

Cena zeszytu 99 zł
(w tym 8% VAT)
Indeks 368598

PAŃSTWO *i* PRAWO

MIESIĘCZNIK

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET NAUK PRAWNYCH

WARSZAWA

ROK LXXIX

LISTOPAD 2024

ZESZYT 11 (945)

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET NAUK PRAWNYCH

PAŃSTWO *i* PRAWO

MIESIĘCZNIK

WARSZAWA

REDAKCJA

Andrzej Wróbel – redaktor naczelny
Ewa Bagińska, Wojciech Brzozowski, Roman Hauser,
Zbigniew Kmiecik, Dagmara Kornobis-Romanowska, Marek Zubik
Michał Ziółkowski – sekretarz redakcji
Iwona Lewandowska – redakcja językowa

KOMITET REDAKCYJNY

Jacek Barcik, Jan Barcz, Stanisław Biernat, Krystyna Chojnicka,
Magdalena Fedorowicz, Leszek Garlicki, Robert Grzeszczak, Zbigniew Hajn,
Antoni Hanusz, Leszek Kubicki, Roman Kwiecień, Leszek Leszczyński,
Ewa Łętowska, Jerzy Pisuliński, Nina Półtorak, Irena Rzeplińska, Ewa Rott-Pietrzyk,
Andrzej Sakowicz, Tomasz Stawecki, Krzysztof Ślebzak, Stanisław Waltoś,
Karolina Wierczyńska, Anna Wyrozumska, Mirosław Wyrzykowski,
Jerzy Zajadło, Adam Zieliński

CZŁONKOWIE ZAGRANICZNI

Veronika Bílková, Timea Drinoczi, Michael Dougan, Jan Filip, Christophe Hillion,
Carlos Flores Juberías, Adam Łazowski, Bertrand Mathieu, Franz C. Mayer,
Ladislav Orosz, Fernando Reviriego Picón, Matthias Ruffert,
Wojciech Sadurski, Dagmar Schiek

Za publikację naukową na łamach „Państwa i Prawa” Autorka lub Autor otrzymuje
70 pkt (poz. 31361 komunikatu Ministra Nauki z 5.01.2024 r.
w sprawie wykazu czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji
międzynarodowych, wydanego na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z 20.07.2018 r.
– Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 742, 1088 i 1234).

„Państwo i Prawo” ukazuje się nieprzerwanie od 1946 r.



Wolters Kluwer

Wydawca: na zlecenie Komitetu Nauk Prawnych PAN
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Prezes Zarządu – Włodzimierz Albin

Wersją podstawową (referencyjną) czasopisma jest wersja papierowa.
Nakład 750 egz., objętość 10 ark. Papier druk. offset 70 g. Skład rozpoczęto w październiku 2024 r.
Druk ukończono w listopadzie 2024 r. Nr indeksu 368598

Skład i łamanie: Kamila Tomecka
Sekretarz Redakcji: michal.ziolkowski@wolterskluwer.com
tel. +48 600 903 850

Dostęp do sądu administracyjnego w wykonaniu wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

1. *Wprowadzenie.* Dwadzieścia lat funkcjonowania dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego skłania do poszerzenia rozważań na temat realizacji przez sądy administracyjne funkcji gwaranta konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 w zw. z art. 77 ust. 2 i art. 78 w zw. z art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). W świetle konstytucyjnej zasady prawa do sądu można uznać to prawo za generalny instrument ochrony konstytucyjnej oraz gwarancję ładu prawnego i przestrzegania prawa przez wszystkich¹. Warunkiem *sine qua non* umożliwienia jednostce realizacji podmiotowego prawa do sądu jest zapewnienie jej dostępu do sądu, rozumianego jako możliwość uruchomienia postępowania przed organem władzy sądowniczej. Dopiero w dalszej kolejności znaczenia nabierają pozostałe elementy składowe prawa do sądu, które zostały dookreślone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego². Tak samo ważne jak dostęp do sądu jest zapewnie-

¹ Na temat ujmowania konstytucyjnej regulacji prawa do sądu w kategoriach prawa podmiotowego i zasady prawa zob. A. Chmielarz-Grochal, *Bezpośrednie stosowanie art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucyjne prawo do sądu w teorii i praktyce*, red. M. Kłopotcka-Jasińska, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2016, nr 3, s. 73–76 oraz cytowane tam literatura i orzecznictwo.

² Konstytucyjne prawo do sądu obejmuje następujące elementy: 1) prawo dostępu do sądu, tj. uruchomienia postępowania przed niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem; 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności procedury sądowej; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających spory; 5) prawo do wykonania prawomocnego orzeczenia sądowego w postępowaniu egzekucyjnym (zob. wyroki TK: z 6.11.2012 r., K 21/11, OTK ZU-A 2012, nr 10, poz. 119; z 4.11.2010 r., K 19/06, OTK ZU-A 2010, nr 9, poz. 96; z 27.05.2008 r., SK 57/06, OTK ZU-A 2008, nr 4, poz. 63; z 24.10.2007 r., SK 7/06, OTK ZU-A 2007, nr 9, poz. 108; z 14.11.2007 r., SK 16/05, OTK ZU-A 2007, nr 10, poz. 124; z 9.06.1998 r., K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50. Zob. także wyroki TK: z 21.07.2009 r., K 7/09, OTK ZU-A 2009, nr 7, poz. 113; z 24.10.2007 r., SK 7/06, OTK ZU-A 2007, nr 9, poz. 108.

nie równej możliwości korzystania przez strony z praw i gwarancji procesowych (tzw. sprawiedliwość proceduralna), przy czym rzetelność każdej procedury powinna być powiązana z jej funkcją i charakterem prawnym³. Oparta na zasadzie dwuinstancyjności procedura sądowa unormowana w ustawie z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴ powinna spełniać rolę gwarancyjną. Wykonanie przez ustawodawcę art. 236 ust. 2 w zw. z art. 176 ust. 1 Konstytucji było nie tylko konieczne w demokratycznym państwie prawnym, ale także niezbędne dla zapewnienia skutecznej – sądowej – ochrony wolności lub praw jednostki, w przedmiocie których rozstrzygają organy administracji publicznej.

Sądowa kontrola administracji publicznej musi jednocześnie spełniać standardy prawa do sądu wynikające z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a także czynić zażość zaleceniom Komitetu Ministrów Rady Europy, zwłaszcza zawartymi w zaleceniu Rec(2004)20 z 15.12.2004 r. w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych⁵. Potrzeba ich respektowania w systemie krajowym nie budzi wątpliwości⁶. Równolegle gwarancje sądowej ochrony jednostki, także w sprawach administracyjnych, wynikają z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w zw. z art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej. W kształtowaniu standardów prawa do sądu szczególną rolę odgrywają – odpowiednio – Europejski Trybunał Praw Człowieka⁷ oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁸. Są one

³ Por. Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 97–98.

⁴ Dz.U. z 2024 r., poz. 935 (dalej: p.p.s.a.).

⁵ Zob. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805db3f4 (dostęp: 15.06.2024 r.).

⁶ Zob. w szczególności J. Chlebny, *Standardy Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w procedurze administracyjnej i sądowoadministracyjnej*, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2010, s. 19–46; J. Chlebny, *Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy*, PiP 2005, nr 12, s. 21–33.

⁷ Na temat różnych aspektów konwencyjnego prawa do sądu w orzecznictwie strasburskim zob. *Guide on Article 6 of the Convention – Right to a fair trial (civil limb)*, 29.02.2024 r. (https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_6_civil_eng; dostęp: 15.06.2024 r.); *Guide on Article 6 of the Convention – Right to a fair trial (criminal limb)*, 31.08.2024 r. (https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_6_criminal_eng; dostęp: 25.10.2024 r.).

⁸ Zob. w szczególności wyroki TS: z 19.11.2019 r. w sprawach połączonych: C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *A.K. i inni v. Krajowa Rada Sądownictwa*, EU:C:2019:982; z 27.02.2018 r., C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses v. Tribunal de Contas*, EU:C:2018:117; z 25.07.2018 r., C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality v. LM*, EU:C:2018:517; w aspekcie dostępu do sądu administracyjnego zob. także wyrok TS z 29.07.2019 r., C-556/17, *Alekszij Torubarov v. Bevéndorlási és Menekültügyi Hivatal*, EU:C:2019:626.

przestrzegane przez sądy administracyjne w toku orzekania⁹. Orzeczenia obu trybunałów mogą też być podstawą wznowienia postępowania krajowego zakończonego prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego (art. 272 § 2a i 3 p.p.s.a.), co można uznać za dodatkową gwarancję prawa do sądu.

Asumptem do podjęcia rozważań o prawie dostępu do sądu administracyjnego jest wyrok ETPC z 19.11.2020 r. w sprawie *Gorzkowski v. Polska*¹⁰. Potwierdza on, że dostęp do sądu jest szczególnie ważną gwarancją wolności i praw jednostki w wymiarze nie tylko konstytucyjnym, ale i konwencyjnym. Trybunał w Strasburgu orzekł o naruszeniu przez Polskę art. 6 ust. 1 EKPC przez brak dostępu do Naczelnego Sądu Administracyjnego w związku ze zbyt późnym powiadomieniem skarżącego przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu, w ramach przyznanego prawa pomocy, o braku podstaw do sporządzenia skargi kasacyjnej. Wprawdzie prawo do zaskarżania orzeczenia sądu pierwszej instancji nie jest ani *explicite*, ani *implicite* przewidziane w art. 6 ust. 1 EKPC, to jednak przepis ten ma zastosowanie, jeśli przepisy krajowe takie prawo przewidują¹¹.

Sprawa *Gorzkowski v. Polska* pozwala na zastosowanie metody studium przypadku w badaniach nad prawem dostępu do sądu w sytuacji wydania przez ETPC wyroku stwierdzającego naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC, a więc przepisu ustanawiającego gwarancje o charakterze proceduralnym¹². Z jednej strony problematyka, której dotyczy wyrok w sprawie *Gorzkowski* ma charakter historyczny. Ustawą z 9.04.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹³ zmieniony został art. 177 p.p.s.a. w sposób gwarantujący dostęp do sądu administracyjnego w sytuacji korzystania z prawa pomocy w postaci ustanowienia pełnomocnika z urzędu do sporządzenia skargi kasacyjnej¹⁴. Przepisy znowelizowano w celu wykonania wcześniejszego wyroku ETPC zapadłego w podobnej sprawie – *Subicka v. Polska*¹⁵.

⁹ Szerzej zob. A. Chmielarz-Grochal, A. Kalisz, *Realizacja konwencyjnych standardów prawa do sądu przez sądy administracyjne*, PiP 2020, nr 1, s. 71–94.

¹⁰ Skarga nr 65546/13. Wykonanie tego wyroku pozostaje wciąż pod nadzorem Komitetu Ministrów Rady Europy.

¹¹ Zob. m.in. wyroki ETPC: z 17.01.1970 r., *Delcourt v. Belgia*, skarga nr 2689/65; z 22.03.2007 r., *Siałkowska v. Polska*, skarga nr 8932/05; z 14.09.2010 r., *Subicka v. Polska*, skarga nr 29342/06; z 21.06.2011 r., *Subicka v. Polska* (nr 2), skargi nr 34043/05 i 15792/06; z 9.04.2013 r., *Piotr Kozłowski v. Polska*, skarga nr 24250/11; por. P. Hofmański, A. Wróbel, *uwagi do art. 6*, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. I. *Komentarz do art. 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 289–290.

¹² Zob. P. Hofmański, A. Wróbel, *uwagi do art. 6*, [w:] *Konwencja...*, s. 246–261.

¹³ Dz.U., poz. 658.

¹⁴ Nowelizacja weszła w życie 15.08.2015 r.

¹⁵ Nadzór nad wykonaniem wyroku w tej sprawie został zakończony rezolucją końcową CM/ResDH(2015)146 ([https://hudoc.echr.coe.int/#{%22fulltext%22:\[%2229342/06%22\],%22itemid%22:\[%22001-157904%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#{%22fulltext%22:[%2229342/06%22],%22itemid%22:[%22001-157904%22]}); dostęp: 15.06.2024 r.).

Zatem w momencie orzekania przez ETPC w sprawie *Gorzowski* adekwatne środki generalne służące wykonaniu tego orzeczenia już obowiązywały. Z drugiej strony, stosownie do zalecenia Rec(2000)2 Komitetu Ministrów Rady Europy z 19.01.2000 r.¹⁶, skarżący powinien mieć w systemie krajowym zagwarantowaną realną możliwość ponownego rozpatrzenia lub wznowienia postępowania w swojej sprawie. Z punktu widzenia gwarancji prawa do sądu, na tym konkretnym przykładzie, można postawić pytanie będące jednocześnie hipotezą badawczą, czy ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stwarza realne podstawy dostępu do sądu w indywidualnej sprawie zakończonej korzystnym dla skarżącego wyrokiem ETPC stwierdzającym naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC przez brak dostępu do NSA.

Pytanie to znajduje uzasadnienie w wynikającym z art. 46 ust. 1 EKPC obowiązku przestrzegania (wykonania) przez państwo-stronę Konwencji ostatecznego wyroku ETPC, co stanowi przejaw realizacji konstytucyjnej zasady związania prawem międzynarodowym (art. 9 Konstytucji)¹⁷. Adresatem tego obowiązku są również sądy krajowe¹⁸. Zastosowanie konkretnych środków w celu wykonania wyroku Trybunału strasburskiego zależy jednak od treści orzeczenia i charakteru stwierdzonego w nim naruszenia Konwencji¹⁹. Podejmowane działania muszą być zatem adekwatne do rozstrzygnięcia ETPC i skuteczne, co w praktyce może się wiązać z trudnościami²⁰. Środkiem o charakterze indywidualnym, który służy realizacji zalecenia Rec(2000)2 Komitetu Ministrów Rady Europy, jest wznowienie postępowania sądowoadmini-

¹⁶ Zalecenie Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie ponownego rozpatrzenia lub wznowienia niektórych spraw na poziomie krajowym w następstwie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805e2f06; dostęp: 15.06.2024 r.).

¹⁷ Szerzej zob. A. Bodnar, *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny*, Warszawa 2018; M. Ziółkowski, *Obowiązek przestrzegania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w świetle art. 46 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 26 stycznia 2011 r. 1787 (2011)*, [w:] *Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Sejm*, Warszawa 2012, s. 23–38 oraz cytowana tam literatura.

¹⁸ Zob. L. Garlicki, *Rola sędziego krajowego w procesie wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *IX Seminarium Warszawskie. Dysfunkcje polskiego prawa — jak poprawić system środków prawnych w Polsce?*, Warszawa 2016, s. 36–49; A. Chmielarz-Grochal, P. Florjanowicz-Błachut, *Bezpośrednie stosowanie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez sądy administracyjne*, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej. Doświadczenia. Dylematy. Perspektywy*, red. E. Wójcicka, Częstochowa 2017, s. 341–369.

¹⁹ Szerzej na temat indywidualnych i generalnych środków służących wykonaniu wyroku ETPC zob. A. Bodnar, *Wykonywanie orzeczeń...*, s. 151–192.

²⁰ Zwracają na to uwagę: P. Grzegorzczak, *Skutki wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w krajowym porządku prawnym*, *Przegląd Sądowy* 2006, nr 6, s. 3–42; J. Skrzydło, *Wykonanie wyroku ETPC*, *Europejski Przegląd Sądowy* 2010, nr 11, s. 4–13.

stracyjnego²¹. Dopuszczalność wznowienia postępowania po stwierdzeniu przez ETPC naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC wydaje się logiczną konsekwencją związania się przez państwo Konwencją, a od sądu krajowego można oczekiwać przyjaznej prawu międzynarodowemu wykładni przepisów normujących instytucję wznowienia postępowania²². Założenie to leży u podstaw dalszych rozważań.

2. *Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jako podstawa wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego.* Przewidziane w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi podstawy wznowienia postępowania sądowego można podzielić na trzy grupy: 1) bezwzględne przyczyny wznowienia – przyczyny nieważności (art. 271 p.p.s.a.); 2) właściwe przyczyny wznowienia – przyczyny restytucyjne (art. 273 p.p.s.a.); 3) pozostałe przyczyny: a) stwierdzona orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego niezgodność z Konstytucją, ustawą lub prawem międzynarodowym aktu normatywnego, na podstawie którego wydane zostało orzeczenie sądowe, b) rozstrzygnięcie organu międzynarodowego działającego na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską, c) orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej mające wpływ na treść wydanego orzeczenia sądowego (art. 272 p.p.s.a.)²³. Z analizy przepisów wynika, że przyczyny z art. 271 i 273 p.p.s.a. to w istocie wady (konkretnego) procesu sądowego. Natomiast podstawy z art. 272 p.p.s.a. wiążą się z wadliwościami systemu prawnego, którego wieloskładnikowość ma ten skutek, że zarówno niekonstytucyjność stosowanych przepisów, jak i naruszenia EKPC lub prawa unijnego mogą (i powinny) uzasadniać wzruszenie prawomocnego orzeczenia sądowego. Zatem możliwość wznowienia postępowania z przyczyn wymienionych w art. 272 p.p.s.a. to szczególna gwarancja procesowa, która pozwala urzeczywistnić znaczenie prawa do sądu nie tylko w wymiarze konstytucyjnym i ustawowym, ale także międzynarodowym i unijnym.

²¹ Zob. M. Mrowicki, *Wznowienie postępowania karnego na podstawie rozstrzygnięcia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2020, s. 279–292; por. E. Łętowska, *Korzystny dla skarżącego wyrok ETPCz jako podstawa skargi o wznowienie postępowania. Glosa do postanowienia SN z 19.10.2005 r. (I CO 16/05)*, Europejski Przegląd Sądowy 2006, nr 1, s. 45–47; A. Śledzińska-Simon, *Wznowienie postępowania sądowego jako problem wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Konstytucyjny model władzy sądowniczej w Polsce – wybrane problemy*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Zukowska, Wrocław 2013, s. 143–175.

²² Por. A. Płoch, *Wyrok ETPCz stwierdzający naruszenie art. 6 ust. 1 EKPCz a wznowienie postępowania cywilnego w polskim porządku prawnym*, *Polski Proces Cywilny* 2016, nr 2, s. 291–293.

²³ Por. H. Knysiak-Sudyka, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 499–500.

W postępowaniu przed sądami administracyjnymi, inaczej niż w procedurze cywilnej, istnieje odrębna podstawa żądania wznowienia postępowania w przypadku stwierdzenia przez ETPC naruszenia Konwencji – art. 272 § 3 p.p.s.a.²⁴. Przepis ten stanowi, że można żądać wznowienia postępowania, jeśli potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na podstawie ratyfikowanej przez RP umowy międzynarodowej²⁵. W praktyce okazało się, że art. 272 § 3 p.p.s.a. był podstawą wznawiania przez sądy administracyjne postępowań ze względu na orzeczenia TSUE²⁶. Obecnie istnieje odrębna regulacja dotycząca możliwości żądania wznowienia postępowania w przypadku wydania przez Trybunał w Luksemburgu orzeczenia mającego wpływ na treść uprzednio wydanego orzeczenia sądowego (art. 272 § 2a p.p.s.a.)²⁷. Na podstawie orzeczenia ETPC zostało dotychczas wznowione jedno postępowanie – właśnie w następstwie wyroku w sprawie *Gorzowski Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy* wyrokiem z 24.04.2024 r., II SA/Bd 368/21²⁸, wznowił postępowanie sądowe zakończone wyrokiem z 4.12.2012 r., II SA/Bd 627/12²⁹, i oddalił skargę o wznowienie z tego powodu, że stwierdzona podstawa wznowienia postępowania nie miała wpływu na treść uprzednio wydanego rozstrzygnięcia.

Do NSA została wniesiona jedna skarga o wznowienie postępowania, w której jako podstawę żądania wznowienia podano decyzję ETPC z 11.02.2014 r. w sprawie *Kuliński v. Polska*³⁰. Została ona jednak oddalona wyrokiem NSA z 9.10.2014 r.³¹. Powodem oddalenia skargi było wystąpienie negatywnej przesłanki procesowej z art. 278 p.p.s.a.

²⁴ Art. 272 § 3 p.p.s.a. został dodany ustawą z 12.02.2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 36, poz. 196). Na temat rozwiązań przyjętych w tym zakresie w innych państwach europejskich w postępowaniu sądowoadministracyjnym zob. M. Mrowicki, *Wznowienie postępowania karnego...*, s. 289–292.

²⁵ Jest to przesłanka wznowieniowa służąca realizacji Zalecenia Rec(2000)2 Komitetu Ministrów Rady Europy – zob. uzasadnienie projektu ustawy z 12.02.2010 r., Sejm VI kadencji, druk sejmowy nr 2001, s. 8.

²⁶ Zob. m.in. wyroki NSA: z 16.10.2020 r., II GSK 1480/19, LEX nr 3090209; z 22.01.2020 r., II GSK 662/19, LEX nr 2779380; uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 16.10.2017 r., I FPS 1/17, ONSAiWSA 2018, nr 1, poz. 1; wyrok WSA w Warszawie z 29.06.2021 r., VI SA/Wa 1338/19, LEX nr 3312328; wyrok WSA w Olsztynie z 11.06.2019 r., II SA/OI 322/19, LEX nr 2685198; wyrok WSA we Wrocławiu z 23.04.2018 r., I SA/Wr 1137/17, LEX nr 2493820.

²⁷ Przepis ten został dodany ustawą z 18.12.2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2021 r., poz. 54.

²⁸ LEX nr 3721868.

²⁹ LEX nr 1361698.

³⁰ Skarga nr 56695/08 (decyzja o skreśleniu skargi z listy spraw na podstawie art. 37 ust. 1 lit. c EKPC z uwagi na jednostronną deklarację rządu).

³¹ I OSK 1463/14, LEX nr 1587471.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że wznowienie postępowania jest instytucją szczególną i wyjątkową, a ściśle i dokładnie unormowania w zakresie warunków formalnych i podstaw wznowienia nie pozwalają na rozszerzającą wykładnię określających je przepisów³². Wyjątkowość tej instytucji procesowej ma zapewnić racjonalną stabilność merytorycznego orzeczenia oraz autorytet sądu, który go wydał³³. Wznowienie postępowania nie następuje *ex officio*, konieczna jest inicjatywa strony postępowania w określonym prawem terminie (zasada skargowości)³⁴. W przypadku skargi składanej ze względu na orzeczenie ETPC termin ten wynosi trzy miesiące od dnia doręczenia stronie lub jej pełnomocnikowi rozstrzygnięcia organu międzynarodowego (art. 272 § 3 w zw. z § 2 p.p.s.a.). Skarga o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego jest nadzwyczajnym środkiem prawnym, *sui generis* powództwem o ukształtowanie na nowo sytuacji prawnej strony skarżącej przez sąd administracyjny³⁵. Jest to środek zaskarżenia, który umożliwia ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy – co do istoty – w celu zagwarantowania zgodności z prawem (prawidłowości) wydanego w tej sprawie rozstrzygnięcia³⁶. Można uznać go zatem za istotny instrument służący ochronie sądowej praw jednostki.

3. „Potrzeba” wynikająca z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego – przesłanka *sine qua non* wznowienia postępowania. Wznowienie postępowania sądowego na podstawie art. 272 § 3 p.p.s.a. w następstwie orzeczenia ETPC nie następuje automatycznie. Musi zaistnieć dodatkowa przesłanka w postaci „potrzeby” wynikającej z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego. Termin ten oznacza, że coś jest potrzebne, konieczne³⁷. Przyjmuje się, że owa „potrzeba” wznowienia zachodzi wówczas, gdy treść orzeczenia ETPC będzie wskazywać na konieczność dostosowania lub pełniejszego dostosowania prawomocnego orzeczenia sądu do postanowień EKPC lub innego aktu międzynarodowego

³² Zob. np. postanowienia NSA: z 10.02.2017 r., II FSK 1541/16, LEX nr 2256800; z 11.07.2013 r., II GSK 486/13, LEX nr 1558828; postanowienie WSA w Poznaniu z 4.08.2016 r., III SA/Po 532/16, LEX nr 2092294; postanowienie WSA w Lublinie z 13.10.2016 r., I SA/Lu 570/16, LEX nr 2186926.

³³ K. Sobieralski, *Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego*, Kraków 2003, s. 49–50.

³⁴ J. Drachal, A. Wiktorowska, K.B. Wojciechowska, *komentarz do art. 270, [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, pkt 5.

³⁵ K. Sobieralski *Wznowienie...*, s. 67.

³⁶ K. Sobieralski, *Wznowienie...*, s. 48–49 oraz cytowana tam literatura; por. B. Adamiak, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2006, s. 476; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 617.

³⁷ *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 3, red. S. Dubisz, Warszawa 2008, s. 447.

stosowanego przez ten organ³⁸. Trybunał w Strasburgu jednak nie zawsze zamieszcza w orzeczeniu konkretne wskazówki co do wykonania wyroku, czy też tzw. klauzulę wznowieniową³⁹. Ustalenie i ocena, czy dane rozstrzygnięcie organu międzynarodowego w realiach konkretnej sprawy rodzi „potrzebę” wznowienia postępowania należy zatem do sądu krajowego. Co więcej, wznowienie postępowania będzie obligatoryjne wówczas, gdy owa „potrzeba” zostanie stwierdzona. Świadczy to o obligatoryjności względnej wznowienia postępowania na tej podstawie⁴⁰. Natomiast ewentualna odmowa wznowienia postępowania nie musi oznaczać naruszenia Konwencji zarówno w aspekcie wynikającego z art. 46 ust. 1 EKPC obowiązku państwa wykonania orzeczenia, jak i samego art. 6 ust. 1 EKPC⁴¹.

Jest oczywiste, że o „potrzebie” wznowienia będzie przesądzał charakter stwierdzonych przez ETPC naruszeń⁴². Stwierdzone naruszenia Konwencji mogą mieć różny charakter i wynikać zarówno z prawodawstwa krajowego, jak i wad procesu, zwłaszcza w przypadku stwierdzenia naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC. W przypadku naruszeń materialnych oraz proceduralnych mających wpływ na treść orzeczenia „potrzeba” wznowienia postępowania nie powinna budzić wątpliwości. Naruszenia proceduralne o charakterze incydentalnym, jak np. naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC z powodu przewlekłości postępowania przed sądem administracyjnym, owej „potrzeby” już nie warunkują, ponieważ nie mają wpływu na treść orzeczenia sądowego⁴³. Zdarza się, że Trybunał w wyroku wskazuje na potrzebę wznowienia postępowania krajowego w celu usunięcia stwierdzonego naruszenia Konwencji (klauzula

³⁸ A. Kabat, *komentarz do art. 272*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, LEX 2021, pkt 12; A. Kabat, *Rozstrzygnięcie organu międzynarodowego jako podstawa wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, red. J. Korczak, K. Sobieralski, Wrocław 2019, s. 213–224.

³⁹ Por. M. Mrowicki, *Wznowienie postępowania karnego...*, s. 106–114, 258 oraz cytowane tam orzecznictwo.

⁴⁰ Por. M. Mrowicki, *Wznowienie postępowania karnego...*, s. 161.

⁴¹ W orzecznictwie ETPC można wskazać na wyroki, z których wynika, że odmowa wznowienia postępowania po wydaniu przez Trybunał wyroku stwierdzającego naruszenie prawa do rzetelnego procesu nie musi oznaczać naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC – zob. wyrok Wielkiej Izby ETPC z 11.07.2017 r., *Moreira Ferreira v. Portugalia* (nr 2), skarga nr 19867/12; wyrok ETPC z 6.09.2018 r., *Kontalexis v. Grecja* (nr 2), skarga nr 29321/13.

⁴² Por. M. Wąsek-Wiaderek, *Wznowienie postępowania karnego w następstwie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, *Studia i Analizy Sądu Najwyższego*, t. 4, Warszawa 2010, s. 295.

⁴³ Por. M. Mrowicki, *Wznowienie postępowania karnego...*, s. 171–176, 297; por. także uchwałę składu siedmiu sędziów SN z 26.06.2014 r., I KZP 14/14, OSNKW 2014, nr 8, poz. 59.

wznowieniowa). W każdym razie przy ocenie rzeczowej „potrzeby” należy wziąć pod uwagę, czy w wyniku wznowienia możliwe jest naprawienie stwierdzonego uchybienia i przywrócenie stanu sprzed naruszenia Konwencji (*restitutio in integrum*).

W sprawie *Gorzkowski* Trybunał nie stwierdził naruszenia prawa skarżącego do rzetelnego procesu, powodem naruszenia Konwencji był brak dostępu do NSA, czego źródło tkwiło w obowiązującej wówczas regulacji art. 177 p.p.s.a. W sprawie chodziło zatem o realizację gwarancji prawa do sądu wyrażającej się w zapewnieniu dostępu do sądu w sytuacji korzystania z prawa pomocy w konkretnym stanie prawnym. Stwierdzone przez Trybunał naruszenie Konwencji można więc zakwalifikować jako naruszenie proceduralne o charakterze gwarancyjnym. Wniosek taki jest zasadny, zważywszy że konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego nie zna wyjątków i jest uznawana w doktrynie za publiczne prawo podmiotowe o charakterze proceduralnym⁴⁴ oraz gwarancję rzetelnego procesu podejmowania decyzji indywidualnych⁴⁵. W przypadku proceduralnych naruszeń Konwencji, które są związane z prawem do rzetelnego procesu, zasadą równości broni czy też prawem do obrony, ze względu na ich strukturalny i kompleksowy, a przede wszystkim gwarancyjny charakter „potrzeba” wznowienia postępowania, o której mowa w art. 272 § 3 p.p.s.a., wydaje się oczywista⁴⁶.

Poza tym naruszenie prawa o podstawowym i zarazem gwarancyjnym charakterze, jakim jest prawo dostępu do sądu drugiej instancji, powinno uzasadniać wznowienie postępowania bez konieczności ustalenia i oceny, na ile miało ono wpływ na treść uprzednio zapadłego w sprawie orzeczenia, które na skutek zaistniałych okoliczności stało się prawomocne. Ustawodawca w art. 272 § 3 p.p.s.a. stanowi o „potrzebie” wznowienia, nie uzależnia wznowienia postępowania na tej podstawie od tego, czy rozstrzygnięcie organu międzynarodowego ma wpływ na treść wydanego orzeczenia – tak jak to czyni w art. 272 § 2a p.p.s.a. w odniesieniu do orzeczenia TSUE jako podstawy wznowienia. Owa „potrzeba” wznowienia powinna zatem wynikać z istoty orzeczonego przez ETPC naruszenia Konwencji. W analizowanym przypadku istota stwierdzonego naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC sprowadza się do pozbawienia skarżącego prawa podstawowego, jakim jest – w świetle także konstytucyjnych gwarancji z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji – prawo dostępu

⁴⁴ P. Grzegorzczuk, P. Weitz, *uwagi do art. 78*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Art. 1–86, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2016, s. 1787–1788; por. W. Piątek, *Access to the Highest Administrative Courts: between the Right of an Individual to Have a Case Heard and the Right of a Court to Hear Selected Cases*, *Central European Public Administration Review* 2020, t. 18, s. 13–14.

⁴⁵ L. Garlicki, *uwagi do art. 176*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 2.

⁴⁶ Por. wyrok SN z 11.01.2012 r., II KO 78/11, LEX nr 1108479.

do NSA⁴⁷. Jednocześnie wznowienie postępowania po wyroku ETPC jest jedynym sposobem przywrócenia sytuacji istniejącej przed naruszeniem prawa dostępu do sądu. Trudno natomiast jednoznacznie stwierdzić, czy w ramach procedury wznowienia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi możliwe jest skuteczne wykonanie wyroku ETPC stwierdzającego naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC przez brak dostępu skarżącego do sądu drugiej instancji.

4. *Proceduralne uwarunkowania dostępu do sądu w wykonaniu wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.* W związku ze stwierdzonym w sprawie *Gorzkowski* naruszeniem art. 6 ust. 1 EKPC przez brak dostępu do NSA uprawnione jest pytanie, czy obowiązujące przepisy dotyczące wznowienia postępowania rzeczywiście umożliwiają wykonanie takiego wyroku ETPC. Po analizie przepisów zawartych w dziale VII ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nasuwają się wątpliwości.

Pierwsza wątpliwość odnosi się do zastosowania w takim przypadku art. 278 p.p.s.a. Zgodnie z art. 278 nie można żądać wznowienia postępowania po upływie pięciu lat od uprawomocnienia się orzeczenia, z wyjątkiem przypadku, gdy strona była pozbawiona możliwości działania lub nie była należycie reprezentowana. Określony w tym przepisie termin biegnie niezależnie od terminów wniesienia skargi o wznowienie postępowania przewidzianych w art. 272 § 2 i art. 277 p.p.s.a. Ma on charakter prekluzyjny, a więc skarga o wznowienie wniesiona po jego upływie, co do zasady, podlega odrzuceniu bez konieczności badania merytorycznej zasadności wskazanych w niej podstaw. Dotyczy to również sytuacji, gdy podstawy do wznowienia postępowania zaistniały po upływie tego pięcioletniego terminu. Upływ wskazanego terminu nie ma znaczenia dla dopuszczalności skargi o wznowienie postępowania jedynie wówczas, gdy w skardze podnosi się okoliczności niemożności działania lub nienależytej reprezentacji strony w postępowaniu sądowym⁴⁸.

Wydaje się, że obie okoliczności wyłączające zastosowanie negatywnej przesłanki wznowienia z art. 278 p.p.s.a. należy rozumieć szerzej niż określone w art. 271 pkt 2 p.p.s.a. podstawy wznowienia. Do takiego wniosku prowadzi wykładnia językowa, systematyczna oraz funkcjonalna tych przepisów. W art. 278 p.p.s.a. ustawodawca nie łączy literalnie negatywnej przesłanki wznowienia postępowania z podstawami wznowienia z art. 271 pkt 2 p.p.s.a., tj. z uzasadniającymi wznowienie przyczynami nieważności. Nie użyto w tym przepisie zwrotu „podsta-

⁴⁷ Szerzej por. W. Piątek, *Przyszłość instancyjności postępowania sądowoadministracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 387–396.

⁴⁸ H. Knysiak-Sudyka, *uwagi do art. 278*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, pkt 1–4.

wa wznowienia”, tak jak w art. 277 p.p.s.a. Przyczyny „nieważnościowe” wznowienia postępowania zostały też inaczej sformułowane: „strona (...) nie była należycie reprezentowana lub jeżeli wskutek naruszenia przepisów prawa była pozbawiona możliwości działania”. W art. 278 p.p.s.a. nie ma mowy o pozbawieniu strony możliwości działania w efekcie naruszenia prawa, tylko ogólnie o sytuacji, gdy strona była pozbawiona możliwości działania. Sformułowania użyte w art. 271 pkt 2 i art. 278 *in fine* p.p.s.a. nie są identyczne. Można zatem uznać, że wyjątki wyłączające prekluzję w przypadku wznowienia postępowania mogą być rozumiane szerzej, obejmując sytuacje ogólnie związane z pozbawieniem strony możliwości działania w postępowaniu sądowym lub brakiem należytej reprezentacji. Oczywiście ocena zaistnienia takiego wyjątku nie może być dokonywana w oderwaniu od celu i funkcji instytucji procesowej wznowienia, która ma charakter wyjątkowy i jej zastosowanie jest możliwe tylko w ściśle określonych przypadkach wskazanych w ustawie.

Wyrok ETPC w sprawie *Gorzkowski*, wydany ponad siedem lat od uprawomocnienia się wydanego skarżącemu wyroku sądu administracyjnego, jest „dobrym” przykładem tego, że już w momencie zaistnienia ustawowej podstawy wznowienia postępowania jednostka może być pozbawiona możliwości złożenia skargi o wznowienie postępowania. Poza tym termin przewidziany w art. 278 p.p.s.a. nie podlega przywróceniu jako termin prekluzyjny. Przykład ten potwierdza, że pięcioletni termin, którego upływ skutkuje pozbawieniem strony prawa złożenia skargi o wznowienie postępowania, jest zbyt krótki, jeśli zważy się na skutek jego upływu, tj. definitywne zamknięcie drogi do sądu. Oczywiście stabilność prawomocnego orzeczenia sądowego ma znaczenie z punktu widzenia konstytucyjnej zasady pewności prawa (art. 2 Konstytucji), ale nie powinna ona blokować możliwości uchylecia orzeczenia sądowego z przyczyn, które ustawodawca uznał za uzasadniające wzruszenie prawomocnego orzeczenia sądowego. Wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do wiążącego, stabilnego prawomocnego rozstrzygnięcia sądowego nie ma też charakteru bezwzględnego, jego ograniczenia, np. przez określenie ram czasowych na podjęcie działań procesowych w celu wzruszenia takiego orzeczenia, są konstytucyjnie dopuszczalne. Niemniej jednak, taki termin, który bezwzględnie zamyka jednostce drogę do sądu, powinien być tak zakreślony, by skorzystanie ze skargi o wznowienie postępowania było realne w każdym przypadku, w którym ustawodawca taką możliwość dopuszcza.

Druga wątpliwość dotyczy tego, czy w sytuacji stwierdzenia przez sąd administracyjny dopuszczalności skargi o wznowienie postępowania⁴⁹ na podstawie wyroku w sprawie *Gorzkowski* rozwiązaniem *praeter*

⁴⁹ Do wznowienia postępowania z przyczyn nieważności właściwy jest sąd, który wydał zaskarżone orzeczenie, a jeżeli zaskarżono orzeczenia sądów obu instancji, to właściwy jest Naczelny Sąd Administracyjny. Do wznowienia postępowania na innej podsta-

legem byłoby umożliwienie skarżącemu skorzystania z prawa dostępu do sądu przez ponowne doręczenie mu uprzedniego orzeczenia wraz z uzasadnieniem, co skutkowałoby otwarciem terminu na wniesienie skargi do NSA. Konstrukcja prawna wznowienia postępowania przed sądami administracyjnymi zdaje się taką możliwość wykluczać. Istotą tej instytucji procesowej jest bowiem – po stwierdzeniu dopuszczalności skargi i zasadności wznowienia postępowania – ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy na nowo w granicach zakreślonych przez podstawę wznowienia⁵⁰. Można natomiast bronić tezy, że już samo wznowienie postępowania sądowego, które jest dwuinstancyjne, umożliwia także dostęp do NSA po wydaniu przez sąd pierwszej instancji rozstrzygnięcia w sprawie. Orzeczenie zapadłe w następstwie wznowienia postępowania może być bowiem zaskarżone skargą kasacyjną.

5. *Ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy w wyniku wznowienia postępowania na podstawie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.* Przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wiążą wznowienie postępowania z ponownym rozpoznanie i rozstrzygnięciem sprawy. Zakres rozpoznania sprawy w wyniku wznowienia postępowania oraz możliwe rodzaje rozstrzygnięć sądowych po ponownym rozpoznaniu sprawy wskazuje art. 282 p.p.s.a.

Zgodnie z art. 282 § 1 p.p.s.a. w następstwie wznowienia postępowania sąd administracyjny rozpoznaje sprawę na nowo w granicach, jakie określa podstawa wznowienia. Granice kontroli sądu administracyjnego wyznaczają, co oczywiste, określone w art. 271–273 p.p.s.a. podstawy wznowienia. Rozpoznanie sprawy w granicach podstaw wznowienia oznacza, że sąd rozpatruje na nowo sprawę sądowoadministracyjną, kierując się uprzednio dokonaną oceną, czy – po pierwsze – wskazana w skardze podstawa wznowienia jest uzasadniona i po drugie – jaki ma ona wpływ na zaskarżone orzeczenie. Możliwa jest też sytuacja, gdy rozpatrzenie sprawy zostanie połączone z badaniem dopuszczalności wznowienia postępowania (art. 281 p.p.s.a.). Ocena zasadności wznowienia postępowania powinna być zawsze dokonywana przez pryzmat wpływu podstawy wznowienia, w konkretnych okolicznościach sprawy, na istnienie w obrocie prawnym i zgodność z prawem (prawidłowość) zaskarżonego orzeczenia sądowego. Jeśli chodzi o przyczyny nieważności (art. 271 p.p.s.a.), to nie ma znaczenia, czy i jaki wpływ wywarły na

wie właściwy jest sąd, który ostatnio orzekał w sprawie (art. 275 p.p.s.a.). Stosownie do art. 280 i 281 p.p.s.a. badanie dopuszczalności skargi o wznowienie postępowania odbywa się dwuetapowo, przy czym na rozprawie, po rozważeniu stanu sprawy, sąd może połączyć badanie dopuszczalności wznowienia z rozpoznaniem sprawy – por. wyrok NSA z 16.02.2023 r., I FSK 401/21, LEX nr 3558513.

⁵⁰ Por. H. Knysiak-Sudyka, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 502–503.