ustalenie istnienia i następstw jednej z wyliczonych w p.p.s.a. wad postępowania. Przyznanie możliwości zaskarżenia postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego orzekającego w przedmiocie odrzucenia skargi o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym nie oznaczałoby przyznania możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu drugiej instancji i nie skutkowałoby konstruowaniem prawa do trójinstancyjnego postępowania sądowego.
7. Kwestionowana regulacja dyskryminuje podmiot wnoszący skargę o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w stosunku do podmiotu wnoszącego skargę o wznowienie postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym (którego postanowienie o odrzuceniu skargi jest zaskarżalne skargą kasacyjną), pomimo, że w obu przypadkach sądy orzekają w tym przedmiocie pierwszy raz, a Naczelny Sąd Administracyjny może w takim wypadku być uznany za sąd pierwszej instancji w konstytucyjnym rozumieniu tego pojęcia.
8. Zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów na gruncie kwestionowanej regulacji nie odpowiada zasadzie proporcjonalności i nie znajduje uzasadnienia w pozycji NSA w systemie organów ochrony prawnej.
9. Bezzasadny jest wniosek Sejmu o umorzenie postępowania, albowiem:

9.1. Argumentacja podnoszona na uzasadnienie tego wniosku wykracza całkowicie poza płaszczyznę sporu konstytucyjnego, w niedopuszczalny sposób stanowiąc polemikę co do *meritum* w zakresie samej sprawy przed Naczelnym Sądem Administracyjnym i podstawy wznowienia i w istocie stanowi wniosek o dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny oceny prawidłowości aktu stosowania prawa jakim było kwestionowane przez skarżącą spółkę postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania, co jest niedopuszczalne.

9.2. O przesłance brak realnego i bezpośredniego interesu skarżącej spółki, którego ochronie miałyby służyć skarga konstytucyjna można by mówić wówczas, gdyby skarżący kwestionował unormowanie, na podstawie którego sąd nie orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach określonych w Konstytucji, nie można zaś tak jak to czyni Sejm przesłanki tej opierać na twierdzeniach dotyczących prawidłowości bądź wadliwości samego aktu stosowania prawa skierowanego do skarżącej.

9.3. Realny i konkretny interes skarżącej w niniejszej sprawie nie wyraża się tylko w tym, że zdaniem skarżącej zaistniała podstawa wznowienia, ale w perspektywie konstytucyjnej przede wszystkim w tym, że skarżąca nie może poddać oceny odmiennej dokonanej przez Naczelną Sąd Administracyjny orzekający po raz pierwszy żadnej weryfikacji, z uwagi na brak środka zaskarżenia. Interes prawny w rozumieniu konstytucyjnym wyraża się więc przede wszystkim w tym, że odrzucono konkretną skargę o wznowienie postępowania złożoną przez skarżącą, w konkretnej sprawie jej dotyczącej, której była stroną i skarżąca nie może orzeczenia tego zaskarżyć z uwagi na niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji.

9.4. Całkowicie błędne jest stanowisko Sejmu, iż w sprawie sądowo-administracyjnej skarżącej spółki rzekomo nie zaistniała podstawa do wznowienia.

10. Nieuzasadnione jest marginalizowanie przez Sejm etapu badania dopuszczalności wznowienia postępowania. Już ten pierwszy formalny etap może zadecydować o ostatecznym zakończeniu sprawy wznowienia postępowania i co oczywiste może uniemożliwić merytoryczne zbadanie skargi w zakresie jej podstawy, dotykając w sposób bezpośredni i ostateczny praw strony.

11. Brak jest podstaw do różnicowania standardów gwarancji prawa do sądu w przypadku, gdy ustawodawca przyzna już środek zaskarżenia. W sytuacji, w której ustawodawca wprowadza instytucję wznowienia, powinien równocześnie ukształtować tę instytucję w sposób uwzględniający zasady i wartości konstytucyjne, w tym inkorporowane w art.45 ust.1, art. 77 ust.2, art.78, czy też art.176 ust.1 Konstytucji. Nie można więc zgodzić się z poglądem, iż w przypadku skargi wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym standard konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu mógłby być niższy.

12. Błędne jest stwierdzenie Sejmu, że kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez NSA nie oznacza powtórnego badania legalności zaskarżonego aktu administracyjnego oraz że NSA ocenia wyłącznie prawidłowość działania sądu administracyjnego pierwszej instancji. Naczelny Sąd Administracyjny ma bowiem znacznie rozszerzone uprawnienia reformatoryjne, co zbliża model jego orzekania do modelu apelacyjnego i wyjątkiem winno być orzekanie kasacyjne. Ponadto podstawy kasacyjne dotyczące przepisów postępowania nie muszą być obecnie zawężone do przepisów postępowania sądowo-administracyjnego, a sam Naczelny Sąd Administracyjny kierując się zapewnieniem stronom prawa do uzyskania realnego dostępu do kontroli sprawowanej przez sąd administracyjny drugiej instancji zliberalizował swoje stanowisko co do sposobu formułowania podstaw kasacyjnych.

Podsumowując wszystko powyższe, wnoszę jak w skardze konstytucyjnej.

Za skarżącą – p.  k.
 W.  wski
 adwokat prawny