



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 21 czerwca 2016 r.

Pozycja 39

## POSTANOWIENIE z dnia 15 czerwca 2016 r. Sygn. akt SK 44/14

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący  
Stanisław Biernat – sprawozdawca  
Zbigniew Jędrzejewski  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz  
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 czerwca 2016 r., połączonych skarg konstytucyjnych:

- 1) Z.B. o zbadanie zgodności art. 278 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz.U.2012.270) w zakresie, w jakim uniemożliwia po upływie 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego w sytuacji, w której po tym terminie Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego wydane zostało orzeczenie, z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) K.K. o zbadanie zgodności art. 278 w związku z art. 272 § 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim uniemożliwiają żądanie wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego w sytuacji, gdy potrzeba wznowienia wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską, ale wydanie rozstrzygnięcia tego organu nastąpiło po upływie 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie sądowoadministracyjne, z art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.102.643, ze zm.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (j.t. Dz.U.2016.293) umorzyć postępowanie.**

## UZASADNIENIE

## I

1. W skardze konstytucyjnej z 28 lipca 2014 r. Z.B. (dalej: pierwszy skarżący) sformułował zarzut niezgodności art. 278 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz.U.2012.270; dalej: Ppsa) w zakresie, w jakim unieważnia po upływie 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego w sytuacji, w której po tym terminie Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego wydane zostało orzeczenie, z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującym stanem faktycznym:

Pierwszy skarżący wystąpił do sądu administracyjnego ze skargą o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego zakończonych wyrokiem NSA, Ośrodek Zamiejskowy w P. z marca 2002 r., którym to orzeczeniem oddalono jego skargę na decyzję Izby Skarbowej w Z. z kwietnia 2001 r. w przedmiocie zryczałtowanego podatku od osób fizycznych za 1999 r. od dochodów niezajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów. Wojewódzki Sąd Administracyjny w G. postanowieniem z grudnia 2013 r. odrzucił skargę o wznowienie postępowania. Pierwszy skarżący złożył skargę kasacyjną na to postanowienie, która następnie została oddalona postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z kwietnia 2014 r.

Pierwszy skarżący wskazał, że podstawą prawną orzeczeń sądowych i decyzji dyrektora Izby Skarbowej wydanych w jego sprawie przed wszczęciem postępowania wznowieniowego były przede wszystkim art. 20 ust. 1 i 3 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (j.t. Dz.U.2012.361, ze zm.; dalej: updof). Zdaniem pierwszego skarżącego, dopuszczalność wznowienia postępowania w jego sprawie związana była z wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, w którym orzeczono m.in. o niezgodności z Konstytucją art. 20 ust. 3 updof znajdującego zastosowanie w jego sprawie.

1.2. Zdaniem pierwszego skarżącego, „zaprezentowane przez NSA rozumienie art. 278 [Ppsa]” jest niezgodne z wynikającymi z art. 2 Konstytucji „wolnością od bezprawnej ingerencji organu władzy państwowej w sytuację prawną jednostki oraz prawem do jednoznacznego określenia przez ustawodawcę sytuacji prawnej skarżącego” i z zasadą równości (art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji), a także w sposób niedopuszczalny ogranicza przysługujące skarżącemu prawo własności i prawo do sądu (art. 64 ust. 3 i art. 45 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Uzasadniając zarzut naruszenia wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady określoności prawa, pierwszy skarżący wskazał, że art. 278 Ppsa nie jest jednoznaczny. Żaden sposób wykładni nie jest w stanie wykazać, że wyrażenie „była pozbawiona możliwości działania” nie obejmuje przypadku ogłoszenia wyroku Trybunału orzekającego niekonstytucyjność przepisu, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie, po upływie 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia sądu administracyjnego.

Pierwszy skarżący wskazał, że istnienie „pięcioletniej cezury z art. 278 [Ppsa]” nie jest uzasadnione żadną z przesłanek ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Efekty wprowadzonej w art. 278 Ppsa regulacji nie pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela. Skutkiem tej regulacji jest

bowiem naruszenie prawa do sądu, wręcz jego „unicestwienie”, a także istoty konstytucyjnego prawa własności z uwagi na uniemożliwienie uzyskania orzeczenia dającego podstawę do żądania zwrotu wpłaconych na rzecz Skarbu Państwa należności podatkowych.

Ponadto, zdaniem pierwszego skarżącego, art. 278 Ppsa narusza prawo do równego traktowania przez władze publiczne przez zróżnicowanie sytuacji prawnej obywateli będących w podobnej sytuacji prawnej. Zasada równej dla wszystkich ochrony prawnej oznacza zakaz różnicowania intensywności ochrony pomiędzy podmiotami prawa prywatnego, do czego doszło wskutek obowiązywania art. 278 Ppsa.

1.3. Postanowieniem z 25 listopada 2014 r. (Ts 206/14) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze pierwszego skarżącego w zakresie badania zgodności przepisów działu IV rozdziału 17 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (j.t. Dz.U.2012.749, ze zm.) z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 45 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji. Jednocześnie Trybunał uznał, że w pozostałym zakresie skarga pierwszego skarżącego podlega merytorycznemu rozpoznaniu.

2. W skardze konstytucyjnej z 2 marca 2015 r. K.K. (dalej: drugi skarżący) wniósł o stwierdzenie, że art. 278 w związku z art. 272 § 3 Ppsa w zakresie, w jakim uniemożliwiają żądanie wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego w sytuacji, gdy potrzeba wznowienia wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską, ale wydanie rozstrzygnięcia tego organu nastąpiło po upływie 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie sądowoadministracyjne, jest niezgodny z art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1, w związku z art. 77 ust. 2, w związku z art. 2 Konstytucji.

2.1. Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującym stanem faktycznym:

Drugi skarżący 4 czerwca 2014 r. wniósł do NSA skargę o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego zakończonego wyrokiem z maja 2008 r., którym oddalono skargę kasacyjną skarżącego od wyroku WSA w W. ze stycznia 2007 r. oddalającego skargę na orzeczenie Komendanta Głównego Policji z lipca 2006 r. w przedmiocie wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby. Jako podstawę wznowienia drugi skarżący wskazał art. 271 pkt 2 Ppsa, ze względu na stwierdzone orzeczeniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) naruszenie uprawnienia do należytej reprezentacji i aktywnej obrony w postępowaniu dyscyplinarnym przez profesjonalnego obrońcę oraz art. 272 § 3 Ppsa. Wyrokiem z października 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę drugiego skarżącego o wznowienie postępowania, z uwagi na upływ przewidzianego w art. 278 Ppsa terminu 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia, w którym można żądać wznowienia postępowania.

Orzeczeniem ETPC, w związku z którym drugi skarżący wystąpił o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego, była decyzja z 11 lutego 2014 r. (skarga nr 56695/08) o skreśleniu skargi z listy spraw na podstawie art. 37 ust. 1 lit. c Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U.1993.61.284, ze zm.; dalej: Konwencja).

2.2. W uzasadnieniu skargi drugi skarżący wskazał, że kwestionowana regulacja prowadzi do naruszenia jego praw wyrażonych w art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1, w związku z art. 77 ust. 2, w związku z art. 2 Konstytucji, które przyjęło postać „naruszenia prawa [s]karżącego do merytorycznego rozpatrzenia skargi o wznowienie przez Naczelny Sąd Administracyjny”. Zdaniem drugiego skarżącego, sąd zastosował niekonstytucyjny art. 278

Ppsa w celu uzasadnienia odmowy wznowienia postępowania. Sytuacja taka – w jego ocenie – jest niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawnym, które respektując zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, powinno gwarantować prawo do uczciwego, rzetelnego i sprawiedliwego postępowania administracyjnego i postępowania sądowego, w tym przyznawać realną możliwość korzystania z instrumentów procesowych takich jak wznowienie postępowania.

Drugi skarżący wskazał, że w następstwie postępowania przed ETPC w jego sprawie, „z powodu braku stosownego przepisu nie mógł się on domagać wznowienia postępowania dyscyplinarnego w ramach regulacji ustawy o Policji”, zaś jego skarga o wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego została oddalona. Zdaniem drugiego skarżącego, znaczy to, że „system prawa polskiego nie zapewnił skutecznego remedium, na uchybienia, których istnienie przyznał rząd Polski w toku postępowania przed ETPCz”. Zdaniem drugiego skarżącego, art. 278 Ppsa, nie uwzględnia specyfiki postępowań przed organami międzynarodowymi, co narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę prawidłowej legislacji. W ocenie drugiego skarżącego, z zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wywieść można prawo strony do sprawiedliwego i rzetelnego postępowania.

Drugi skarżący wskazał, że kwestionowany art. 278 Ppsa, ograniczając możliwość wznowienia postępowania, stanowi ograniczenie konstytucyjnego prawa do sądu, które nie jest uzasadnione bezpieczeństwem lub porządkiem publicznym, ochroną środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób, co powoduje naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. W pismach z 9 marca 2015 r. i 10 czerwca 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu w niniejszej sprawie.

4. W piśmie z 7 maja 2015 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o uznanie, że art. 278 Ppsa w zakresie, w jakim uniemożliwia wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego po upływie 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia w sytuacji, w której Trybunał orzekł, już po upływie tego terminu, o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie, a także w sytuacji, w której organ międzynarodowy, działający na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską, wydał, także po upływie tego terminu, rozstrzygnięcie dające podstawę do wznowienia postępowania, jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 64 Konstytucji, a także o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

Przed odniesieniem się do zasadności poszczególnych zarzutów sformułowanych przez skarżących Prokurator Generalny omówił przepisy działu VII Ppsa odnoszące się do wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego. Prokurator Generalny zauważył, że z treści przepisów dotyczących wznowienia wyłania się czytelna intencja ustawodawcy polegająca na ustanowieniu bezwzględnej granicy czasowej, po upływie której skarga o wznowienie postępowania nie może być skutecznie wniesiona. Brak takiego terminu powodowałby stan niepewności i możliwość podważenia prawomocnego orzeczenia *ad infinitum*. Przyjęcie interpretacji, że strona wobec tymczasowego braku podstaw w art. 272 § 2 Ppsa do żądania wznowienia postępowania była pozbawiona możliwości działania, oznaczałoby, iż wprowadzony przez ustawodawcę termin mający na celu zapewnienie pewności obrotu prawnego utraciłby swój sens i znaczenie.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego naruszenia prawa do sądu w aspekcie, w jakim wyraża prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości społecznej, Prokurator Generalny dostrzegł, że termin określony w art. 278 Ppsa niewątpliwie ogranicza w czasie dochodzenie praw. Jego podstawową funkcją jest jed-

nak zagwarantowanie wszystkim podmiotom stosunków prawnych pewności obrotu prawnego, której mają służyć przepisy proceduralne. Zasada ograniczonej w czasie kontroli w trybie nadzwyczajnym orzeczenia sądu administracyjnego z uwagi na art. 170 Ppsa służy ochronie ogólnego porządku prawnego i chroni przed wielokrotnym rozstrzygnięciem tych samych spraw. Ustawodawca musiał uwzględnić zarówno pewność obrotu prawnego jak i ochronę praworządności. Dopuszczając wznowienie postępowania, należało określić ramy czasowe, w jakich jest ono dopuszczalne, przy czym trudno w sposób kategoriyczny odnieść się do kwestii długości terminu. Zdaniem Prokuratora Generalnego, należy rozważyć wydłużenie terminu przewidzianego na wniesienie skargi o wznowienie postępowania, ale decyzja w tej kwestii powinna należeć do ustawodawcy.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, kwestionowana regulacja nie narusza również zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Ograniczenie 5-letnim terminem możliwości wznowienia postępowania jest jednakowe dla wszystkich i ustawodawca nie wprowadza w tym względzie jakichkolwiek rozróżnień wobec adresatów tej normy. Z kolei sytuacja osób, które były pozbawione możliwości działania lub nie były należycie reprezentowane, jest zupełnie inna i z tej przyczyny – wobec braku wspólnej cechy istotnej – dopuszczalne jest ich odmienne potraktowanie niż pozostałych adresatów tej normy.

Prokurator Generalny zauważył, że między art. 64 Konstytucji a zakwestionowaną normą prawną wywodzoną z art. 278 Ppsa nie zachodzi żaden związek treściowy. Z kolei zarzut naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji nie został uzasadniony przez drugiego skarżącego.

5. Do dnia wydania niniejszego postanowienia Sejm nie zajął stanowiska w sprawie.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przystępując do rozpoznania sprawy, należało przypomnieć, że wyrokiem z 9 marca 2016 r. w sprawie K 47/15<sup>1</sup>, Trybunał Konstytucyjny stwierdził w całości niekonstytucyjność ustawy z 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.2217). Skutkiem wyroku TK jest to, że obowiązująca ustawa z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.2016.293; dalej: uTK) podlega stosowaniu w wersji nieuwzględniającej zmian wprowadzonych przez zakwestionowaną nowelizację. Zgodnie przy tym z art. 134 pkt 3 uTK, w sprawach wszczętych i niezakończonych przed jej wejściem w życie w postępowaniu przed Trybunałem – jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania – stosuje się przepisy dotychczasowe, czyli przepisy ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.102.643, ze zm.; dalej: uTK z 1997 r.). Rozważane okoliczności zachodziły właśnie w rozpatrywanym wypadku, co przesądzało o konieczności uwzględnienia uTK z 1997 r.

2. Obaj skarżący zakwestionowali art. 278 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz.U.2012.270; dalej: Ppsa), który ma następujące brzmienie: „Po upływie 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia nie można żądać wznowienia, z wyjątkiem przypadku, gdy strona była pozbawiona możliwości działania lub nie była należycie reprezentowana”. Skarżący zakwestionowali ten przepis nie w całości, lecz zakresowo.

---

<sup>1</sup> Powołane orzeczenia TK pochodzą z *Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy*, <http://otkzu.trybunal.gov.pl>.



Pierwszy skarżący zakwestionował art. 278 Ppsa „w zakresie, w jakim (...) uniemożliwia po upływie 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia wznowienie postępowania sądowno-administracyjnego w sytuacji, w której po tym terminie Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego wydane zostało orzeczenie”. Możliwość wznowienia postępowania w związku z orzeczeniem przez Trybunał Konstytucyjny o niekonstytucyjności aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie, przewiduje art. 272 § 1 Ppsa.

Z kolei drugi skarżący zakwestionował art. 278 w związku z art. 272 § 3 Ppsa. W jego ocenie, norma wyrażona w tych przepisach narusza Konstytucję „w zakresie, w jakim przepisy te uniemożliwiają wznowienie postępowania sądowno-administracyjnego w sytuacji, gdy potrzeba wznowienia wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską, ale wydanie rozstrzygnięcia tego organu nastąpiło po upływie lat pięciu od uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie sądowno-administracyjne”. Stosownie do art. 272 § 3 Ppsa: „Można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską. Przepis § 2 stosuje się odpowiednio, z tym że termin do wniesienia skargi o wznowienie postępowania biegnie od dnia doręczenia stronie lub jej pełnomocnikowi rozstrzygnięcia organu międzynarodowego”.

3. Przed przystąpieniem do oceny zasadności zarzutów skarżących, Trybunał dokonał kontroli dopuszczalności skarg konstytucyjnych. Skarga konstytucyjna stanowi nadzwyczajny środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności, a jej wniesienie uwarunkowane zostało spełnieniem wymogów wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji, sprecyzowanych w uTK z 1997 r. Możliwość badania warunków dopuszczalności skargi konstytucyjnej istnieje na każdym etapie postępowania, a więc również po przekazaniu do merytorycznego rozpoznania (zob. np. postanowienie z 1 marca 2010 r. w sprawie SK 29/08).

4. Odnosząc się do zarzutów sformułowanych w skardze pierwszego skarżącego, Trybunał przypomniał, że stosownie do art. 79 ust. 1 Konstytucji warunkiem merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest wskazanie przez skarżącego, iż wydane na podstawie zakwestionowanego w skardze aktu normatywnego rozstrzygnięcie sądu lub organu administracji publicznej narusza przysługujące mu prawa lub wolności o charakterze konstytucyjnym. Wskazanie sposobu takiego naruszenia aktualizuje dopiero interes prawny skarżącego w uzyskaniu od Trybunału Konstytucyjnego orzeczenia o konstytucyjności ustawy lub innego aktu normatywnego zastosowanego wobec skarżącego. Brak takiego wskazania lub też oparcie skargi konstytucyjnej na naruszeniu praw lub wolności, które nie podlegają ochronie konstytucyjnej, wyklucza możliwość merytorycznego rozpoznania zarzutów podniesionych w skardze konstytucyjnej. Wynika to nie tylko z treści art. 79 ust. 1 Konstytucji, ale także istoty skargi konstytucyjnej stanowiącej środek ochrony podmiotowych praw i wolności określonych w Konstytucji. Nadto zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 uTK z 1997 r. określenie sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw stanowi konieczny element treści skargi konstytucyjnej, a jego brak ma charakter braku formalnego (zob. np. postanowienia z: 18 listopada 2008 r. w sprawie SK 23/06; 4 października 2010 r. w sprawie SK 12/08; 7 lutego 2001 r. w sprawie Ts 143/00). Biorąc pod uwagę wskazane przesłanki dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej, Trybunał uznał za konieczne zbadanie spełnienia tych przesłanek w niniejszej sprawie.

4.1. Zgodnie z dotychczasowym ukształtowanym stanowiskiem Trybunału, powołanie się przez skarżącego na naruszenie wynikających z art. 2 Konstytucji norm prawnych, które

adresowane są przede wszystkim do ustawodawcy i wyznaczają sposób, w jaki normowane być powinny poszczególne dziedziny życia publicznego, nie może stanowić podstawy do wniesienia skargi. Odwołanie się do tych zasad może mieć znaczenie tylko w sytuacji, w której skarżący równocześnie wskaże mające swoje źródło w przepisie Konstytucji wolność lub prawo podmiotowe, które doznały uszczerbku na skutek naruszenia powyższych zasad (zob. wyrok TK z 18 lipca 2013 r. w sprawie SK 18/09; postanowienia TK z: 19 grudnia 2001 r. w sprawie SK 8/01; 26 czerwca 2002 r. w sprawie SK 1/02). Pierwszy skarżący nie wskazał konstytucyjnej wolności lub prawa podmiotowego, które doznało uszczerbku z uwagi na naruszenie zasad wynikających z art. 2 Konstytucji.

Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału wynika również ograniczona dopuszczalność traktowania art. 32 Konstytucji jako podstawy skargi konstytucyjnej. W świetle orzecznictwa Trybunału norma wyrażona w art. 32 Konstytucji tworzy prawo o szczególnym charakterze. W postanowieniu z 24 października 2001 r. w sprawie SK 10/01 Trybunał podkreślił, że wynikająca z art. 32 Konstytucji zasada równości stanowi samodzielnie jedynie zasadę ogólną, mającą charakter niejako prawa „drugiego stopnia”, tzn. przysługującego w związku z konkretnymi normami prawnymi, a nie w oderwaniu od nich – „samoistnie”. W skardze pierwszego skarżącego nie wskazano konkretnego prawa podmiotowego, wolności lub obowiązku o charakterze konstytucyjnym, w związku z którym miałyby dojść do naruszenia zasady równości.

Z treści uzasadnienia skargi wynika, że skarżący wskazuje również, że kwestionowana regulacja ogranicza przysługujące mu prawo własności (art. 64 Konstytucji) oraz prawo do sądu (art. 45 Konstytucji) w sposób niespełniający wymagań określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że skarżący nie wskazał, w jaki sposób art. 278 Ppsa, który dotyczy instytucji wznowienia postępowania sądowniczo-administracyjnego, powiązany jest z prawem własności. Należy zauważyć, że pomiędzy art. 278 Ppsa a art. 64 Konstytucji brak jest jakiegokolwiek związku treściowego, a tym samym brak jest płaszczyzny, w ramach której mogłaby być dokonana ocena zgodności wskazanego przepisu ustawy ze wskazanym przepisem Konstytucji. Z kolei odnosząc się w uzasadnieniu skargi do zarzutu naruszenia prawa do sądu, pierwszy skarżący ogranicza się jedynie do wskazania, że skutkiem kwestionowanej regulacji jest „naruszenie istoty prawa do sądu, wręcz jego unicestwienie”. Należy zauważyć, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego naruszenie prawa do sądu wiązane z pośrednim zamknięciem drogi sądowej, którego zakaz wynika z art. 77 ust. 2 Konstytucji (zob. wyrok z 22 września 2015 r. w sprawie SK 21/14), lub z pozbawieniem prawa do wznowienia postępowania w następstwie orzeczenia Trybunału wyrażonym w art. 190 ust. 4 Konstytucji (zob. wyroki z: 20 maja 2003 r. w sprawie SK 10/02; 2 marca 2004 r. w sprawie SK 53/03; 27 października 2004 r. w sprawie SK 1/04; 28 listopada 2006 r. w sprawie SK 19/05). Pierwszy skarżący, inaczej niż w wymienionych powyżej sprawach, nie wskazał, czy naruszenie wiąże z pośrednim zamknięciem drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji), czy z pozbawieniem konstytucyjnego prawa do wznowienia postępowania w następstwie orzeczenia Trybunału (art. 190 ust. 4 Konstytucji). Nawet gdyby uznać, że – pomimo niewskazania ani w *petitum*, ani w uzasadnieniu skargi art. 190 ust. 4 Konstytucji – pierwszy skarżący kwestionuje prawo do sądu w aspekcie ograniczenia prawa do wznowienia postępowania w następstwie orzeczenia Trybunału, to należy zauważyć, że nie przytoczył on żadnego argumentu, który miałby przemawiać za takim naruszeniem. Tymczasem wskazanie sposobu naruszenia konstytucyjnego prawa lub wolności stanowi – jak wskazano powyżej – wymóg formalny, od którego spełnienia zależy dopuszczalność rozpoznania merytorycznego skargi.

Z uwagi na powyższe ustalenia należy uznać, że pierwszy skarżący nie wskazał sposobu naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym, w zakresie których skarga konstytucyjna jest uprawnionym środkiem ochrony, co stanowi

przesłankę uzasadniającą umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku spowodowaną niedopełnieniem wymogu określonego w art. 47 ust. 1 pkt 2 uTK z 1997 r.

4.2. Należy również zauważyć, że pierwszy skarżący sformułował zarzuty w nieprawidłowy sposób. Z uzasadnienia skargi wynika bowiem, że kwestionuje on nie tyle treść art. 278 Ppsa, ile sposób jego rozumienia przyjęty przez sądy administracyjne orzekające w jego sprawie (zob. uzasadnienie skargi pierwszego skarżącego, s. 6). Pierwszy skarżący w kilku miejscach uzasadnienia skargi wyraźnie podważa sposób rozumienia art. 278 Ppsa przez NSA, który uznał, że sytuacja, w której znalazł się skarżący (upływ terminu 5 lat na wznowienie) nie jest okolicznością świadczącą o pozbawieniu skarżącego możliwości działania, tj. jedną z dwóch przyczyn, w których 5-letni termin przewidziany w art. 278 Ppsa nie znajduje zastosowania. Jak należy przypuszczać, zdaniem pierwszego skarżącego, wyrażenie zawarte w art. 278 Ppsa „była pozbawiona możliwości działania” powinno obejmować przypadek ogłoszenia wyroku TK orzekającego niekonstytucyjność przepisu, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie, po upływie 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia sądu administracyjnego (zob. uzasadnienie skargi pierwszego skarżącego, s. 9). Odnosząc się do zarzutu naruszenia prawa do sądu, pierwszy skarżący wprost wskazał, że art. 278 Ppsa narusza to prawo, w sytuacji gdy jest stosowany „przy użyciu ścisłej wykładni pojęcia niemożności działania, nietraktującego jako przypadku owej niemożności sytuacji, w której Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego wydane zostało orzeczenie po upływie 5 lat od uprawomocnienia się danego orzeczenia”.

Trybunał wielokrotnie podkreślał, że stosownie do art. 79 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej jest ocena konstytucyjności przepisu stanowiącego prawną podstawę indywidualnego rozstrzygnięcia. To sprawia, że sposób stosowania prawa nie może być przedmiotem skargi konstytucyjnej. Stosowanie prawa przez sądy pozostaje poza kognicją Trybunału (zob. np. wyrok z 21 grudnia 2004 r. w sprawie SK 19/03). Trybunał Konstytucyjny jest bowiem „sądem prawa”, a nie „sądem faktów” (zob. np. postanowienia TK z: 26 października 2005 r. w sprawie SK 11/03; 6 lutego 2007 r. w sprawie P 41/06 oraz wyrok TK z 19 listopada 2001 r. w sprawie K 3/00). Powyższa okoliczność przesądza o niedopuszczalności wydania wyroku w zakresie zarzutów sformułowanych przez pierwszego skarżącego, a tym samym o umorzeniu postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 uTK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 uTK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. Odnosząc się do dopuszczalności rozpoznania skargi drugiego skarżącego, Trybunał przypomina, że stosownie do art. 79 Konstytucji skarga konstytucyjna dotyczyć może jedynie aktu normatywnego, na podstawie którego sąd ostatecznie orzekł o wolnościach lub prawach skarżącego. Musi zatem istnieć związek między normą będącą przedmiotem kontroli a prawną podstawą ostatecznego orzeczenia. Stąd z art. 79 Konstytucji wynika m.in. obowiązek ustalenia, czy na podstawie zaskarżonego przepisu zapadło ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej. Niespełnienie tego wymogu skutkuje umorzeniem postępowania ze względu na niedopuszczalność orzekania (zob. postanowienia TK z: 27 maja 2008 r. w sprawie SK 18/07; 4 października 2010 r. w sprawie SK 12/08; 24 stycznia 1999 r. w sprawie Ts 124/98).

Drugi skarżący przedmiotem zarzutu uczynił art. 278 w związku z art. 272 § 3 Ppsa. Zdaniem skarżącego, norma prawna wynikająca z tych przepisów uniemożliwiła mu wznowienie postępowania w następstwie „rozstrzygnięcia organu międzynarodowego”. Dla oceny dopuszczalności rozpoznania merytorycznej wskazanej skargi konieczne jest ustalenie, czy w sprawie skarżącego istotnie wydane zostało „rozstrzygnięcie organu międzynarodowego”,



o którym stanowi art. 272 § 2 Ppsa. Drugi skarżący wskazał, że rozstrzygnięciem tym jest decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) z 11 lutego 2014 r. (skarga nr 56695/08) o skreśleniu skargi z listy spraw Trybunału na podstawie art. 37 ust. 1 lit. c Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U.1993.61.284, ze zm.; dalej: Konwencja), z uwagi na złożenie przez rząd RP oświadczenia o naruszeniu prawa skarżącego do rzetelnego procesu sądowego w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji i gotowości zapłaty skarżącemu kwoty 3000 euro.

Stosownie do art. 37 ust. 1 lit. c Konwencji, ETPC może w każdej fazie postępowania zdecydować o skreśleniu skargi z listy spraw, jeżeli okoliczności prowadzą do wniosku, że z jakiegokolwiek innej przyczyny (niż określone w art. 37 § 1 lit. a i b Konwencji) ustalonej przez ETPC nie jest uzasadnione dalsze rozpatrywanie skargi. Skreślenie skargi z listy spraw stanowi jedną z form zakończenia postępowania przed ETPC. Przy czym, co istotne, skargę można skreślić z listy już zaraz po formalnym jej zarejestrowaniu na liście skarg (zob. K. Ryngielewicz, *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Tom II, *Komentarz do art. 19-59*, red. L. Garlicki, Warszawa 2011, s. 201). W sprawie drugiego skarżącego ETPC skreślił skargę z listy spraw na etapie postępowania poprzedzającym ocenę merytoryczną zarzutów.

W orzecznictwie ETPC „inną przyczynę”, o której mowa w art. 37 ust. 1 lit. c Konwencji, prowadzącą do wniosku, że nie jest uzasadnione dalsze rozpatrywanie skargi, stanowi m.in. jednostronne oświadczenie rządu, które powinno zawierać wyraźne przyznanie, że doszło do naruszenia Konwencji oraz zobowiązanie do zapewnienia odpowiedniego zadośćuczynienia. Skarżący może przedstawić swoje uwagi do złożonego oświadczenia rządu, jednak to do ETPC należy ocena, czy uwagi te uzasadniają kontynuowanie postępowania (zob. M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2013, s. 167-168).

Należy zauważyć, że jako podstawowa przyczyna wprowadzenia art. 272 § 3 Ppsa do systemu prawnego została wskazana potrzeba ustanowienia prawnych podstaw wznowienia postępowania w przypadkach, w których ETPC stwierdził naruszenie Konwencji (zob. druk nr 2001/VI kadencja Sejmu; uzasadnienie, s. 17). W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że uznanie istnienia potrzeby wznowienia postępowania w związku z rozstrzygnięciem organu międzynarodowego, o którym mowa w art. 272 § 2 Ppsa, „uzasadnione będzie zwłaszcza wówczas, gdy treść rozstrzygnięcia wspomnianego organu międzynarodowego będzie wskazywać na konieczność dostosowania lub pełniejszego dostosowania prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego do postanowień Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności lub innego aktu międzynarodowego stosowanego przez ten organ” (postanowienie WSA w Warszawie z 31 grudnia 2012 r. w sprawie II SA/Wa 2002/12<sup>2</sup>; zob. także: postanowienie WSA w Warszawie z 26 marca 2015 r. w sprawie IV SA/Wa 864/15; postanowienie WSA w Lublinie z 20 maja 2015 r. w sprawie II SA/Lu 221/15). ETPC w sprawie dotyczącej drugiego skarżącego nie wydał merytorycznego rozstrzygnięcia, w którym stwierdziłby naruszenie Konwencji, lecz postanowił skreślić skargę z listy spraw przed merytorycznym zbadaniem zasadności zarzutów, ani tym bardziej nie wskazał na konieczność dostosowania orzeczenia sądu administracyjnego do postanowień Konwencji. W sprawie tej rząd RP złożył oświadczenie, w którym przyznał, że doszło do naruszenia prawa skarżącego do rzetelnego procesu sądowego w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji oraz wyraził gotowość zapłaty skarżącemu kwoty 3000 euro. Drugi skarżący złożył uwagi do oświadczenia rządu, wskazując, że zaproponowana kwota jest niedopuszczalnie niska. ETPC, mając na uwadze istotę twierdzeń zawartych w oświadczeniu rządu RP oraz

---

<sup>2</sup> Powołane orzeczenia sądów administracyjnych pochodzą z *Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych*, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

kwotę zaproponowanego odszkodowania, która w jego ocenie odpowiadała kwotom zasądzanym w podobnych sprawach, uznał, że dalsze badanie skargi nie jest uzasadnione, i postanowił skreślić skargę z listy spraw. ETPC we wskazanym rozstrzygnięciu nie odniósł się do kwestii zasadności samych zarzutów co do *meritum* sformułowanych przez drugiego skarżącego. Z tej przyczyny nie sposób uznać, że decyzja ETPC z 11 lutego 2014 r. stanowi rozstrzygnięcie organu międzynarodowego w rozumieniu art. 272 § 3 Ppsa, z którego wynika potrzeba wznowienia postępowania.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał uznał, że przepisy kwestionowane przez drugiego skarżącego nie mogą znaleźć zastosowania w jego sprawie, z uwagi na okoliczność, że nie wydano rozstrzygnięcia organu międzynarodowego, z którego wynikałaby potrzeba wznowienia postępowania, o której mowa w art. 272 § 2 Ppsa. Okoliczność ta przesądza o niedopuszczalności wydania wyroku w zakresie zarzutów sformułowanych przez drugiego skarżącego, a tym samym o umorzeniu postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 uTK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 uTK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Biorąc powyższe względy pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Zbigniewa Jędrzejewskiego  
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 15 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 44/14

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK), zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia z dnia 15 czerwca 2016 r. w sprawie o sygn. SK 44/14.

1. Uważam, że postanowienie zostało wydane niezgodnie z przepisami ustawy o TK. Trybunał oparł swoje orzeczenie na niewłaściwym reżimie prawnym.

2. W niniejszej sprawie Trybunał przyjął, że tryb postępowania przed Trybunałem reguluje ustawa o TK w kształcie określonym wyrokiem TK z dnia 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15. Takie założenie jest niezgodne z art. 190 ust. 3 w związku z art. 190 ust. 2 Konstytucji.

3. Zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji, orzeczenia Trybunału w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Z art. 190 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji wynika, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego.

Zakładając, że ustawodawca konstytucyjny działał racjonalnie i zastosował w przepisach te same wyrażenia na określenie tych samych instytucji prawnych, nie można różnicować znaczenia pojęć „ogłoszenie” użytych w ust. 2 i 3 art. 190 Konstytucji.

Wynika z tego, że określone w art. 190 ust. 3 Konstytucji sformułowanie, iż orzeczenie TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia należy interpretować z uwzględnieniem art. 190 ust. 2 Konstytucji. Oznacza to, że w art. 190 ust. 3 Konstytucji

chodzi o ogłoszenie orzeczenia TK w tym organie urzędowym, w którym akt normatywny będący przedmiotem orzeczenia Trybunału był opublikowany.

4. W wypadku orzeczenia TK z 9 marca 2016 r., mogłoby ono wejść w życie po jego ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw. Od tego momentu wywoływałoby skutki derogacyjne w nim przewidziane, a tym samym doprowadziłoby do zmian w systemie prawa.

Skoro jednak w momencie wydawania postanowienia o sygn. SK 44/14, rozstrzygnięcie o sygn. K 47/15 nie zostało ogłoszone w Dzienniku Ustaw, jego sentencja nie może określać trybu postępowania przed Trybunałem, gdyż orzeczenie to nie weszło w życie.

Z tego względu, wydając postanowienie w niniejszej sprawie, Trybunał powinien stosować przepisy ustawy o TK, w brzmieniu wynikającym z tekstu jednolitego ogłoszonego 8 marca 2016 r. oraz odpowiednie przepisy przejściowe ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa o zmianie ustawy o TK).

5. Z powyższych względów, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o TK w związku z art. 44 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o TK, postanowienie wydane w niniejszej sprawie, powinno zapaść w składzie siedmiu sędziów.