



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, dnia 15 lipca 2009 r.

RPO-624202-V-09/ST

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Naczelny Sąd Administracyjny

Izba Ogólnoadministracyjna

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) w związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego

wnoszę o

rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego :

Czy w sytuacji, w której po wniesieniu skargi kasacyjnej przez stronę Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane zaskarżone orzeczenie, Naczelny Sąd Administracyjny jest związany treścią art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) czy też powinien zastosować bezpośrednio przepisy art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji RP ?

Uzasadnienie

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ujawniła się istotna rozbieżność dotycząca tego, jakie znaczenie w toku rozpoznawania skargi kasacyjnej należy nadać wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającemu niezgodność z Konstytucją aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane rozstrzygnięcie, w sytuacji gdy wyrok ów został ogłoszony po upływie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej.

W związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r. (sygn. akt P 37/06) stwierdzającym niezgodność z Konstytucją norm prawnych zawartych w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.) Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 lutego 2008 r. (sygn. akt 11 OSK 1004/06) zwrócił uwagę, że wymienione rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego nie mogło zostać uwzględnione przez organy administracji publicznej orzekające w sprawie, a także przez sąd pierwszej instancji, chociaż wyrok Trybunału Konstytucyjnego miałby wpływ na wynik sprawy. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził równocześnie, że „(...) zgodnie z art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji RP orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Natomiast orzeczenie TK stwierdzające niezgodność z Konstytucją przepisu ustawy, na podstawie którego została wydana ostateczna decyzja administracyjna, stanowi podstawę do wznowienia postępowania (art. 145a k. p. a.). Stosownie do przepisu art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269) Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, co obliguje te sądy z mocy prawa do uwzględniania w swoich rozstrzygnięciach orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które mają

moc powszechnie obowiązująca, podobnie jak akty normatywne wymienione w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP. Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie, mając na uwadze powyżej powołane przepisy oraz zasady wyrażone w art. 2, 7 i 8 Konstytucji RP, a ponadto przepis art. 45 ust. 1 gwarantujący każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, doszedł do przekonania, że w sytuacji, kiedy po wydaniu wyroku przez wojewódzki sąd administracyjny zapadnie wyrok Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją przepisu ustawy, który miał zastosowanie w sprawie, wyrok ten powinien uwzględnić w swoim orzeczeniu Naczelny Sąd Administracyjny niezależnie od podstaw, na jakich oparta została skarga kasacyjna."

Przedstawiony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2008 r. (sygn. akt II OSK 1004/06) pogląd został zaakceptowany przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 16 października 2008 r. (sygn. akt II OSK 1200/07) oraz z dnia 14 listopada 2008 r. (sygn. akt II OSK 1374/07).

Odmienne stanowisko zajął zaś Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 grudnia 2008 r. (sygn. akt II OSK 1630/07). Odwołując się do wymienionego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r. (sygn. akt P 37/06) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „(...) wskazany wyrok nie mógł być uwzględniony przez organ administracji, sąd pierwszej instancji i także przez adwokata sporządzającego skargę kasacyjną gdyż zapadł on i został ogłoszony po wydaniu decyzji i wyroku, a także po upływie terminu do sporządzenia skargi kasacyjnej. Ta oczywista przeszkoda uwzględnienia wyroku TK nie istnieje natomiast podczas orzekania przez Naczelny Sąd Administracyjny. Jednakże w tym przypadku na przeszkodzie jego uwzględnienia stoją ograniczenia wynikające ze związania sądu drugiej instancji granicami skargi kasacyjnej. Jak już zostało powiedziane, Naczelny Sąd Administracyjny orzeka w granicach skargi kasacyjnej, którą wyznaczają jej wnioski oraz podstawy i z urzędu bierze pod rozwagę jedynie nieważność postępowania, do

której ustawodawca nie zaliczył sytuacji, w której Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie. Z zasady orzekania w granicach skargi kasacyjnej wynika, że Naczelny Sąd Administracyjny wyrok Trybunału Konstytucyjnego może uwzględnić tylko wtedy, gdy w skardze kasacyjnej zostanie podniesiony zarzut naruszenia przepisu prawa, o którego niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą Trybunał orzekł. Zarzut taki musi być przy tym sformułowany przed upływem terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, gdyż uzupełnienie skargi kasacyjnej o nowe zarzuty po upływie terminu do jej wniesienia jest niedopuszczalne. Nie jest jednakże konieczne, by w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej uzasadnić naruszenie przepisu prawa w oparciu o wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Ze zdania drugiego art. 183 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wynika, że związanie granicami skargi kasacyjnej nie obejmuje uzasadnienia jej podstaw."

W istocie w świetle powołanych wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego rysująca się rozbieżność dotyczy tego, czy Naczelny Sąd Administracyjny może uwzględnić w postępowaniu kasacyjnym, także z urzędu, fakt, iż po upływie terminu do wniesienia przez stronę skargi kasacyjnej, Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie (decyzja). Linia orzecznicza dopuszczająca taką możliwość odwołuje się przede wszystkim do postanowień Konstytucji RP, zwracając uwagę na to, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą jak również i na to, iż orzeczenia te stanowią podstawę do wznowienia postępowania. Natomiast w wyroku z dnia 17 grudnia 2008 r. (sygn. akt II OSK 1630/07) Naczelny Sąd Administracyjny dostrzegając dyskomfort sytuacji procesowej, w które się znalazł, zwraca przede wszystkim uwagę na wynikające z przepisów prawa ograniczenia mające swoje źródło w związaniu sądu granicami skargi kasacyjnej.

Przystępując do analizy zagadnienia, które wywołało rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego należy wskazać, że sytuacja, w której po wydaniu orzeczenia przez sąd pierwszej instancji i po wniesieniu skargi kasacyjnej od tego orzeczenia, Trybunał Konstytucyjny uznał za niekonstytucyjną normę prawną stanowiącą podstawę rozstrzygnięcia, nie jest sytuacją typową. W związku z tym przede wszystkim trzeba rozważyć, czy sytuacja ta objęta jest zakresem stosowania art. 183 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z treścią wskazanego art. 183 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. Strony mogą przytaczać nowe uzasadnienie podstaw kasacyjnych. W postępowaniu sądownoadministracyjnym ustawodawca przyjął więc co do zasady, iż sąd odwoławczy związany jest granicami środka zaskarżenia. Zasada ta nie ma jednak charakteru bezwzględnego, gdyż Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając skargę kasacyjną zobowiązany jest z urzędu wziąć pod rozwagę nieważność postępowania. Oznacza to, że co do zasady kognicja Naczelnego Sądu Administracyjnego nie obejmuje kontroli wadliwości orzeczenia sądu pierwszej instancji w kierunku niewskazanym w skardze kasacyjnej.

Problem polega jednak na tym, że podmiot wnoszący skargę kasacyjną z oczywistych względów wynikających z tego, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego został wydany już po wniesieniu skargi kasacyjnej, w dacie jej wniesienia nie mógł wskazać jako podstawy kasacyjnej okoliczności polegającej na niekonstytucyjności normy prawnej, na podstawie której zostało wydane skarżone orzeczenie sądu pierwszej instancji. Stąd też - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - związanie Naczelnego Sądu Administracyjnego „granicami skargi kasacyjnej”, o których mowa w art. 183 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi obejmuje te sytuacje, w których strona postępowania korzystając w sposób autonomiczny z zasady dyspozycyjności sama wyznacza w indywidualnej sprawie zakres

kognicji sądu odwoławczego. Związanie granicami skargi kasacyjnej nie obejmuje natomiast sytuacji, w której strona nawet przy dołożeniu najwyższej staranności, z przyczyn oczywistych (nie wystąpiło jeszcze zdarzenie o charakterze prawotwórczym w postaci wyroku Trybunału Konstytucyjnego) na etapie wnoszenia skargi kasacyjnej nie mogła powołać się na niekonstytucyjność normy prawnej. Dlatego też - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - układ procesowy objęty treścią niniejszego wniosku pozostaje poza zakresem regulacji art. 183 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Nie jest też on uregulowany innymi przepisami ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, iż w istocie w omawianym zakresie, ze względu na deficyt materii ustawowej, brak jest po stronie Naczelnego Sądu Administracyjnego możliwości odwołania się do przepisu ustawy w celu kontroli zaskarżonego orzeczenia w kierunku niewskazanym przez podmiot wnoszący skargę kasacyjną. Brak możliwości skorzystania przez sąd z ustawy skłania do stwierdzenia, iż w takim właśnie przypadku należy odwołać się do zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji wynikającej z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP. Jak bowiem zasadnie wskazuje się (por. R. Hauser, J. Trzeciński „Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego”, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 22-23) Konstytucji nadano „(...) taką formę i treść, które uczyniły z niej akt normatywny umożliwiający organom stosowanie jej, przede wszystkim bezpośrednio, przez co rozumiemy w przypadku stosowania Konstytucji przez sądy możliwość stosowania jej przepisów dla rozstrzygnięcia sprawy sądowej w sytuacji braku możliwości skorzystania z ustawy lub innego aktu, także dlatego, iż sąd ocenił go jako sprzeczny z Konstytucją.”

W interesującym zakresie szczególne znaczenie należy przypisać art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji RP. Z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP wynika, iż orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Zgodnie zaś z art. 190

ust. 4 Konstytucji RP orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. Prawo do wznowienia postępowania w przypadku orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności podstawy prawnej prawomocnego orzeczenia sądowego, ostatecznej decyzji administracyjnej lub rozstrzygnięcia w innych sprawach, jest zaś jednym z aspektów prawa do sądu (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 5/03, OTK z 2003 r. Nr 6, poz. 50).

Skoro orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego uzasadnia odstępianie od zasady ochrony prawomocności czy też ostateczności indywidualnych aktów stosowania prawa, w szczególności stanowi w świetle Konstytucji podstawę do wznowienia prawomocnie zakończonego postępowania sądowego, to tym bardziej musi takie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego zostać uwzględnione w toku postępowania odwoławczego. Trzeba w tym miejscu odwołać się do rozumienia art. 190 ust. 4 Konstytucji RP przyjętego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 2 marca 2004 r. (sygn. akt SK 53/03, OTK z 2004 r. Nr 3/A, poz. 16) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „(...) pomyślnie rozstrzygnięta dla skarżącego skarga konstytucyjna przewiduje zatem na szczeblu konstytucyjnym - aby zapożyczyć określenia używanego w prawie europejskim wobec powinności władz krajowych - osiągnięcie *effet utile* co do sanacji rozstrzygnięcia spoczywającego u podstaw tej skargi. Powinność osiągnięcia tego skutku dzieli się między ustawodawcę zwykłego (normującego procedury, w ramach których ma nastąpić „wznowienie”) i orzekające o tym wznowieniu sądy, które mają powinność doprowadzenia do celu przy pomocy posiadanych instrumentów normatywnych oraz przy pomocy interpretacji

zgodnej z zasadą wspomnianego *effet utile*, co do osiągnięcia celu „wznowienia”, a to zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji. „Wznowienie”, o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji ma więc szerszy sens niż „wznowienie” w sensie technicznym, przewidziane w odpowiednich procedurach, regulowanych w ustawach zwykłych. Obejmuje ono bowiem sobą wszelkie instrumenty proceduralne (w tym także wznowienie postępowania *sensu stricte*, przewidziane na wypadek orzeczenia przez Trybunał o niezgodności z Konstytucją prawnej podstawy orzeczenia, jak np. art. 401¹ k. p. c.) stojące do dyspozycji stron i sądów, dzięki wykorzystaniu których możliwe jest przywrócenie stanu konstytucyjności. Nie byłoby więc prawidłowe rozumowanie, iż skoro w jakiejś procedurze istnieje przepis wyraźnie normujący instytucję wznowienia postępowania na wypadek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niekonstytucyjności prawnej podstawy rozstrzygnięcia, to niejako przez przeciwieństwo wykluczone jest zastosowanie innych, normalnych środków proceduralnych, którymi dysponuje właściwa procedura, np. na wypadek zaistnienia nadzwyczajnych okoliczności (przykładowo : przywrócenie terminu, art. 359 k. p. c. w odniesieniu do postanowień wpałkowych). Wszelkie bowiem nadzwyczajne instrumenty proceduralne, stojące w dyspozycji organów stosujących prawo, mogą być wykorzystane jako środek restytucji konstytucyjnego stanu rzeczy, środkami stojącymi w dyspozycji organu, na wypadek uprzedniego stwierdzenia niekonstytucyjności aktu. Ta kompetencja, a także wykorzystanie jako metody wykładni prawa, interpretacji zgodnej z Konstytucją, są wyrazem operacjonalizacji art. 8 ust. 2 Konstytucji („Przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej”) w odniesieniu do władzy publicznej, jaką są sądy.”

Przenosząc powyższe spostrzeżenia Trybunału Konstytucyjnego na grunt zagadnienia przedstawionego do rozstrzygnięcia przez poszerzony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego należy zgodzić się z tą linią orzecniczą, która poszukuje rozwiązania problemu poprzez odwołanie się bezpośrednio do treści art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji RP.

Skoro bowiem ustawodawca na poziomie ustawy zwykłej nie zawarł żadnych rozwiązań pozwalających na implementowanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie będącej w toku postępowania kasacyjnego, to postępowanie to polegające również zgodnie z art. 184 Konstytucji RP na sprawowaniu kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem powinno uwzględniać cele określone w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, w szczególności spoczywającą na organach władzy publicznej powinność przywrócenia stanu konstytucyjności.

Za kierunkiem wykładni przepisów, według którego inaczej niż tylko poprzez pryzmat podstaw kasacyjnych należy postrzegać zakres kognicji sądu kasacyjnego w sytuacji, gdy po wniesieniu skargi kasacyjnej a przed jej merytorycznym rozpoznaniem Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją opowiedział się także Sąd Najwyższy. W wyroku z dnia 26 listopada 2004 r. (sygn. akt V CK 270/04, Lex nr 284627) uznał on, iż „(...) Sąd Najwyższy rozpoznaje sprawę w granicach zaskarżenia kasacji oraz jej podstaw. Oznacza to, że zakres kognicji Sądu Najwyższego wytycza w sposób wiążący treść podstaw kasacyjnych. Zasada ta nie może jednak znaleźć zastosowania w nietypowej sytuacji, kiedy po wydaniu wyroku sądu drugiej instancji i po wniesieniu kasacji, Trybunał Konstytucyjny uznał za sprzeczny z Konstytucją przepis ustawy, stanowiący podstawę prawną rozstrzygnięcia sądu i podstawę skargi kasacyjnej. Tym samym doszło do usunięcia tego przepisu z obowiązującego porządku prawnego, czego Sąd Najwyższy nie może zignorować. Dlatego też powstały w ten sposób nowy stan prawny strony mogą uczynić przedmiotem rozważań na rozprawie kasacyjnej, a Sąd Najwyższy powinien uwzględnić go także przy orzekaniu.”

Przyjęcie koncepcji, według której Naczelny Sąd Administracyjny byłby związany treścią art. 183 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w sytuacji, gdy po wniesieniu skargi kasacyjnej Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją

aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane zaskarżone orzeczenie, prowadziłyby ponadto do swoistego paradoksu. Oto bowiem strona, która wykorzystała wszystkie przysługujące jej środki zaskarżenia (włącznie ze skargą kasacyjną) w celu zwalczania niekorzystnego dla niej rozstrzygnięcia, z reguły - tylko dlatego, że postępowanie w jej sprawie nie zostało jeszcze prawomocnie zakończone - znajdowałaby się w gorszej sytuacji niż strona, która w ogóle zrezygnowała z korzystania ze środków zaskarżenia bądź skorzystała z nich jedynie w ograniczonym zakresie. W tych ostatnich przypadkach stronie po wyroku Trybunału Konstytucyjnego przysługuje prawo do żądania wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145a k. p. a.) bądź też prawo do żądania wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego (art. 272 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Zagadnienie objęte niniejszym wnioskiem ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Sprowadza się ono właściwie do tego, czy w toku postępowania kasacyjnego Naczelny Sąd Administracyjny dysponuje instrumentarium pozwalającym skutecznie zapewnić ochronę owych konstytucyjnych praw i wolności. Rozstrzygnięcie tego zagadnienie jest zaś niezbędne z uwagi na ujawnione rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dlatego też, wnoszę jak na wstępie.

W załączeniu odpisy wniosku.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich