



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 19 czerwca 2020 r.

Pozycja 188

POSTANOWIENIE z dnia 26 września 2019 r. Sygn. akt Ts 82/19

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Sych,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej R.O. w sprawie zgodności:

art. 273 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, ze zm.) w zakresie, w jakim odnosi się do zwrotu „orzeczenie oparte na skazującym wyroku karnym, następnie uchylonym” z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 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 22 maja 2019 r. (data nadania) R.O. (dalej: skarżący), reprezentowany przez adwokata ustanowionego z wyboru, wystąpił z żądaniem przytoczonym na tle następującego stanu faktycznego:

Rozkazem personalnym z 12 stycznia 2012 r. (nr [...]) Komendant Wojewódzki Policji w S. zwolnił R.O. ze służby w Policji ze względu na długotrwałą absencję chorobową utrudniającą wykonywanie przez Policję zadań ustawowych. Skarżący złożył odwołanie od tego rozkazu do Komendanta Głównego Policji, który decyzją nr [...] z 16 kwietnia 2012 r. utrzymał rozkaz w mocy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. wyrokiem z 29 stycznia 2013 r. (sygn. [...]) oddalił skargę.

Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) wyrokiem z 17 października 2014 r. (sygn. akt [...]) oddalił skargę kasacyjną. NSA argumentując swoje stanowisko podkreślił, że „(...) zgromadzony materiał dowodowy, oprócz absencji skarżącego wskazuje na inne okoliczności, które w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wypełniają normę art. 41 ust. 2 pkt. 5 ustawy o Policji i powodują, że sprawa zwolnienia skarżącego ze służby [z] uwagi na ważny interes służby nie zdezaktualizowała się i nie stała się bezprzedmiotowa. Należy mieć na uwadze, że w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Komendant Główny Policji powołuje, poza licznymi zwolnieniami lekarskimi skarżącego, które dezorganizowały służbę, takie okoliczności jak nadużywanie przez skarżącego określonych uprawnień (niepodejmo-

wanie służby mimo zdolności do służby), przerywanie okresu zwolnień lekarskich w celu uniknięcia zwolnienia na podstawie art. 41 ust. 2 pkt. 7 ustawy, burzeniu wizerunku Policji, pomawianie przełożonych o popełnianie przestępstw, kwestionowanie działań przełożonych oraz niewłaściwy stosunek do nich. Skarżący (...) został uznany winnym popełnienia przestępstwa pomówienia jednostki Policji, które mogło spowodować utratę zaufania wobec tej formacji. (...) zastosowanie przez Sąd wobec skarżącego warunkowego umorzenia postępowania, z uwagi na charakter czynów przypisanych skarżącemu (skierowanych przeciwko Policji), może kolidować z ważnym interesem służby” (s. 22 wyroku NSA). W dalszej części NSA wskazał, że tym samym „[z]achowanie skarżącego budzi wątpliwości co do gwarancji godnego, odpowiedzialnego i etycznego pełnienia przez niego służby. Analiza treści pism kierowanych przez skarżącego do przełożonych świadczy o ich lekceważeniu, ingerowaniu w ich prawa (...). Elementem nieodłącznie związanym z interesem służby jest aby policjant posiadał zaufanie przełożonych. Na gruncie tej sprawy zaufania tego niewątpliwie brak. Nie może cieszyć się zaufaniem policjant, który jest skonfliktowany z przełożonymi i który ich lekceważy. Na kanwie niniejszej sprawy pojęcie ważnego interesu służby (...), które przemawia za zwolnieniem skarżącego zostało wypełnione przez naganne zachowanie skarżącego wobec przełożonych oraz utratę zaufania, niezbędnego do dalszej służby” (wyrok NSA, s. 27).

1 października 2017 r., skarżący złożył skargę do NSA o wznowienie postępowania zakończonego wyżej wymienionym wyrokiem. Podniósł w niej, że wyrok oparto na skazujących go wyrokach karnych: Sądu Rejonowego w S. z 29 kwietnia 2011 r. (sygn. akt [...]) warunkowo umarzającym postępowanie karne wobec niego, utrzymanym w mocy wyrokiem Sądu Okręgowego w S. z 2 marca 2012 r. (sygn. akt [...]) – które mocą wyroku Sądu Najwyższego z 29 czerwca 2017 r. (sygn. akt [...]) zostały uchylone z uwagi na brak skargi uprawnionego podmiotu. W ocenie skarżącego, okoliczność ta – na podstawie art. 273 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (ówcześnie: Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) – stanowi przesłankę do wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego w jego sprawie.

Sąd ocenił przywołane przez skarżącego okoliczności pod kątem wznowienia postępowania w oparciu o wskazany przez niego przepis i doszedł do wniosku, że przedłożony wyrok Sądu Najwyższego nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego. Orzeczenia, które wyrok ten uchylił, nie miały wpływu na rozstrzygnięcie podjęte przez NSA. Kwestionowany przez skarżącego wyrok nie został oparty na skazującym wyroku karnym za popełnienie przestępstwa pomówienia (postępowanie karne wobec skarżącego zostało warunkowo umorzone). Zauważył także, iż skład orzekający NSA w spornym orzeczeniu – uzasadniając swoje stanowisko – wskazał na różne elementy niewłaściwego zachowania skarżącego, w tym m.in. na konflikt z przełożonymi, lekceważenie oraz ingerowanie w ich prawa. W związku z powyższym, NSA postanowieniem z 22 lutego 2019 r. (sygn. akt [...]) odrzucił skargę.

Trybunał Konstytucyjny *ex officio* ustalił, że przedmiotowe postanowienie wraz z uzasadnieniem doręczone zostało skarżącemu 29 marca 2019 r. Orzeczenie to wskazano w skardze jako ostateczne w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Skargę konstytucyjną wniesiono do Trybunału 22 maja 2019 r. (data nadania).

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 25 czerwca 2019 r. wezwano skarżącego do usunięcia w terminie 7 dni braków formalnych wniesionej skargi (sygn. Ts 82/19) przez doręczenie: a) oryginału albo kopii poświadczonej za zgodność z oryginałem oraz 4 kopii: rozkazu personalnego Komendanta Wojewódzkiego Policji w S. z 12 stycznia 2012 r. (nr [...]), decyzji Komendanta Głównego Policji z 16 kwietnia 2012 r. (nr [...]), wyroku Sądu Rejonowego w S. z 29 kwietnia 2011 r. (sygn. akt [...]), wyroku Sądu Okręgowego

go w S. z 2 marca 2012 r. (sygn. akt [...]), wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z 29 stycznia 2013 r. (sygn. akt II [...]); wyroku Sądu Najwyższego z 29 czerwca 2017 r. (sygn. akt [...]); pełnomocnictwa szczególnego do sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej oraz do reprezentowania skarżącego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym; b) oryginału albo kopii poświadczonej za zgodność z oryginałem: wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 października 2014 r. (sygn. akt [...]), postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 lutego 2019 r. (sygn. akt [...]) oraz c) przez wskazanie w jaki sposób, zawarty w art. 273 § 1 pkt 1 p.p.s.a. zwrot „orzeczenie oparte na skazującym wyroku karnym, następnie uchylonym” – narusza wymienione w skardze konstytucyjnej wolności lub prawa skarżącego wraz z uzasadnieniem zarzutów tych niezgodności.

Pismem procesowym z 11 lipca 2019 r. (data nadania) pełnomocnik skarżącego usunął częściowo braki formalne, a w pozostałym zakresie wniósł o przedłużenie do 30 dni terminu do złożenia oryginału albo kopii poświadczonej za zgodność z oryginałem wraz z czterema kopiami wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z 29 stycznia 2013 r., sygn. akt [...]. Uczynił to ponownie pismem z 6 sierpnia 2019 r. (data nadania), wnosząc o wydłużenie terminu łącznie do dwóch miesięcy. Tego samego dnia skarżący złożył także pismo, w którym osobiście wyjaśnia, co skłoniło go do wystąpienia ze skargą konstytucyjną.

Pismem z 19 sierpnia 2019 r. (data nadania) pełnomocnik skarżącego przedłożył powyższy wyrok wraz z czterema kopiami.

W ocenie skarżącego, zawarty w art. 273 § 1 pkt 1 p.p.s.a. zwrot „orzeczenie oparte na skazującym wyroku karnym, następnie uchylonym” rozumiany „w orzecznictwie sądowo-administracyjnym (a w szczególności w ostatecznym postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2019 r., o sygnaturze akt: [...]) w ten sposób, że nie obejmuje swoim zakresem wyroków warunkowo umarzających postępowanie, albowiem nie są one skazującymi wyrokami karnymi w rozumieniu tegoż przepisu jest niezgodny z artykułem 2 Konstytucji RP oraz art. 32 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP poprzez niczym nieuzasadnione różnicowanie sytuacji skarżącego w zależności od rodzaju uchylanego wobec niego wyroku karnego, a tym samym uchyleniu jego odpowiedzialności karnej za czyn, który stał się podstawą rozstrzygnięcia sprawy sądowo-administracyjnej” (s. 1-2 skargi).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Ma ona gwarantować, że obowiązujące w systemie prawa akty normatywne nie będą stanowiły źródła ich naruszeń. Jej merytoryczne rozpoznanie uzależnione jest od spełnienia licznych przesłanek wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z przepisów ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p. TK).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, przedmiotem skargi konstytucyjnej jest wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów stanowiących podstawę ostatecznego orzeczenia o prawach skarżącego, co determinuje wymogi formalne, których spełnienie jest konieczne dla stwierdzenia dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Art. 197 Konstytucji odsyła do przepisów u.o.t.p. TK, która w art. 53 określa zasady wnoszenia skarg konstytucyjnych, w tym warunki formalne, jakim muszą one odpowiadać, w pozostałym zakresie – na mocy art. 36 u.o.t.p. TK – odsyłając do przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.; dalej: k.p.c.). Jeśli skarga konstytucyjna nie odpowiada wymogom formalnym, sędzia TK, działając na podstawie art. 61 ust. 3 u.o.t.p. TK, wzywa skarżącego do ich usunięcia w terminie 7 dni od dnia doręczenia zarządzenia. Nieusunięcie braków w terminie, stanowi – na mocy art. 61 ust. 4 pkt 2 u.o.t.p. TK – przesłankę do odmowy nadania jej dalszego biegu.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 u.o.t.p. TK, skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Służy ono wyeliminowaniu – już w początkowej fazie postępowania – spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia. Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu, gdy nie spełnia ona określonych przez prawo wymagań lub jest oczywiście bezzasadna.

Formułując zarzut niezgodności z Konstytucją skarżący ma obowiązek wykazania, że jest on podmiotem konkretnych konstytucyjnych wolności lub praw. Musi uprawdopodobnić, że zostały one faktycznie naruszone, a naruszenie to wynika z treści kwestionowanych przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował jego sytuację prawną. Dopiero kumulatywne spełnienie tak rozumianych przesłanek warunkuje możliwość skutecznego wniesienia, a następnie merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej przez Trybunał.

W ocenie Trybunału, na konieczność odmowy przekazania niniejszej skargi konstytucyjnej do dalszego rozpoznania, miały wpływ następujące okoliczności:

Po pierwsze – niezpełnienie braków formalnych. Trybunał stwierdza, że okoliczności faktyczne, które uniemożliwiły skarżącemu usunięcie braków formalnych skargi konstytucyjnej, nie mają znaczenia dla biegu terminu wykonania zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Wydłużenie terminu do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej nie jest bowiem środkiem znanym w postępowaniu przed Trybunałem (zob. postanowienie TK z 19 marca 2012 r., sygn. Ts 87/11, OTK ZU nr 2/B/2012, poz. 213). Postępowanie to, jako szczególnego rodzaju instrument konstytucyjnej ochrony praw i wolności jednostki, prowadzone jest na podstawie przepisów u.o.t.p. TK z odpowiednim zastosowaniem przepisów k.p.c. (art. 36 u.o.t.p. TK). Złożony więc przez skarżącego wniosek nie mógł w tym zakresie odnieść żadnego skutku prawnego i w związku z tym stwierdzić należy, iż zarządzenie sędziego TK nie zostało wykonane w wyznaczonym w terminie w całości. Konsekwencją niedotrzymania terminu jest natomiast odmowa nadania biegu, o czym skarżący został pouczony w chwili doręczenia przedmiotowego zarządzenia. Przesłanka ta – na mocy art. 61 ust. 4 pkt 2 u.o.t.p. TK – stanowi samodzielną i wystarczającą podstawę, aby odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, niemniej Trybunał odniesie się również do pozostałych przyczyn.

Po drugie, przedmiotem zaskarżenia skarżący uczynił dokonaną przez NSA wykładnię przepisu art. 273 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (ówcześnie: Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) w zakresie, w jakim odnosi się do zwrotu „orzeczenie oparte na skazującym wyroku karnym, następnie uchylonym”, a więc odnoszącym się do stosowania prawa. Przedmiotem zaskarżenia może być natomiast tylko i wyłącznie przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, stanowiący podstawę ostatecznego orzeczenia o wolnościach i prawach skarżącego. Do kompetencji Trybunału należy bowiem badanie przepisów będących podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia, a nie ich wykładnia dokonana przez sąd lub organ administracji publicznej w indywidualnej sprawie. Trybunał Konstytucyjny jest „sądem prawa”, a nie „sądem faktów” (zob. postanowienie TK z 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98). Skarga konstytucyjna jest „zawsze »skargą na przepis«, a nie na jego konkretne, wadliwe zastosowanie, nawet jeśli to prowadziłoby do niekonstytucyjnego skutku. Kontrola stosowania prawa przez sądy – choćby nawet błędnego – pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego” (postanowienie TK z 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131). Wyjątek w tym zakresie stanowi jedynie sytuacja, w której dochodzi do utrwalenia, ustabilizowania i upowszechnienia określonego sposobu rozumienia danego przepisu w praktyce, tj. do nadania mu określonego znaczenia przez organy stosujące prawo (zob. postanowienia TK z: 4 grudnia 2000 r., sygn. SK 10/99, OTK ZU nr 8/2000, poz. 300; 15 grudnia 2015 r., sygn. Ts 325/14, OTK ZU nr 6/B/2015, poz. 641).

Skarżący domaga się natomiast stwierdzenia przez Trybunał, że przyjęta przez NSA wykładnia art. 273 § 1 pkt 1 p.p.s.a. pozostaje w sprzeczności z Konstytucją. Nie wykazał przy tym, że taka właśnie wykładnia jest utrwalona, ustabilizowana i powszechna. To, w jaki sposób NSA interpretuje przepis i uzasadnia swoje orzeczenia, zależy wyłącznie od poszczególnych składów orzekających tego sądu, a zatem stanowi sferę stosowania prawa, która nie podlega kognicji kontroli konstytucyjnej (por. postanowienie TK z 7 października 2014 r., sygn. Ts 220/13, OTK ZU nr 1/B/2015 poz. 35).

Po trzecie, skarżący zażądał zbadania zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Normy te nie mogą jednak stanowić samoistnych wzorców kontroli dla zakwestionowanych w skardze przepisów. Nie formułują one bowiem samodzielnych konstytucyjnych praw ani wolności, których ochronie służy – zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji – skarga konstytucyjna. Mogą być powoływane jako wzorce kontroli w postępowaniu skargowym tylko wówczas, gdy zostaną odniesione do treści innych norm konstytucyjnych chroniących poszczególne wolności i prawa naruszone kwestionowaną w skardze regulacją. Dopiero wtedy bowiem wyznaczają konstytucyjny status jednostki, który przez unormowanie ustawowe lub podustawowe został naruszony. O takim ich charakterze Trybunał wypowiadał się już wielokrotnie (zob. postanowienia TK z: 12 grudnia 2000 r., sygn. Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 59; 23 stycznia 2002 r., sygn. Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60; 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225).

Wskazane wyżej okoliczności stanowią więc, w myśl art. 61 ust. 4 pkt 1 i 2 u.o.t.p. TK, podstawę odmowy nadania przedmiotowej skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p. TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty jego doręczenia.