



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 6 czerwca 2019 r.

Pozycja 20

## WYROK

z dnia 15 maja 2019 r.

Sygn. akt SK 26/17\*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Zielonacki – przewodniczący  
Grzegorz Jędrejek  
Justyn Piskorski  
Julia Przyłębska  
Stanisław Rymar – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.), na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 maja 2019 r., skargi konstytucyjnej spółki Towarzystwo Zakładów Chemicznych „Strem” spółka akcyjna z siedzibą w Konstancinie-Jeziornie o zbadanie zgodności:

art. 173 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia skargą kasacyjną postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego odrzucającego skargę o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, orzekającego po raz pierwszy w tym przedmiocie, z art. 45 ust. 1, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1, z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 oraz z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 i w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 173 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, 1467 i 1629 oraz z 2019 r. poz. 11) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia skargą kasacyjną postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego, którym ten sąd, orzekając po raz pierwszy o tej sprawie, odrzuca skargę o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem**

\* Sentencja została ogłoszona dnia 24 maja 2019 r. w Dz. U. poz. 979.

**Administracyjnym, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072 oraz z 2019 r. poz. 125) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

### I

1. W skardze konstytucyjnej z 29 kwietnia 2016 r. spółka Towarzystwo Zakładów Chemicznych „Strem” spółka akcyjna z siedzibą w Konstancinie-Jeziornie (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie, że art. 173 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a. lub prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia skargą kasacyjną postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) odrzucającego skargę o wznowienie postępowania przed NSA, orzekającego po raz pierwszy w tym przedmiocie, jest niezgodny z art. 45 ust. 1, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1, z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 oraz z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 i w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna dotyczy braku możliwości, na gruncie obowiązujących przepisów o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wniesienia jakiegokolwiek środka odwoławczego od postanowienia NSA odrzucającego skargę o wznowienie postępowania przed tym sądem. W szczególności skarżąca zarzuca niekonstytucyjność art. 173 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym skarga kasacyjna przysługuje wyłącznie od wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny, natomiast nie przysługuje w szczególności od postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, wydanego przez NSA, nawet jeśli takim postanowieniem sąd ten po raz pierwszy orzekł w sprawie wznowienia postępowania (inaczej mówiąc, przepis ten nie przewiduje możliwości doprowadzenia do ponownego rozpoznania skargi o wznowienie).

1.2. Skarżąca wniosła do NSA skargę o wznowienie postępowania, zakończonego wyrokiem z 17 listopada 2008 r., na podstawie art. 271 pkt 2 p.p.s.a., podnosząc zarzut braku należytej reprezentacji w postępowaniu przed NSA (brak prawidłowo powołanego zarządu). NSA postanowieniem odrzucił tę skargę z powodu przekroczenia terminu jej wniesienia. Postanowienie to skarżąca zaskarżyła skargą kasacyjną. W tej skardze skarżąca wniosła także o przedstawienie Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego co do zgodności z Konstytucją niektórych przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w tym art. 173 § 1. NSA nie dostrzegł jednak konieczności kierowania do Trybunału pytania prawnego, ponieważ zdaniem tego sądu w szczególności orzecznictwo Trybunału (zob. wyrok z 2 czerwca 2010 r., sygn. SK 38/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 46) potwierdza zgodność z Konstytucją kwestionowanych przez skarżącą przepisów.

1.3. Skarga kasacyjna skarżącej została odrzucona przez NSA postanowieniem z 20 stycznia 2016 r. z powodu niedopuszczalności takiej skargi w świetle przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Skarżąca wyczerpała zatem drogę prawną w rozumieniu art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: uotpTK).

1.4. W skardze konstytucyjnej wskazany został jako przedmiot kontroli art. 173 § 1 p.p.s.a. w brzmieniu, w którym został zastosowany w postanowieniu NSA z 20 stycznia 2016 r., ustalonym w tekście jednolitym tej ustawy, Dz. U. z 2012 r. poz. 270.

1.5. Skarżąca podnosi, że treść zaskarżonego art. 173 § 1 p.p.s.a., z której wynika niedopuszczalność skargi kasacyjnej od postanowienia NSA odrzucającego jej skargę o wznowienie postępowania, narusza jej konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), prawo do ukształtowania procedury sądowej zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej, w szczególności w aspekcie zakazu nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji), oraz dyskryminuje skarżącą, przez naruszenie w stosunku do niej zasady równości. Zdaniem skarżącej, zróżnicowanie sytuacji podmiotów, polegające na umożliwieniu zaskarżenia – jako kończącego postępowanie w sprawie – postanowienia o odrzuceniu skargi o wznowienie wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny, przy równoczesnym wyłączeniu jakiegokolwiek środka odwoławczego od takiego postanowienia wydanego przez NSA, jeśli chodzi o wznowienie w sprawie rozstrzygniętej merytorycznie przez NSA, nie ma wystarczającego uzasadnienia (art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji).

1.6. Skarżąca podnosi ponadto, że zaskarżony art. 173 § 1 p.p.s.a. jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż narusza prawo skarżącej do „kwestionowania orzeczenia sądowego w ogóle”, stanowiące gwarancję proceduralnej kontroli postępowania sądowego. Art. 173 § 1 p.p.s.a. narusza także, zdaniem skarżącej, art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 i z art. 45 ust. 1 Konstytucji, tj. „prawo do zaskarżenia decyzji sądu w ramach postępowania sądowego, obejmujące gwarancję instancyjności”.

2. W piśmie z 24 kwietnia 2018 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Zgodnie ze stanowiskiem Prokuratora, art. 173 § 1 p.p.s.a. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia skargą kasacyjną wydanego po raz pierwszy postanowienia NSA o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania administracyjnego przed tym sądem, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Prokurator Generalny wskazuje, że zarzucana wadliwość treści art. 173 § 1 p.p.s.a. ma charakter pominięcia ustawodawczego i z tego względu zarzuty skarżącej podlegają rozpoznaniu przez Trybunał Konstytucyjny.

2.2. Prokurator Generalny podnosi, że art. 173 § 1 p.p.s.a. nie narusza art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji, ani art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, w szczególności z uwagi na szczególną pozycję ustrojową NSA w systemie sądów administracyjnych. Z tych samych zasadniczo względów zaskarżony przepis nie może być uznany za prowadzący do naruszenia równości praw podmiotów postępowania, a więc za niezgodny z tego względu z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Prokurator zwraca także uwagę, że dopuszczenie kwestionowania w postępowaniu przed NSA orzeczeń wydanych przez ten sąd w postępowaniu wznowieniowym, oceniane w powiązaniu z nad-

zwyczajnym charakterem samego postępowania wznowieniowego, mogłoby godzić w stabilność obrotu prawnego, będącą niezależną i istotną wartością konstytucyjną w świetle art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

2.3. Prokurator Generalny podnosi ponadto, że – pomimo pewnych rozbieżności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w tej kwestii – postanowienia NSA o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania zakończonego orzeczeniem merytorycznym tegoż sądu (działającego jako sąd odwoławczy) nie można uznać za wydane przez sąd orzekający w pierwszej instancji. Wobec tego ustalenia, a ponadto z uwzględnieniem także pozycji ustrojowej NSA, art. 45 ust. 1 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji nie jest właściwym wzorcem do badania konstytucyjności art. 173 § 1 p.p.s.a.

3. 5 lipca 2018 r. wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego pismo Marszałka Sejmu zawierające stanowisko Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem Sejmu, zaskarżony art. 173 § 1 p.p.s.a. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia skargą kasacyjną postanowienia NSA odrzucającego skargę o wznowienie postępowania administracyjnego przed NSA, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 oraz art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

3.1. Marszałek Sejmu wskazał, że instytucja wznowienia postępowania przed sądami administracyjnymi ma charakter nadzwyczajnego środka prawnego. Niedopuszczalność skargi kasacyjnej od prawomocnego postanowienia NSA o odrzuceniu skargi o wznowienie uzasadnia funkcja postępowania mającego zapewnić ostateczne i stabilne ukształtowanie sytuacji prawnej jego uczestników, model ustawowy skargi kasacyjnej jako przysługującej od nieprawomocnych wyroków i postanowień sądów pierwszej instancji oraz pozycja ustrojowa NSA.

3.2. W imieniu Sejmu Marszałek Sejmu poddał ponadto pod rozagę Trybunału Konstytucyjnego ewentualność umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK z uwagi na brak realnego i bezpośredniego interesu skarżącej spółki, którego ochronie miałyby służyć jej skarga.

4. 9 października 2017 r. wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego pismo Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

## II

Stosownie do art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.) Trybunał może rozpoznać wniosek, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia.

Po przeanalizowaniu stanowisk wszystkich uczestników postępowania Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

#### 1. Przedmiot zaskarżenia i kontroli.

1.1. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest art. 173 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a. lub prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia skargą kasacyjną postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) odrzucającego skargę o wznowienie postępowania przed NSA, orzekającego po raz pierwszy o tej sprawie. Zaskarżony przepis, zastosowany w sprawie skarżącej przez NSA w postanowieniu z 20 stycznia 2016 r. na podstawie art. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. poz. 658; dalej: ustawa nowelizująca z 2015 r.), w wersji tekstu jednolitego ogłoszonego w Dz. U. z 2012 r. poz. 270, brzmi następująco: „Od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, chyba że przepis szczególnie stanowi inaczej”. Wersja ta jest wersją pierwotną przepisu i weszła w życie 1 stycznia 2004 r.

Art. 173 § 1 p.p.s.a. został zmieniony ustawą nowelizującą z 2015 r.; obecnie nadal obowiązuje tak zmieniona wersja przepisu zawarta w tekście jednolitym prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ogłoszonym w Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, która różni się od wersji zastosowanej w sprawie skarżącej wprowadzeniem dodatkowego wyłączenia skargi kasacyjnej w przypadkach, o których mowa w art. 58 § 1 pkt 2-4, art. 161 § 1 oraz art. 220 § 3 p.p.s.a. Ta zmiana nie ma znaczenia dla oceny zasadności zarzutów skargi.

1.2. Ponieważ regulacja postępowania przed sądami administracyjnymi nie zawiera żadnego przepisu, na którym można byłoby oprzeć ewentualne rozszerzenie zakresu dopuszczalności skargi kasacyjnej (albo zastosowanie innego środka zaskarżenia, w szczególności zażalenia), skarżąca jest zdania, że to zakres hipotezy art. 173 § 1 p.p.s.a., wyznaczony przez ustawodawcę zbyt wąsko, uniemożliwił jej poddanie zasadności odmowy wznowienia postępowania ponownemu badaniu przez NSA i w ten sposób zostały naruszone jej konstytucyjne prawa.

#### 2. Wzorce kontroli.

2.1. Jako wzorce kontroli skarżąca wskazała art. 45 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2, art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1, art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 oraz art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 i w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2.2. Z analizy treści skargi wynika, że w istocie skarżąca kwestionowała zgodność zaskarżonego przepisu:

1) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 i w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, przy czym część jej argumentów była skierowana na wykazanie niezgodności tego przepisu także z samym art. 45 ust. 1 Konstytucji, tzn. z ogólną zasadą prawa do sądu;

2) z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 i w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2.3. Trybunał uznał art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 i w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji za adekwatne wzorce kontroli w stosunku do zaskarżonego przepisu.

2.4. Trybunał uznał art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 i w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji za nieadekwatne wzorce kontroli do oceny zaskarżonego przepisu, wobec czego postępowanie w tym zakresie ulega umorzeniu.

### 3. Dopuszczalność skargi konstytucyjnej.

3.1. Postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte skargą konstytucyjną, wniesioną 29 kwietnia 2016 r. Od 3 stycznia 2017 r., a więc już po wpływie skargi do Trybunału, zaczęły obowiązywać nowe przepisy dotyczące postępowania przed Trybunałem, zawarte w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: uotpTK).

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074, ze zm.; dalej: u.p.w.), do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie uotpTK, stosuje się przepisy tej ustawy. W myśl art. 9 ust. 2 u.p.w., czynności procesowe dokonane w postępowaniach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie uotpTK pozostają w mocy.

3.2. Rozpoznając skargę konstytucyjną, TK przede wszystkim uwzględni założenia, jakie legły u podstaw tego środka ochrony praw i wolności w kształcie nadanym mu przez ustrojodawcę. Wynikają one zwłaszcza z treści art. 79 ust. 1 Konstytucji, który wprowadził do polskiego systemu prawa skargę konstytucyjną i – statuując przesłanki jej dopuszczalności – determinuje zarówno zakres zaskarżenia, jak i wzorce kontroli. Zgodnie z treścią tego przepisu, skarżący może kwestionować tylko takie unormowanie, „na podstawie którego sąd (...) orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach (...) określonych w Konstytucji”.

3.3. Zakwestionowana w niniejszej sprawie jako niezgodna z Konstytucją została w istocie nie treść bezpośrednio wyrażona w zaskarżonym art. 173 § 1 p.p.s.a., ale brak treści wymaganej, zdaniem skarżącej, do uzupełnienia zawartej w nim regulacji w celu zachowania jej zgodności z Konstytucją. Dopuszczalność poddania luki w treści regulacji ustawowej kontroli Trybunału zależy, w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji, od tego, czy mamy do czynienia z zaniechaniem prawodawczym, czy z pominięciem prawodawczym.

W swym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie odnosił się do pojęcia zaniechania prawodawczego, przeciwstawiając je prawodawczemu pominięciu (zob. zwłaszcza wyrok z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119 oraz postanowienie z 30 listopada 2015 r., sygn. SK 30/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 184). Zaniechanie prawodawcze występuje w szczególności wtedy, gdy uprawniony jest wniosek, że brak określonej regulacji prawnej lub regulacja w kształcie nadanym przez prawodawcę jest następstwem jego świadomej decyzji. Nawet jeśli, zdaniem skarżącej, Konstytucja wymaga, by daną dziedzinę spraw uregulowano lub uregulowano w sposób inny, niż to uczynił prawodawca, w wypadku zaniechania prawodawczego kontrola Trybunału jest wyłączona, ponieważ jego rola ogranicza się do funkcji tzw. ustawodawcy negatywnego. Natomiast w wypadku pominięcia prawodawczego regulacja prawna została ustanowiona i obowiązuje, ale jej zakres jest niepełny lub zbyt wąski, ponieważ istnieje norma konstytucyjna, w świetle której ustawodawca powinien uzupełnić badany akt o treść odpowiadającą standardowi konstytucyjnemu. Trybunał może wówczas orzekać nie tylko o treści aktu prawnego, ale również o tym, co ustawodawca pominął, a powinien był uregulować, by w odniesieniu do regulacji danej kwestii zostały spełnione wymogi konstytucyjne.

Wskazywana przez skarżącą luka w treści art. 173 § 1 p.p.s.a. ma, w świetle powyższych kryteriów, charakter pominięcia ustawodawczego, wobec czego jej skarga konstytucyjna podlega rozpoznaniu przez Trybunał.

3.4. Na tle art. 79 ust. 1 Konstytucji nie ulega wątpliwości, że skarga konstytucyjna jest środkiem kontroli konkretnej, dopuszczalnym tylko w takim zakresie, w jakim może służyć ochronie praw i wolności skarżącej, będącej inicjatorem postępowania. Trybunał w swym orzecznictwie przeciwstawił ten model skargi środkom prawnym, które byłyby oderwane od sytuacji prawnej skarżącej i miałyby służyć ochronie interesu powszechnego (tzw. *actio popularis*). Art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej nie daje więc legitymacji do kwestionowania każdego aktu normatywnego, którego stosowanie – w ocenie skarżącej – narusza przepisy konstytucyjne, lecz wymaga związku między obowiązywaniem unormowania będącego przedmiotem skargi a indywidualną sytuacją osoby ją wnoszącej.

Sejm w przedstawionym przez Marszałka Sejmu piśmie zakwestionował istnienie bezpośredniego i rzeczywistego naruszenia konstytucyjnych praw skarżącej z uwagi na to, że sytuacja skarżącej w istocie nie pogorszyła się wskutek zastosowania przez NSA zaskarżonego art. 173 § 1 p.p.s.a. Zdaniem Marszałka Sejmu, nawet dopuszczenie skargi kasacyjnej od postanowienia odrzucającego skargę o wznowienie postępowania nie miałyby wpływu na ostateczny rezultat postępowania w sprawie skarżącej z uwagi na brak podstaw wznowienia (bezzasadność jej stanowiska w kwestii rozstrzygniętej przez NSA). Zarzut braku należytej reprezentacji skarżącej w postępowaniu zakończonym wyrokiem NSA nie mógłby, zdaniem Marszałka Sejmu, zostać uwzględniony z uwagi na to, że te same dwie osoby w okresie tego postępowania działały w spółce równocześnie jako właściciele wszystkich akcji spółki oraz jako członkowie zarządu, wobec czego nieuzasadnione jest przypisywanie spółce wiedzy o podstawach wznowienia postępowania dopiero z chwilą formalnego powołania tych samych osób do zarządu po dłuższym okresie, w którym wykonywały czynności członków zarządu bez podstawy prawnej wskutek wcześniejszego wygaśnięcia mandatu. Z tego względu Marszałek Sejmu poddał pod rozagę Trybunału ewentualność umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

Trybunał Konstytucyjny nie może jednak oprzeć swojego rozstrzygnięcia w przedmiocie skargi konstytucyjnej na ocenie dotyczącej zgodności z prawem zastosowania przez organy państwa w indywidualnej sprawie skarżącej przepisów innych niż przepis zaskarżony, ani tym bardziej na antycypowaniu przypuszczalnego rozstrzygnięcia, jakie mogłoby zapaść w sprawie skarżącej, gdyby Trybunał ustalił, że niedopuszczalność skargi kasacyjnej od postanowienia o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania narusza standardy konstytucyjne. Tylko na marginesie należy zauważyć, że NSA w uzasadnieniu postanowienia oparł odrzucenie skargi o wznowienie postępowania na innych okolicznościach faktycznych i innej podstawie prawnej niż powołane jako rozstrzygające przez Marszałka Sejmu w jego piśmie, co samo w sobie wskazuje, że dokonana przez NSA ocena stanowiska skarżącej nie była wyczerpująca pod względem merytorycznym. Z tych względów Trybunał uznał, że skarżąca ma legitymację do zaskarżenia art. 173 § 1 p.p.s.a., który stanowił podstawę prawną odrzucenia przez NSA jej skargi kasacyjnej.

#### 4. Zarzut dotyczący naruszenia zasady prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

4.1. Zasada prawa do sądu wynikająca z art. 45 ust. 1 Konstytucji obejmuje, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, nie tylko zapewnienie podmiotowi dostępu do sądu w celu poszukiwania ochrony naruszonych wolności i praw, ale także w szczególności prawo do odpowiednio ukształtowanej i rzetelnej procedury sądowej, zgodnie z wymaganiami sprawiedliwości i jawności, oraz prawo do odpowiednio ukształtowanego ustroju i pozycji

organów rozpoznających sprawy. Prawo do sądu obejmuje zarówno aspekt formalny, tzn. dostępność drogi sądowej, jak i aspekt materialny, czyli możliwość poszukiwania skutecznej ochrony praw na drodze sądowej, co w szczególności wiąże się z ukształtowaniem warunków realizacji tego prawa pozwalających na merytoryczne zbadanie przez sąd przedstawianych zarzutów. Istotnym elementem materialnego aspektu prawa do sądu jest zasada sprawiedliwości proceduralnej, zgodnie z którą podmiot, którego prawa zostały naruszone, ma prawo do postępowania sądowego spełniającego standard rzetelności, to znaczy ukształtowanego zgodnie z wymogami sprawiedliwości (por. w szczególności wyroki TK z: 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 10/15, OTK ZU A/2017, poz. 31; 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1; 11 maja 2011 r., sygn. SK 11/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 32).

4.2. W sprawie będącej przedmiotem skargi skarżąca uzyskała dostęp do sądu w związku z aktem administracyjnym naruszającym, zdaniem skarżącej, jej prawa podmiotowe, jej sprawa została rozpoznana i postępowanie w tej sprawie przed sądami administracyjnymi zostało zakończone (wyrokiem NSA). Regulacja postępowania przed sądami administracyjnymi (art. 271 pkt 2 p.p.s.a.) umożliwiła jej również wniesienie skargi o wznowienie postępowania w oparciu o przesłankę braku należytej reprezentacji. Skarżąca upatruje natomiast nieuzasadnionego ograniczenia swojego prawa do sądu w tym, że zaskarżony art. 173 § 1 p.p.s.a. nie dopuszcza możliwości zakwestionowania w drodze skargi kasacyjnej negatywnego rozstrzygnięcia NSA w sprawie wznowienia.

4.3. Zasada prawa do sądu obejmuje swoim zakresem „sprawy” dotyczące osób, których wolności lub prawa zostały naruszone lub zagrożone. Pojęcie sprawy użyte w art. 45 ust. 1 Konstytucji jest autonomicznym pojęciem prawa konstytucyjnego, a nie pojęciem zbiorczym w stosunku do zakresów pojęć sprawy w sensie technicznym (w rozumieniu poszczególnych gałęzi prawa) – sprawy cywilnej, karnej czy administracyjnej. Z rozstrzygnięciem przez sąd sprawy w rozumieniu konstytucyjnym mamy do czynienia wówczas, gdy sąd orzeka o prawach i wolnościach jednostki oraz jej chronionych prawem interesach, sprawując tym samym wymiar sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji (por. w szczególności wyroki TK z: 3 października 2017 r., sygn. SK 31/15, OTK ZU A/2017, poz. 62; 12 maja 2017 r., sygn. SK 49/13, OTK ZU A/2017, poz. 41; 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1; 13 lipca 2009 r., sygn. SK 46/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 109).

Nie ulega wątpliwości, że sądy administracyjne rozpoznające skargę skarżącej na decyzję administracyjną, a następnie jej skargę kasacyjną, skargę o wznowienie postępowania i kolejną skargę kasacyjną, rozpatrywały jej sprawę w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, ponieważ przedmiotem postępowania było przysługujące jej, w jej opinii, prawo podmiotowe. Przed przejściem do dalszej analizy należy jednak wyjaśnić, czy postępowanie dotyczące wznowienia postępowania jest tylko częścią postępowania w tej zasadniczej (merytorycznej) sprawie, czy też można uznać kwestię dopuszczenia wznowienia za odrębną sprawę w rozumieniu konstytucyjnym. Niezbędne jest w tym celu określenie stosunku postępowania wznowieniowego do wcześniejszego, zakończonego prawomocnym wyrokiem NSA, postępowania dotyczącego skargi na decyzję administracyjną.

4.4. Uregulowane w przepisach o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 271-285 p.p.s.a.) postępowanie dotyczące wznowienia postępowania (postępowanie wznowieniowe) umożliwia ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy będącej przedmiotem zakończonego już prawomocnym orzeczeniem postępowania, dotyczącego skargi na decyzję administracyjną. Regulacja postępowania wznowieniowego w postępowaniu cywilnym (art. 399-416<sup>1</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, ze zm.; dalej: k.p.c.) oparta jest na podobnych podstawowych założe-



niach. Trybunał Konstytucyjny zajmował się już w szeregu orzeczeń oceną charakteru prawnego obu rodzajów postępowania wznowieniowego, przy czym ustalenia dotyczące obszaru procedury cywilnej, w tym także co do niekonstytucyjności wyłączenia dopuszczalności wznowienia w postępowaniu referendalnym, mogą być, z uwagi na wskazane podobieństwo konstrukcji, w znacznym stopniu odniesione do wznowienia w procedurze sądowniczo-administracyjnej.

Jak wskazuje orzecznictwo Trybunału (zob. w szczególności wyroki z: 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 10/15; 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09; 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29; 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32), postępowanie wznowieniowe ma charakter akcesoryjny (incydentalny, pomocniczy, „wpadkowy”) w stosunku do postępowania głównego. W wypadku rozpatrywanej skargi konstytucyjnej, postępowaniem głównym jest postępowanie zainicjowane przez skarżącą skargą o uchylenie decyzji administracyjnej, a zakończone prawomocnym wyrokiem NSA. Postępowanie wznowieniowe jest więc z jednej strony postępowaniem odrębnym w sensie technicznym, stanowiącym – jeśli jest przewidziane w ustawie – element realizacji konstytucyjnego, formalnego prawa podmiotu do sądu. Z drugiej strony jednak zapadające w tym postępowaniu rozstrzygnięcie nie dotyczy odrębnego prawa podmiotowego w sensie materialnym, wobec czego jego przedmiot nie jest sam w sobie sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Pozostaje ono jednak w ścisłym związku z postępowaniem głównym, w którym rozstrzyga się (a ściślej, już rozstrzygnięto prawomocnie) sprawę danego podmiotu, i w tym sensie stanowi element tej samej sprawy.

Z tego punktu widzenia prawo do wznowienia postępowania nie może być uważane za bezpośredni przedmiot ochrony art. 45 ust. 1 Konstytucji w zakresie prawa dostępu do sądu. Ustawodawca zasadniczo ma zatem swobodę decyzji co do tego, czy i na jakich podstawach w wypadku określonego postępowania prawnego dopuścić wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem. Powoływane wyżej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje konsekwentnie, że podmiotom postępowań prawnych podlegających ustawowemu unormowaniu nie służy ogólne konstytucyjne prawo do wznowienia postępowania (nie ma gwarancji dostępu do wznowienia). O tym natomiast, czy w wypadku konkretnego postępowania takie prawo przysługiwać powinno (tzn., czy brak możliwości wznowienia jest zgodny z Konstytucją), należy rozstrzygać na gruncie stanowiącej składnik prawa do sądu zasady sprawiedliwości proceduralnej, zgodnie z którą podmiot, którego prawa zostały naruszone, ma prawo do postępowania sądowego spełniającego standard rzetelności (ukształtowanego zgodnie z wymogami sprawiedliwości). To samo dotyczy kształtowania podstaw wznowienia i postępowania wznowieniowego, jeżeli w danym postępowaniu prawnym ustawodawca zdecydował się je wprowadzić; taka regulacja musi być zgodna z zasadą sprawiedliwości proceduralnej, a ponadto nie może naruszać innych zasad konstytucyjnych.

4.5. Nie ulega wątpliwości, że skarżąca ma rację, wskazując iż dopuszczenie skargi kasacyjnej „poziomej”, skutkującej ponownym rozpoznaniem przez NSA kwestii istnienia podstaw do wznowienia postępowania, mogłoby przyczynić się do pełniejszej realizacji postulatu zgodności orzeczeń sądowych z wymaganiami praworządności, to znaczy z prawdą materialną i prawem. Stosując jednak w analizowanej kwestii zasadę sprawiedliwości proceduralnej, należy mieć na uwadze także i to, że skarga o wznowienie postępowania jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia prawomocnych z chwilą ich wydania orzeczeń NSA i z tego względu stanowi wyjątek od zasady stabilności prawomocnych orzeczeń. Ta zasada z kolei wynika z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i stanowi element ochrony zaufania do państwa, w szczególności ochrony stabilności i pewności stanu prawnego. Prawomocność orzeczeń sądowych stanowi więc sama w sobie wartość konstytucyjną (por. wyroki TK z: 28 listopada 2006 r., sygn. SK 19/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 154; 24 paź-

dziennika 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). Z tego powodu niezbędne jest, w każdym rozpatrywanym przez Trybunał wypadku, staranne wyważenie proporcji pomiędzy realizacją zasady sprawiedliwości proceduralnej (której ostatecznym celem jest zapewnienie zgodnego z prawem rozstrzygnięcia sprawy) a potrzebą ochrony stabilności i pewności stanu prawnego.

4.6. W wypadku postępowania wznowieniowego regulowanego przez przepisy prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi trzeba wziąć pod uwagę związek pomiędzy regulacją dostępu do skargi kasacyjnej na odmowę wznowienia postępowania a strukturą sądownictwa administracyjnego. Sprawa (w sensie konstytucyjnym) będąca przedmiotem postępowania przed sądami administracyjnymi musiała być już uprzednio rozpoznana w dwóch instancjach postępowania administracyjnego. W wyniku skargi na zapadłą w tym postępowaniu decyzję, w pierwszej instancji rozpoznaje sprawę wojewódzki sąd administracyjny. Jeśli jego orzeczenie stanie się prawomocne, a zaistnieje podstawa wznowienia postępowania i złożona zostanie skarga o wznowienie, to od postanowienia tego sądu odrzucającego tę skargę przysługuje – zgodnie z zaskarżonym art. 173 § 1 p.p.s.a. – skarga kasacyjna do NSA. Jeśli natomiast w efekcie skargi kasacyjnej od orzeczenia sądu wojewódzkiego sprawę rozpoznał i rozstrzygnął NSA, to od jego późniejszego postanowienia odrzucającego skargę o wznowienie skarga kasacyjna nie przysługuje.

NSA jest, jak sama jego nazwa wskazuje, naczelnym, tzn. najwyższym sądem w strukturze sądów administracyjnych i nie jest podporządkowany żadnemu innemu sądowi. Jego orzeczenia są prawomocne z chwilą wydania i nie służy od nich żaden zwyczajny środek zaskarżenia. Nie można więc przyjąć, aby powtórne rozpoznanie przez NSA – na tych samych podstawach – kwestii wznowienia stanowiło element procedury niezbędny, czy choćby istotny albo pożądaný, dla zapewnienia praworządności ostatecznego merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Rzeczywiste zalety takiej regulacji mogą się ujawnić w nielicznych indywidualnych wypadkach, kiedy nie tylko doszło do błędnej oceny przez NSA podstaw wznowienia, ale ponadto – uprzednio – do błędnej oceny meritum sprawy przez organy administracyjne oraz dwie instancje sądowe.

Jeśli porówna się taką hipotetyczną korzyść z wynikającą z zaskarżalności rozstrzygnięcia NSA o wznowieniu z perspektywą dodatkowej zwłoki w stabilizacji sytuacji prawnej uczestników każdego postępowania, w którym doszło do odrzucenia skargi o wznowienie przez NSA, zasada stabilności prawomocnych orzeczeń przeważa, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, na korzyść obecnego brzmienia zaskarżonego przepisu.

Z powyższych względów Trybunał przyjął, że art. 45 ust. 1 Konstytucji, analizowany w oderwaniu od innych zasad konstytucyjnych, jest nieadekwatnym wzorcem kontroli.

5. Zarzuty dotyczące naruszenia zasady prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) w związku z zakazem zamknięcia drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji) i w związku z nakazem równego traktowania podmiotów (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

5.1. Zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji, ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw. Przepis ten pozostaje w ścisłym funkcjonalnym związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, który przewiduje prawo do sądu w sprawach dotyczących osobistych praw i wolności jednostek (zob. w szczególności wyroki TK o sygn. SK 2/09 oraz K 10/15). Jak jednak wynika z analizy dokonanej powyżej, wszczęcie nowego (w sensie technicznym) postępowania o wznowienie postępowania nie stanowi wszczęcia nowej sprawy w rozumieniu konstytucyjnym, ale stanowi kontynuację dotychczasowego postępowania w tej samej, w tym rozumieniu, sprawie. W związku z tym nawet zupełne za-

mknięcie drogi do wznowienia postępowania przez regulację ustawową, a tym bardziej wykluczenie skargi kasacyjnej od rozstrzygnięcia o wznowieniu („po raz pierwszy”) przez NSA, może być oceniane jedynie z perspektywy art. 45 ust. 1 Konstytucji, i to tylko pod względem realizacji zasady sprawiedliwości proceduralnej (ponieważ sam dostęp do sądu „w sprawie” skarżąca ewidentnie uzyskała), nie może natomiast być przedmiotem samodzielnej oceny na podstawie art. 77 ust. 2 Konstytucji. Nie można także wyprowadzić z tego ostatniego przepisu jakichkolwiek dodatkowych standardów uzasadniających oparcie na art. 45 ust. 1 Konstytucji obowiązku zapewnienia powtórnego rozpoznania kwestii wznowienia.

5.2. Zarzut skarżącej naruszenia przez art. 173 § 1 p.p.s.a. nakazu równego traktowania podmiotów, wynikającego z art. 32 ust. 1 Konstytucji, opiera się na dwóch przesłankach. Jedna z nich dotyczy gorszego potraktowania strony postępowania przed sądami administracyjnymi, niż stron w postępowaniu cywilnym, którym służy zażalenie na postanowienie o odmowie wznowienia postępowania, podobnie zakończonego prawomocnym wyrokiem drugiej instancji. Druga z nich dotyczy nierówności traktowania zawartej w samej regulacji art. 173 § 1 p.p.s.a.: skarga kasacyjna służy od postanowienia o odrzuceniu skargi o wznowienie, jeżeli postanowienie wydał wojewódzki sąd administracyjny, natomiast nie służy, jeżeli strona chciała takie same podstawy wznowienia podnieść przeciwko postanowieniu NSA rozstrzygającego o wznowieniu postępowania zakończonego jego własnym prawomocnym wyrokiem.

Przed przejściem do dalszej analizy należy przypomnieć, że zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada równości i wynikający z niej obowiązek równego traktowania przez ustawodawcę odnoszą się do podmiotów, które znajdują się w sytuacji „podobnej”, a więc charakteryzującej się wspólną cechą relewantną, istotną z punktu widzenia celu i struktury ocenianego unormowania (por. w szczególności wyrok TK o sygn. SK 2/09).

Jeśli chodzi o pierwszą wymienioną powyżej przesłankę zarzutu nierównoprawnego traktowania, dotyczy ona odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej stron w postępowaniu cywilnym i w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Jednak różnice pod względem funkcji postępowania, jego szczegółowej regulacji oraz ukształtowania struktury sądów pomiędzy postępowaniem cywilnym i postępowaniem przed sądami administracyjnymi są tak znaczne, że nie można podmiotów tych postępowań, nawet w aspekcie regulacji analogicznego elementu procedury, uznać za znajdujące się w sytuacji wystarczająco podobnej pod względem cech relewantnych, aby różnice między tymi regulacjami oceniać z perspektywy nakazu równego traktowania. Ponadto należy wskazać, że zarzut skarżącej dotyczy w istocie niespójności w systemie prawnym. Tego rodzaju rozbieżność założeń dwóch różnych aktów (regulacji) prawnych w ogóle nie może być oceniana przez Trybunał z punktu widzenia zasady równego traktowania, ponieważ oznaczałoby to badanie spójności systemu prawnego (wzajemnej zgodności aktów prawnych tej samej rangi), do czego Trybunał zgodnie ze swoim orzecznictwem nie ma kompetencji (por. wyrok z 18 grudnia 2008 r., sygn. P 16/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 183). W kwestii zarzutu nierówności traktowania zawartej w samej regulacji art. 173 § 1 p.p.s.a. należy przede wszystkim ocenić podobieństwo sytuacji podmiotów, stających wobec perspektywy zaskarżenia na tych samych podstawach postanowienia o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania wydanego bądź przez wojewódzki sąd administracyjny, bądź przez NSA. Podobną kwestię w odniesieniu do postępowania cywilnego ocenił Trybunał w wyroku o sygn. SK 2/09. W sprawie tej Trybunał doszedł do wniosku, że cechą relewantną dwóch podmiotów, z których jeden wnosi zażalenie na postanowienie o odmowie wznowienia postępowania wydane przez sąd pierwszej instancji, a drugi – przez sąd drugiej instancji, jest to, że oba są podmiotami postępowania cywilnego, które mogą powołać się na podobne przesłanki wznowienia określone w art. 401 k.p.c. Zdaniem Trybunału

nie przeszkadzała zatem w uznaniu relewantności sytuacji (była nieistotna z tego punktu widzenia) różnica co do instancji, której postanowienie podlegało zaskarżeniu. W odniesieniu do postępowania przed sądami administracyjnymi zachodzi jednak dodatkowa okoliczność. Mianowicie, w postępowaniu administracyjnym sąd drugiej instancji – którym zawsze jest NSA – jest zarazem najwyższym organem w systemie sądów administracyjnych (z tego punktu widzenia hierarchicznie równym Sądowi Najwyższemu), wobec czego w grę wchodziłoby tylko zaskarżenie „poziome”, prowadzące do ponownego rozpoznania kwestii zasadności wznowienia nie przez sąd wyższej instancji, ale przez ten sam sąd (NSA). Pozwala to wysunąć wątpliwość co do pełnej zgodności sytuacji obu podmiotów pod względem ich relewantnej cechy.

Gdyby jednak nawet przyjąć dopuszczalność uznania sytuacji obu hipotetycznych podmiotów za wystarczająco podobną, to odmienne potraktowanie podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji może jednak być konstytucyjnie uzasadnione, jeżeli wprowadzone zróżnicowanie: 1) jest relewantne (ma racjonalne uzasadnienie jako służące realizacji celu i treści przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, a więc nie jest arbitralne); 2) uwzględnia zasadę proporcjonalności; 3) pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami lub normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi takie zróżnicowanie (zob. np. wyroki TK z: 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09; 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10). Na tych podstawach także w wyroku o sygn. SK 2/09 Trybunał uznał jednak, że zróżnicowane potraktowanie podmiotów wnoszących zażalenia na postanowienia o odmowie wznowienia postępowania wydane przez sądy różnych instancji jest zgodne z zasadą równego traktowania, ponieważ nie jest arbitralne, zachowuje zasadę proporcjonalności i służy ochronie wartości konstytucyjnej, jaką jest stabilność prawomocnych orzeczeń. Tym bardziej jest ono uzasadnione w niniejszej sprawie, ponieważ szczególna pozycja NSA w systemie sądów administracyjnych, jako zarazem sądu drugiej instancji i sądu najwyższego hierarchicznie, dodatkowo wzmacnia przekonanie o racjonalności przyjętego w art. 173 § 1 p.p.s.a. rozwiązania. Szczegółowa argumentacja co do spełnienia przez to rozwiązanie wskazanych powyżej trzech warunków dopuszczalności odstępstw od równego traktowania podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji została już przedstawiona powyżej, w pkt. 4.6; te same okoliczności uzasadniają zgodność art. 173 § 1 z konstytucyjnymi zasadami sprawiedliwości proceduralnej i równego traktowania podmiotów. Podkreślić trzeba zwłaszcza, że uwidaczniają one zarówno racjonalność jak i proporcjonalność przyjętego rozwiązania oraz jego związek z konstytucyjną zasadą stabilności prawomocnych orzeczeń.

5.3. Skład orzekający w niniejszej sprawie wziął pod uwagę także i to, że Trybunał Konstytucyjny uznał w kilku orzeczeniach ograniczenie dostępu stron do postępowania wznowieniowego za niekonstytucyjne. Wyroki takie zapadły w odniesieniu do procedury wyborczej i referendalnej (zob. wyroki z: 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2001, poz. 31; 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113; 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 10/15). W tych wypadkach jednak głównym argumentem za niezbędnością instytucji wznowienia jako takiej były wyjątkowo krótkie terminy rozpoznania sprawy co do meritum. Zagadnienie zaskarżalności postanowień w kwestiach „wpadkowych” rozważane było przez Trybunał także na gruncie regulacji postępowania cywilnego nieprzewidującej środka zaskarżenia w wypadku wydania postanowienia w takiej kwestii przez sąd drugiej instancji (zob. wyroki z: 1 lutego 2005 r., sygn. SK 62/03, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 11; 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32; 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09). W tych z kolei wypadkach Trybunał uznał za rozstrzygające to, czy brak środka zaskarżenia zamykał zarazem skarżącemu drogę do domagania się rozpoznania jego sprawy pod względem merytorycznym w drugiej instancji, a więc ograniczał jego dostęp do sądu.

Żadna z tych szczególnych przesłanek nie zachodzi w obszarze regulacji postępowania przed sądami administracyjnymi, której składnikiem jest zaskarżony art. 173 § 1 p.p.s.a.

5.4. Jak wynika z powyższej analizy, zaskarżony art. 173 § 1 p.p.s.a. jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

6. Zarzuty dotyczące naruszenia zasady instancyjności (art. 78 Konstytucji) w związku z zasadą dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji) oraz prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

6.1. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że zasada instancyjności powiązana jest ściśle z zasadą dostępu do sądu, ponieważ dotyczy działalności organów państwa rozpoznających kwestie dotyczące ochrony wolności i praw jednostki, a zatem rozstrzygających sprawy w rozumieniu konstytucyjnym; w wypadku sądów działalność ta ma charakter wymiaru sprawiedliwości (por. wyrok TK o sygn. SK 2/09). Wskazuje na to ułożenie art. 78 Konstytucji wśród przepisów dotyczących środków ochrony wolności i praw.

Zasada instancyjności nie jest natomiast bezpośrednio powiązana z zasadą dwuinstancyjności dotyczącej postępowania przed sądami. Jej istotą jest ustalenie, że w każdej sytuacji, gdy organ państwa rozstrzyga o wolnościach i prawach jednostki, od jego rozstrzygnięcia musi przysługiwać środek zaskarżenia. Zaskarżalność decyzji i orzeczeń nie jest uzależniona od ich podjęcia w ramach struktury instancyjnej; wymagania art. 78 Konstytucji może spełniać także zaskarżenie „poziome”, tzn. uprawnienie strony do żądania ponownego rozpoznania sprawy przez ten sam organ (por. np. wyrok z 2 czerwca 2010 r., sygn. SK 38/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 46).

Powołanie się przez skarżącą na zasadę instancyjności nie może jednak być skuteczne, ponieważ sąd rozstrzygający o dopuszczeniu wznowienia postępowania nie rozpoznaje merytorycznie sprawy w znaczeniu konstytucyjnym, a jedynie dotyczącą tej sprawy incydentalną kwestię „wpadkową” (por. wyrok TK o sygn. SK 2/09). Okoliczność, że od rozstrzygnięcia tej kwestii zależy ewentualne wszczęcie postępowania w celu ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy (w której dostęp do sądu i zaskarżalność jego rozstrzygnięcia zostały już stronie zapewnione), nie uzasadnia wniosku, że ustawodawca ma obowiązek przyznania stronie – tak jak dla merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy – odrębnego środka zaskarżenia. Zróżnicowanie regulacji tej kwestii w zależności od tego, czy o wznowieniu rozstrzygał sąd pierwszej czy drugiej instancji, nie narusza zasady instancyjności (zaskarżalności).

6.2. Zgodnie z zaskarżonym art. 173 § 1 p.p.s.a., kwestia wznowienia w sprawie rozstrzygniętej wyrokiem NSA jest rozpoznawana przez ten sam sąd, który uprzednio rozstrzygnął tę samą sprawę merytorycznie. Skarżąca podnosi, że – ponieważ kwestia wznowienia rozstrzygana jest w takim wypadku przez NSA po raz pierwszy – należy uznać, iż działa on jako sąd pierwszej instancji, wobec czego z art. 176 ust. 1 Konstytucji wynika prawo skarżącej do zaskarżenia postanowienia o odrzuceniu skargi o wznowienie do tegoż sądu, działającego w drugiej instancji.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (a także uwzględnionego przez Trybunał stanowiska innych sądów) wynika jednakże, że NSA, rozpoznając (po raz pierwszy) skargę o wznowienie postępowania, działa jako sąd drugiej, a nie pierwszej instancji. Postępowanie wszczęte skargą o wznowienie i zakończone postanowieniem NSA jest bowiem postępowaniem akcesoryjnym (nadzwyczajnym, „wpadkowym”) w stosunku do zasadniczego postępowania „w sprawie”. W postępowaniu tym nie jest dokonywany wymiar sprawiedliwości, które to pojęcie odnosi się do orzekania o prawach i wolnościach podmiotów. Ma ono jedynie rozstrzygnąć o tym, czy proces merytorycznego rozpoznawania sprawy powinien, z uwagi na

wyjątkowe okoliczności, zostać przeprowadzony ponownie. Nie jest to zatem odrębne samodzielne postępowanie, do którego odnosiłby się konstytucyjny wymóg dwuinstancyjności. Art. 176 ust. 1 Konstytucji nie zapewnia natomiast zaskarżalności orzeczeń, które zapadły w drugiej instancji (por. w szczególności wyroki TK o sygn. SK 62/03 i SK 2/09).

6.3. Powyższa analiza wskazuje, że zasady wynikające z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji nie są adekwatnymi wzorcami kontroli do badania zaskarżonego art. 173 § 1 p.p.s.a., w związku z tym postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.