

**Głosa do uchwały składu 7 sędziów NSA¹,
sygn. akt II GPS 1/10 z 28.6.2010 r.**

Teza orzeczenia

„Przepis art. 272 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) stanowi podstawę wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego w każdym przypadku, gdy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą, obejmuje akt normatywny, jaki stosował lub powinien zastosować sąd administracyjny lub organ administracji publicznej w danej sprawie”.

Stan faktyczny

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, działając na podstawie art. 36 § 1 i 2 ustawy z 25.7.2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych² i art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z 30.8.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³ (zwanej dalej: p.p.s.a. lub Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), wystąpił z wnioskiem o podjęcie uchwały w składzie siedmiu sędziów, wyjaśniającej:

Czy art. 272 § 1 p.p.s.a. może stanowić podstawę wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego w każdym przypadku, gdy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dotyczy przepisów tej ustawy lub innych przepisów kształtujących działalność orzeczniczą sądów administracyjnych, czy też wymieniony przepis odnosi się także do innych regulacji prawnych, w tym nale-

¹ W składzie sędziowie NSA: A. Kisielewicz (przewodniczący), B. Dauter, J. Bała, J. Kacprzak, J. Tarno (sprawozdawca), M. Korycińska (sprawozdawca), S. Babiarz.

² Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.

³ Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

żących do materialnego prawa administracyjnego, jakie zastosował albo powinien zastosować sąd administracyjny lub organ administracji publicznej?

Omówienie

Z zaproponowaną przez Naczelny Sąd Administracyjny odpowiedzią na pytanie wypada się zgodzić. Jednak nie można nie zauważyć, że uzasadnienie uchwały jest mylne, nie odnosi się wprost do kwestii wyrażonych w pytaniu prawnym, nie rozstrzyga wątpliwości zasygnalizowanych w pytaniu prawnym.

Stan prawny będący przedmiotem badania zasadza się – ze względu na tożsamość rozwiązań – na trzech normach prawnych wprowadzonych w obowiązujących ustawach proceduralnych – art. 272 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴ oraz podobnych regulacjach prawnych zawartych w art. 401¹ ⁵ kodeksu postępowania cywilnego⁶ (k.p.c.) oraz art. 540 § 2⁷ kodeksu postępowania karnego⁸ (k.p.k.).

W pytaniu prawnym wyróżniono dwa przeciwstawne kierunki rozstrzygnięcia.

- 1) ujęcie wąskie, w myśl którego niezgodność aktu prawnego z Konstytucją odnosi się jedynie do orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny

⁴ Art. 272 p.p.s.a. § 1. Można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie.

§ 2. W sytuacji określonej w § 1 skargę o wznowienie postępowania wnosi się w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli w chwili wydania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego orzeczenie sądowe nie było jeszcze prawomocne na skutek wniesienia środka odwoławczego, który został następnie odrzucony, termin biegnie od dnia doręczenia postanowienia o odrzuceniu.

§ 3. Można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską. Przepis § 2 stosuje się odpowiednio, z tym że termin do wniesienia skargi o wznowienie postępowania biegnie od dnia doręczenia stronie lub jej pełnomocnikowi rozstrzygnięcia organu międzynarodowego.

⁵ Art. 401¹ k.p.c. Można żądać wznowienia postępowania również w wypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie.

⁶ Ustawa z 17.11.1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.

⁷ Art. 540 § 2 k.p.k. Postępowanie wznowia się na korzyść strony, jeżeli Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą przepisu prawnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie; wznowienie nie może nastąpić na niekorzyść oskarżonego.

⁸ Ustawa z 6.6.1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz.U. Nr 89, poz. 555.

o niezgodności z ustawą zasadniczą ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Na poparcie tego stanowiska przywołano publikacje, z treści których wywiedziono między innymi, że przepisy prawa materialnego, które stosował organ administracji publicznej rozstrzygając sprawę nie stanowią podstawy orzeczenia sądu administracyjnego. Przywołano ponadto, że według jednego z wymienionych we wniosku o podjęcie uchwały [...] autorów w przypadku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności aktu normatywnego będącego materialnoprawną podstawą wydania decyzji administracyjnej zainteresowany podmiot może domagać się wznowienia postępowania administracyjnego.

- 2) ujęcie szerokie pozwalające na wznowienie postępowania po orzeczeniu TK o niezgodności każdego przepisu, który wywiera wpływ na kształt orzeczenia kończącego postępowanie przed sądem. To stanowisko nie zawierało szczegółowego uzasadnienia.

Wskazując najpierw na kwestie uboczne – może dziwić konieczność rozstrzygania problemu prawnego w drodze tak doniosłego orzeczenia jak uchwała w sytuacji, gdy przedstawiona kwestia nie budzi wątpliwości interpretacyjnych.

Zauważyć trzeba, że rozważana problematyka nie stanowi przedmiotu kontrowersji (i nie prowadzi do różnicy stanowisk w sądownictwie powszechnym i w stanowisku Sądu Najwyższego prezentowanych na tle wymienionych wyżej regulacji procedury cywilnej oraz procedury karnej), czy dyskusji zarówno na gruncie procedury cywilnej, jak i karnej. Nie jest ona przedmiotem sporów w nauce prawa, ani nie zachodzą kontrowersje co do treści wydawanych judykatów.

Nie można pominąć, wobec zaistnienia ugruntowanej linii orzeczniczej i pewnego dorobku w tej materii, że zarówno w k.p.c. jak i w k.p.k. zawarto analogiczne uregulowania prawne, jak w „najmłodszej” ustawie procesowej – p.p.s.a.

Dlatego przytoczenia wymaga orzecznictwo Sądu Najwyższego i sądów powszechnych zawierające pogląd na przedmiotową w sprawie kwestię wznowienia postępowania. W uchwale z 9.6.2009 r. Sąd Najwyższy działając w sprawie pod sygnaturą akt II PZP 6/09⁹ orzekł, że można żądać wznowienia postępowania na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27.11.2007 r. w sprawie SK 18/05¹⁰, w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł,

⁹ OSNAPiUS 2009, Nr 21–22, poz. 275.

¹⁰ „Monitor Prawa Pracy” 2008, Nr 1, s. 2.

że art. 58 kodeksu pracy¹¹ (k.p.) w związku z art. 300 k.p. rozumiany w ten sposób, że wyłącza dochodzenie innych niż określone w art. 58 k.p. roszczeń odszkodowawczych związanych z bezprawnym rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji RP¹² oraz nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, o ile prawomocne orzeczenie zostało ferowane wbrew normie prawnej zrekonstruowanej przez Trybunał Konstytucyjny z art. 58 k.p. w związku z art. 300 k.p.

W wyroku z 9.9.2003 r. Sądu Okręgowego w Białymstoku, sygn. akt II Ca 475/03¹³, orzeczono, że jako wymieniony w art. 401¹ § 1 k.p.c. akt normatywny traktować trzeba także pojedynczy przepis zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny, na podstawie którego został wydany wyrok, jak również przepis zastosowany w sprawie już po powstaniu wyroku (nakazu zapłaty).

W wyroku z 28.1.2010 r. Sąd Najwyższy, sygn. akt IV KO 137/09¹⁴, orzekł, że przewidziany w art. 540 § 2 k.p.k. wymóg stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z ustawą zasadniczą przepisu, który był podstawą orzeczenia, to nie tylko stwierdzenie tej niezgodności wprost wobec przepisu, w oparciu o który wydano orzeczenie sądowe, ale także stwierdzenie jej przez Trybunał Konstytucyjny w stosunku do przepisu ustawy wprowadzającej ten przepis, bez względu na powody, z jakich doszło do stwierdzenia tej niekonstytucyjności, gdyż także wówczas, sam wprowadzony w ten sposób, czyli niezgodnie z Konstytucją przepis prawa, będący następnie podstawą orzeczenia, traci swą moc.

Z powyższego wynika, że stanowisko Sądu Najwyższego (i sądów powszechnych) dopuszcza możliwość wznowienia postępowania w sprawie w przypadku uchylecia przez Trybunał Konstytucyjny każdego przepisu – w tym prawa materialnego, który został zastosowany (albo powinien zostać zastosowany) przez sąd dla rozstrzygnięcia sprawy.

Nie można nie zauważyć, że wprowadzając art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, prawodawca ustanowił generalną normę prawną. Słuszne są spostrzeżenia, w myśl których orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niezgodność z Konstytucją [...] stanowi samoistną przesłankę wznowienia lub wzruszenia zapadłych w postępowaniach sądowych rozstrzygnięć, gdyż orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwarzają nową rzeczywistość prawną

¹¹ Dz.U. z 1974 r. Nr 24, poz. 141 ze zm.;

¹² Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹³ „Orzecznictwo Sądów Apellacji Białostockiej” 2003, Nr 4, s. 14.

¹⁴ OSNK 2010, Nr 4, poz. 39.

w stosunku do tej ustalonej na podstawie zaskarżonych przepisów. Jedynie zasady i tryb dokonywania wznowienia regulowane są – na podstawie odsłania zawartego w Konstytucji RP – w normach proceduralnych¹⁵. Norma prawna zrekonstruowana z przepisów aktu rangi konstytucyjnej nie może być uszczegóławiana w drodze uregulowań ustawowych.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał już w swych orzeczeniach, że wszystkie podmioty, wobec których zapadły prawomocne wyroki oparte na akcie normatywnym, który został uznany za niekonstytucyjny, powinny zasadniczo dysponować prawem wznowienia postępowania¹⁶.

W ustawie z dnia 30.8.2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych¹⁷ uregulowano, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej¹⁸.

Podstawową formą, w jakiej sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, jest wymierzanie sprawiedliwości przez wiążące rozstrzyganie sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub podmiot podobny¹⁹.

Naczelny Sąd Administracyjny dokonujący takiej kontroli rekonstruuje normę prawną na podstawie przepisów będących podstawą zarzutów skargi kasacyjnej i wyinterpretowaną w ten sposób normę zestawia z normą prawną wyinterpretowaną przez sąd I instancji dokonując w konsekwencji subsumcji. Jeżeli w wyniku takiej operacji zachodzi zgodność co do osiągniętego rezultatu w obu badanych przypadkach Naczelny Sąd Administracyjny uznaje, że sąd I instancji²⁰ prawidłowo zastosował prawo. W wyniku takiej operacji

¹⁵ Z. Czeszejko-Sochacki, *Wznowienie postępowania jako skutek pośredni orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2000, nr 2 s. 22; K. Sobieralski, *Wznowienie postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego a ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 12, s. 61.

¹⁶ Por. wyroki: z 27.10.2004 r., sygn. akt SK 1/04, Dz.U. Nr 237, poz. 2384; z 9.6.2003 r., sygn. akt SK 5/03, OTK-A 2003, Nr 6, poz. 50; z 20.10.2009 r., sygn. akt SK 6/09, Dz.U. Nr 179, poz. 1395.

¹⁷ Dz.U. Nr 153 poz. 1270.

¹⁸ Art. 1 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych.

¹⁹ M. Masternak-Kubiak, *Komentarz do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych* [w:] M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, LEX, 2009.

²⁰ Którym będzie odpowiedni wojewódzki sąd administracyjny.

dochodzi do zastosowania danego przepisu prawa w procesie wydawania wyroku. Podstawa wydania rozstrzygnięcia nie jest ograniczona do prawa procesowego. Racjonalny ustawodawca chcąc wprowadzić stosowane ograniczenie użyłby w art. 272 p.p.s.a sformułowania „procesowa podstawa wydania orzeczenia” albo innego podobnego. Nie można domniemywać woli ustawodawcy odmiennej od tego co sam określił, w sytuacji kiedy istnieje możliwość zrekonstruowania normy prawnej w oparciu o instrumenty właściwe dla wykładni logiczno-językowej (a więc wykładni I stopnia). Dlatego należy przychylić się do podjętego rozstrzygnięcia sprawy jednak zachowując rezerwę wobec argumentacji przygotowanej przez sędziego sprawozdawcę.

W odniesieniu do podniesionego na ostatniej stronie wniosku o podjęcie uchwały argumentu, że możliwą jest sytuacja, że strona wniesie o wznowienie postępowania zarówno do organu, który wydał decyzję, jak i do sądu administracyjnego, a w konsekwencji, że możliwe jest dwukrotne uchylene rozstrzygnięcia administracyjnego opartego na niekonstytucyjnej regulacji, zwłaszcza, że brak jest mechanizmów prawnych wymiany informacji w tym zakresie trzeba zauważyć, że w procedurze administracyjnej przewidziano wprost możliwość uchylenia ostatecznej decyzji administracyjnej przez organ ją wydający ale także przez organ wyższego stopnia (art. 154 kodeksu postępowania administracyjnego²¹ (k.p.a.) i art. 155 k.p.a.).

Ustawodawca wprowadzając taką regulację odrzucił argumentację o możliwości „podwójnego” uchylenia jednej decyzji administracyjnej.

Argumentacja ta nie zasługuje na uwzględnienie również i z tej przyczyny, że możliwe jest tylko jedno uchylene decyzji administracyjnej, które w konsekwencji (stając się prawomocne) wyeliminuje decyzję z obrotu prawnego. Kolejne orzeczenie w tym samym przedmiocie byłoby nieaktem, gdyż odnosiłoby się do decyzji już nie będącej w obrocie prawnym albo byłoby dotknięte wadą nieważności w sytuacji, kiedy zapadłoby przed uprawomocnieniem się pierwszego w czasie rozstrzygnięcia.

Biorąc też pod uwagę, że sąd wydaje orzeczenia merytoryczne co do zasady na podstawie akt sprawy (art. 133 p.p.s.a) wyrażona w przywoływanym wniosku o podjęcie uchwały argumentacji obawa – która została przedstawiona w tak zwanej części historycznej uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego – wydaje się wysoce teoretyczna.

Stąd też, o ile można zgodzić się z kierunkiem i treścią rozstrzygnięcia; które zgodne są z literalnym brzmieniem przepisu, a taki model stosowa-

²¹ Ustawa z 14.6.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. Nr 30, poz. 168 ze zm.

nia prawa dodatkowo ugruntowany jest w szeroko przedstawianym powyżej orzecznictwie sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, czy w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, to poddać należy w wątpliwość sam sens podejmowania głosowanej uchwały²² oraz przedstawioną w jej uzasadnieniu argumentację.

*Karol Pachnik **

²² *Clara non sunt interpretanda.*

* Dr Karol Pachnik – Adiunkt na Uniwersytecie Przyrodniczo-Humanistycznym w Siedlcach; wykładowca w Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego.