



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 31 marca 2017 r.

Pozycja 69

POSTANOWIENIE

z dnia 2 grudnia 2016 r.

Sygn. akt Ts 104/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej G.F w sprawie zgodności:

- 1) art. 97 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.) z art. 42 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 101 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.) z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.) z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 7 czerwca 2016 r. (data nadania) G.F. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność: po pierwsze, art. 97 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2016.23, ze zm.; dalej: kpa) w zakresie, w jakim nie przewiduje obligatoryjnego zawieszenia postępowania z urzędu, jeżeli ujawni się czyn, którego ustalenie w drodze karnej wywrze wpływ na rozstrzygnięcie postępowania administracyjnego, z art. 42 ust. 3 Konstytucji; po drugie, art. 101 § 3 kpa w zakresie, w jakim ogranicza postępowanie w przedmiocie odmowy zawieszenia postępowania administracyjnego do jednoinstancyjnego, co prowadzi do ograniczenia prawa strony do obrony jej praw i wolności, a także możliwości zaskarżania niekorzystnych rozstrzygnięć, z art. 78 Konstytucji; po trzecie, art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2016.718, ze zm.; dalej: ppsa) w zakresie, w jakim pozbawia stronę prawa żądania kontroli sądowej postanowień organów administracji, na które nie przysługuje zażalenie (np. w przedmiocie odmowy zawieszenia postępowania administracyjnego), z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującą sprawą. Skarżący był wpisany na listę kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej. Komendant Wojewódzki Policji wszczął 5 maja 2015 r. z urzędu postępowanie w sprawie skreślenia skarżącego z tej listy, gdyż Prokurator Prokuratury Okręgowej w S. wydał postanowienie z kwietnia 2015 r. o przedstawieniu skarżącemu zarzutów dotyczących popełnienia czynu z art. 191 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U.88.553, ze zm.; dalej: kk), tj. przestępstwa stosowania przemocy i groźby bezprawnej w celu wymuszenia zwrotu wierzytelności, zagrożonego karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat. Pismem z 2 czerwca 2015 r. skarżący wniósł o zawieszenie postępowania administracyjnego do czasu prawomocnego zakończenia postępowania karnego. W postanowieniu z czerwca 2015 r. Komendant Wojewódzki Policji w S. na podstawie art. 123 § 1, art. 101 § 1 i art. 268a kpa odmówił zawieszenia postępowania w sprawie skreślenia skarżącego z listy kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej. Skarżący wniósł od tego postanowienia skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w S., który postanowieniem z września 2015 r. odrzucił ją jako niedopuszczalną. Następnie Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem ze stycznia 2016 r. oddalił skargę kasacyjną skarżącego od postanowienia sądu pierwszej instancji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 37 ust. 1 w związku z art. 50 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1157; dalej: ustawa o TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymaganiom, a także czy nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o TK.

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, zakwestionować zgodność z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego prawach lub wolnościach albo obowiązkach określonych w Konstytucji. Przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko naruszenie wyrażonych w niej norm regulujących wolności lub prawa człowieka i obywatela. Dlatego zgodnie z art. 48 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK skarga konstytucyjna musi zawierać zarówno wskazanie konstytucyjnych wolności lub praw, które zostały naruszone, jak i określenie sposobu ich naruszenia. Skarga wniesiona w niniejszej sprawie nie spełnia tego wymogu.

Pierwszy zarzut skarżącego dotyczy art. 97 § 1 kpa w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje obligatoryjnego zawieszenia z urzędu postępowania administracyjnego, jeżeli ujawni się czyn, którego ustalenie w postępowaniu karnym wywrze wpływ na rozstrzygnięcie postępowania administracyjnego.

Kwestionowany przepis stanowi, że: „Organ administracji publicznej zawiesza postępowanie: 1) w razie śmierci strony lub jednej ze stron, jeżeli wezwanie spadkobierców zmarłej strony do udziału w postępowaniu nie jest możliwe i nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 30 § 5, a postępowanie nie podlega umorzeniu jako bezprzedmiotowe (art. 105); 2) w razie śmierci przedstawiciela ustawowego strony; 3) w razie utraty przez stronę lub przez jej ustawowego przedstawiciela zdolności do czynności prawnych; 4) gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd”.

W przekonaniu skarżącego z uwagi na brak opisanej na wstępie regulacji art. 97 § 1 kpa narusza zasadę domniemania niewinności wynikającą z art. 42 ust. 3 Konstytucji. Organ administracji nie ma bowiem ani obowiązku, ani możliwości zawieszenia postępowania mimo „zauważalnej” potrzeby, by oczekiwać na orzeczenie o winie przez sąd karny. Skarżący pod-

kreślił, że sądy cywile są związane wyrokami sądów karnych co do winy strony; organy administracji i sądy administracyjne też powinny być nimi związane.

Odnosząc się do tak sformułowanego zarzutu, Trybunał stwierdza, że skarżący w swej argumentacji pominął treść art. 97 § 1 pkt 4 kpa, zgodnie z którym organ administracji publicznej obowiązany jest zawiesić postępowanie, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd. Wbrew twierdzeniom skarżącego organ administracji ma więc możliwość (obowiązek) zawieszenia postępowania, gdy uzna, że rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej zależy od rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, w tym sąd karny.

Komendant Wojewódzki Policji w S. dokonał analizy stanu faktycznego pod kątem przesłanki wynikającej z art. 97 § 1 pkt 4 kpa i uznał, że w sprawie skarżącego nie może zastosować tego przepisu (nie zaś – jak twierdzi skarżący – że ze względu na treść tego przepisu nie istnieje możliwość zawieszenia postępowania do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez taki sąd). Brak możliwości zawieszenia postępowania organ uzasadnił tym, że art. 29 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U.2014.1099, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie) nakazuje skreślić pracownika ochrony z listy kwalifikowanych pracowników ochrony fizycznej nie tylko wtedy, gdy został on prawomocnym wyrokiem sądu skazany za popełnienie przestępstwa umyślnego, lecz także wówczas, gdy wszczęto wobec niego postępowanie karne o takie przestępstwo. Innymi słowy to sam fakt przedstawienia zarzutów powoduje, że pracownika należy skreślić z takiej listy. W konsekwencji w sprawie skarżącego nie można było przyjąć, że rozpatrzenie sprawy administracyjnej zależało od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego (tj. kwestii winy, jak tego oczekuje skarżący) przez sąd karny. Skoro art. 29 ust. 6 pkt 1 ustawy o ochronie wiąże konsekwencje prawne już z samym wszczęciem przeciwko pracownikowi ochrony postępowania karnego o przestępstwo umyślne, to dla zakończenia sprawy administracyjnej dotyczącej skreślenia z listy pracowników ochrony wystarczające było wszczęcie takiego postępowania.

Trybunał podkreśla także, że wbrew stanowisku skarżącego zarówno organy administracji, jak i sądy administracyjne są związane ustaleniami wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa, co wynika z art. 11 ppsa.

Ponadto, zgodnie z art. 42 ust. 3 Konstytucji każdego uznaje się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądowym. Zasada domniemania niewinności była już wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał prezentuje stanowisko, że „konstytucyjna zasada domniemania niewinności musi być rozumiana jako wykluczająca uznanie winy i odpowiedzialności karnej bez postępowania sądowego zakończonego prawomocnym wyrokiem karnym. Nie może być jednak rozumiana w taki sposób, który wykluczałby wiązanie z samym faktem toczącego się postępowania karnego jakichkolwiek konsekwencji prawnych oddziałujących na sytuację podejrzanego lub oskarżonego” (wyrok TK z 19 października 2004 r., sprawa K 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 93). W orzecnictwie Trybunału przyjmuje się również, że: „bezpośrednie uregulowanie w przepisach konstytucyjnych zasady procesu karnego, jaką jest domniemanie niewinności, niewątpliwie świadczy o rozszerzeniu jej stosowania. Nie oznacza jednak rozciągnięcia tej gwarancji konstytucyjnej na procedury ustawowe, których celem w ogóle nie jest ustalenie naganności zachowania ludzkiego i wymierzenie sankcji” (wyrok TK z 17 grudnia 2003 r., sprawa SK 15/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 103).

Zakwestionowany przez skarżącego przepis dotyczy instytucji zawieszenia postępowania administracyjnego, nie stanowi natomiast podstawy do orzekania o winie czy niewinności skarżącego. Skoro art. 97 § 1 kpa nie może prowadzić do ingerencji w gwarancję domniemania niewinności, to Trybunał uznał, że skarżący nie wykazał, by w jego sprawie doszło do naruszenia tej gwarancji.

Wziąwszy powyższe pod uwagę, Trybunał w odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 97 § 1 kpa z art. 42 ust. 3 Konstytucji postanowił odmówić nadania skardze dalszego biegu.

Drugi zarzut skarżącego dotyczy art. 101 § 3 kpa. Zgodnie z tym przepisem „na postanowienie w sprawie zawieszenia postępowania albo odmowy podjęcia zawieszonego postępowania służy stronie zażalenie”. Skarżący uważa, że kwestionowany przepis narusza wynikające z art. 78 Konstytucji prawo do zaskarżania niekorzystnych rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji, wyklucza bowiem wniesienie zażalenia na postanowienie o odmowie zawieszenia postępowania.

Jak wynika z załączonych do skargi orzeczeń i przedstawionego opisu stanu faktycznego, skarżący nie wniósł zażalenia na postanowienie Komendanta Wojewódzkiego Policji w S. z czerwca 2015 r. Tym samym nie spełnił przesłanki formalnej wynikającej z art. 79 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 47 ust. 1 TK, polegającej na konieczności uzyskania ostatecznego orzeczenia wydanego na podstawie zaskarżonego przepisu.

Skarżący wskazał, że ostatecznym orzeczeniem w jego sprawie jest postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego ze stycznia 2016 r. W postanowieniu tym Naczelny Sąd Administracyjny nie rozstrzygnął jednak o możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie o odmowie zawieszenia postępowania, lecz o dopuszczalności skargi na postanowienie o odmowie zawieszenia postępowania. Choć w uzasadnieniu tego orzeczenia Sąd wspomniał o art. 101 § 3 kpa, to uczynił to jedynie w kontekście ustalenia, czy na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 ppsa od postanowienia o odmowie zawieszenia postępowania administracyjnego przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał uznał, że skarżący nie uzyskał ostatecznego orzeczenia na podstawie kwestionowanego przepisu, co skutkować musi odmową nadania skardze dalszego biegu w zakresie zarzutu niezgodności art. 101 § 3 kpa z art. 78 Konstytucji.

Ostatni zarzut skarżącego odnosi się do art. 3 § 2 ppsa, który jest – w jego przekonaniu – niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji, gdyż pozbawia stronę prawa żądania kontroli sądowej postanowień organów administracji, na które nie przysługuje zażalenie, np. w przedmiocie odmowy zawieszenia postępowania. Jedyne argumenty skarżącego na poparcie tezy o niekonstytucyjności art. 3 § 2 ppsa dotyczy tego, że skarżącemu na postanowienie o odmowie zawieszenia postępowania nie przysługuje ani zażalenie w administracyjnym toku instancji, ani skarga do sądu administracyjnego.

W przypadku tego zarzutu Trybunał stwierdza, że kwestionowany w nim przepis był podstawą ostatecznego orzeczenia o prawach skarżącego, jednak dla uprawdopodobnienia jego niekonstytucyjności w omawianym zakresie nie jest wystarczające stwierdzenie, że skarga do sądu nie przysługuje. Skarżący musiałby wykazać, że w wypadku braku kontroli sądowej postanowień o odmowie zawieszenia postępowania dochodzi do naruszenia istoty prawa do sądu. Trybunał podkreśla, że podczas kontroli działalności administracji publicznej sądy administracyjne poddają ocenie nie tylko akty administracyjne, lecz także przebieg postępowania administracyjnego, które poprzedzało wydanie takiego aktu. Zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ppsa sąd administracyjny może uchylić decyzję, jeśli stwierdzi naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Ponadto na podstawie art. 135 ppsa „Sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia”. Wskazane przepisy gwarantują stronie postępowania administracyjnego to, że ewentualne błędy popełnione w postępowaniu administracyjnym, także w zakresie nieuwzględnienia konieczności zawieszenia postępowania do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd karny, zostaną przez sąd administracyjny uwzględnione. Trybunał przypomina tak-

że, że zgodnie z art. 11 ppsa sądy administracyjne związane są ustaleniami wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego.

W konsekwencji Trybunał uznał, że skarżący nie wykazał tego, by z powodu treści zaskarżonego przepisu doszło do naruszenia jego praw podmiotowych.

Wziąwszy pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.