



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 20 lipca 2023 r.

Pozycja 60

POSTANOWIENIE z dnia 28 czerwca 2023 r. Sygn. akt SK 34/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krystyna Pańlowicz – przewodniczący
Justyn Piskorski – sprawozdawca
Jakub Stelina
Wojciech Sych
Michał Warciński,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 czerwca 2023 r., skargi konstytucyjnej R.O. o zbadanie 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:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 21 maja 2019 r. R.O. (dalej: skarżący) wniósł do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że zwrot „orzeczenie oparte na skazującym wyroku karnym, następnie uchylonym” zawarty w 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.; dalej: p.p.s.a.), „rozumiany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (...) 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 art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skarżący wystąpił z przytoczonym powyżej żądaniem na tle następującego stanu faktycznego:

Rozkazem personalnym z 12 stycznia 2012 r. Komendant Wojewódzki Policji zwolnił skarżącego ze służby w Policji ze względu na ważny interes służby.

Skarżący złożył odwołanie od tego rozkazu do Komendanta Głównego Policji, który decyzją z 16 kwietnia 2012 r. utrzymał rozkaz w mocy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. wyrokiem z 29 stycznia 2013 r. oddalił skargę.

Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) wyrokiem z 17 października 2014 r. oddalił skargę kasacyjną. NSA w uzasadnieniu 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 (niepodejmowanie 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”. NSA wskazał, że „[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 [związany] 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”.

1 października 2017 r. skarżący złożył skargę do NSA o wznowienie postępowania zakończonego wyżej wymienionym wyrokiem. Podniósł w niej, że wyrok oparto na wyroku sądu rejonowego z 29 kwietnia 2011 r. warunkowo umarzającym postępowanie karne wobec niego, utrzymanym w mocy wyrokiem sądu okręgowego z 2 marca 2012 r. – które mocą wyroku Sądu Najwyższego z 29 czerwca 2017 r. zostały uchylone z uwagi na brak skargi uprawnionego podmiotu. W ocenie skarżącego, okoliczność ta – na podstawie art. 273 § 1 pkt 1 p.p.s.a. – stanowi przesłankę wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego w jego sprawie.

NSA 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 sądowoadministracyjnego. 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 umorzona). Zaznaczył ponadto, że 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 ich oraz ingerowanie w ich prawa. W związku z powyższym, NSA postanowieniem z 22 lutego 2019 r. odrzucił skargę.

1.2. 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 sądowoadministracyjnym (a w szczególności w ostatecznym postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2019 r. [...]) 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 sądowoadministracyjnej” (skarga konstytucyjna, s. 1-2).

W tym względzie istotny jest art. 11 p.p.s.a., zgodnie z którym ustalenia wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa wiążą sąd administracyjny. Według skarżącego, wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne obala domniemanie niewinności oskarżonego, gdyż zawiera stwierdzenie winy sprawcy i przez to stanowi jego skazanie. Uchylenie wyroku warunkowo umarzającego postępowanie powinno zatem w pełni wyeliminować założenie, że oskarżony popełnił zarzucany mu czyn zabroniony.

Skarżący stwierdził, że zastosowana przez NSA wykładnia art. 273 § 1 pkt 1 p.p.s.a. prowadzi do stanu, którego nie powinno się akceptować: sytuacja osoby, wobec której orzeczono karę określoną w przepisie szczególnym ustawy karnej, gdy nie zachodzą materialne lub formalne przesłanki orzeczenia warunkowego umorzenia postępowania karnego, jest w przypadku uchylenia skazującego wyroku korzystniejsza z punktu widzenia procedury sądowoadministracyjnej niż osoby, która w ocenie sądu, zasługiwała na warunkowe umorzenie postępowania karnego. Taka wykładnia w istotny sposób narusza zasadę równości obywateli wobec prawa, gdyż prowadzi do nieuzasadnionego, dyskryminującego traktowania osób w zależności od rodzaju zastosowanej reakcji karnoprawnej. W konsekwencji obywatel zostaje pozbawiony konstytucyjnie zagwarantowanej równości w dostępie do sądu, a kryteria jej wyłączenia są trudne do zaakceptowania. Z tego względu wskazana wykładnia jest sprzeczna z zasadami demokratycznego państwa prawnego i równości obywateli oraz narusza prawo obywatela do sądu.

1.3. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 25 czerwca 2019 r. skarżący został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej, w tym m.in. 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.

W pismach procesowych skarżący odpowiedział na wezwanie. Wskazał, że „zwrot «orzeczenie oparte na skazującym wyroku karnym, następnie uchylonym» zawarty w art. 273 § 1 pkt 1 p.p.s.a. rozumiany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (a w szczególności w ostatecznym postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2019 r. [...]) w ten sposób, że nie obejmuje swoim zakresem wyroków warunkowo umarzających postępowanie, albowiem nie są one skazującymi wyrokami karnymi w rozumieniu tegoż przepisu narusza art 2 Konstytucji RP oraz art. 32 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP poprzez różnicowanie sytuacji skarżącego w zależności od rodzaju zapadłego rozstrzygnięcia sądu karnego następnie uchylonego, która to wykładnia w sposób dowolny [różnicuje] skutki prawne związane z uchyleniem odpowiedzialności karnej podmiotu w sferze administracyjnoprawnej, stanowiąc pozaustawowe kryterium dopuszczalności wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego, a tym samym pozbawia w sposób nieuzasadniony obywatela prawa do sądu, pomimo spełnienia przez niego formalnoprawnych podstaw do skierowania wniosku o wznowienie tegoż postępowania (art. 45 ust. 1 Konstytucji) i dodatkowo nie jest

poparte żadną szczególną ochroną praw jednostki lub też grupy, która uzasadniałaby takie różnicowanie ochrony prawnej obywateli, których odpowiedzialność karną uprzednio prawomocnie uchylono a tym samym narusza zasadę określoną w art. 32 ust.[.] 1 Konstytucji i nadto podważa zaufanie obywatela do sprawowania wymiaru sprawiedliwości wedle zasad demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)” – (pismo z 11 lipca 2019 r., s. 2), zasadniczo powielając przy tym uzasadnienie skargi konstytucyjnej, sprowadzające się do rozważań dotyczących natury prawnej wyroku warunkowo umarzającego postępowanie karne.

1.4. Trybunał postanowieniem z 26 września 2019 r., sygn. Ts 82/19 (OTK ZU B/2020, poz. 188), odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, uzasadniając to okolicznościami, że skarżący nie usunął braków formalnych skargi w wyznaczonym terminie, a ponadto przedmiotem zaskarżenia uczynił akt stosowania prawa oraz zażądał zbadania zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, powołując je jako samodzielne wzorce kontroli.

1.5. Trybunał postanowieniem z 4 marca 2020 r., sygn. Ts 82/19 (OTK ZU B/2020, poz. 189), uwzględnił zażalenie wniesione przez skarżącego 18 października 2019 r. i nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

2. W piśmie z 21 maja 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

3. W piśmie z 12 października 2020 r. stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny, który wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Prokurator Generalny w pierwszej kolejności zauważył, że art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji nie mogą stanowić samoistnych wzorców kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną, a skarżący nie powiązał ich z przepisem wyrażającym naruszoną wolność lub naruszone prawo. Toteż postępowanie dotyczące oceny zakwestionowanego przepisu w zakresie samoistnych wzorców kontroli z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji powinno zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.2. W ocenie Prokuratora Generalnego, przedstawiony przez skarżącego problem konstytucyjny sprowadza się do twierdzenia, że skarżone unormowanie pozbawia obywatela zagwarantowanego na mocy art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu, przy czym skarżący nie sprecyzował, który element prawa do sądu został naruszony przez art. 273 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Według wskazanego twierdzenia, wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne zawiera ustalenie winy oskarżonego, toteż wywiera taki sam skutek jak wyrok skazujący. Z tego względu oba wskazane rodzaje rozstrzygnięć sądów karnych – w sytuacji gdy orzeczenie sądu administracyjnego zostało oparte o taki wyrok, następnie uchylony – powinny stanowić podstawę wznowienia postępowania sądowniczo-administracyjnego.

Skarżący nie przedstawił jednak jakichkolwiek konkretnych i przekonujących argumentów o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Nie dokonał jego odpowiedniej analizy z uwzględnieniem otoczenia normatywnego. Wskazane powyżej twierdzenie, stanowiące podstawę zarzutu konstytucyjnej niezgodności, oparte jest na fałszywym założeniu o iden-

tycznych skutkach wywieranych na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego przez wyrok skazujący i wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne. Prokurator Generalny zauważył, że zgodnie z art. 11 p.p.s.a., tylko ustalenia wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa wiążą sąd administracyjny. „Sąd administracyjny, poza wyjątkowymi przypadkami przewidzianymi w art. 106 § 3 i 5 p.p.s.a., nie dokonuje własnych ustaleń faktycznych, ograniczając się do badania poprawności trybu gromadzenia oraz oceny materiału dowodowego przez organ administracyjny. Związanie sądu administracyjnego ustaleniami wyroku karnego wynikające z art. 11 p.p.s.a. należy rozumieć w taki sposób, że przepis ten zakazuje sądowi podważania ustaleń organu administracji publicznej zgodnych z ustaleniami prawomocnego wyroku skazującego oraz nakazuje akceptację ustaleń organu administracyjnego zgodnych z ustaleniami karnego wyroku skazującego”. Sąd administracyjny (podobnie organy administracji publicznej) nie jest zatem związany ustaleniami zawartymi w wyrokach karnych nieprawomocnych, niewinniających, jak również umarzających warunkowo albo bezwarunkowo postępowanie karne. Skarżący pominął to zagadnienie w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej. Nie odniósł się także do znaczenia art. 273 § 2 p.p.s.a., zgodnie z którym można żądać wznowienia w razie późniejszego wykrycia takich okoliczności faktycznych lub środków dowodowych, które mogłyby mieć wpływ na wynik sprawy, a z których strona nie mogła skorzystać w poprzednim postępowaniu. Nie można zatem wykluczyć w realiach sprawy skarżącego – w ocenie Prokuratora Generalnego – skutecznego wniesienia skargi o wznowienie postępowania w oparciu o podstawę z art. 273 § 2 p.p.s.a., z powołaniem się na wykrycie okoliczności faktycznych, które mogłyby mieć wpływ na wynik sprawy. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej zabrakło analizy wskazującej, że w przedstawionym stanie faktycznym skarga o wznowienie postępowania na podstawie art. 273 § 2 p.p.s.a. podlegałaby odrzuceniu, co mogłoby być równoznaczne z pozbawieniem skarżącego prawa do sądu. Z tych względów skarga konstytucyjna nie spełnia wymagań wynikających z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK.

Prokurator Generalny wskazał ponadto na nieadekwatność wzorca kontroli z art. 45 ust. 1 Konstytucji w postaci wskazanej przez skarżącego. Postępowanie wznowieniowe ma charakter akcesoryjny w stosunku do postępowania głównego. Po pierwsze, jest postępowaniem odrębnym, będącym – w razie jego przewidzenia w ustawie – elementem realizacji konstytucyjnego prawa do sądu. Po drugie, rozstrzygnięcie zapadające w tym postępowaniu nie dotyczy odrębnego prawa podmiotowego w sensie materialnym, zatem jego przedmiot nie jest sam w sobie sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wobec tego prawo do wznowienia postępowania nie może być uznane za bezpośredni przedmiot ochrony art. 45 ust. 1 Konstytucji w zakresie prawa dostępu do sądu, zaś ustawodawca ma zasadniczo swobodę w zakresie warunków wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem. Skarżący nie zaprezentował argumentów świadczących o słuszności tezy o pozbawieniu prawa do sądu, a w szczególności w żaden sposób nie odniósł się do ewentualnego naruszenia zasady sprawiedliwości proceduralnej. Ograniczony do uchybienia ogólnej zasadzie prawa do sądu zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, bez powiązania go z zasadą sprawiedliwości proceduralnej oraz ewentualnie z innymi zasadami konstytucyjnymi, skutkuje uznaniem nieadekwatności tego wzorca kontroli.

4. W piśmie z 16 listopada 2020 r. w imieniu Sejmu jego Marszałek przedstawił stanowisko w sprawie, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.1. W ocenie Sejmu, skarżący traktuje przywołane w skardze wzorce – art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji – jako autonomiczne podstawy kontroli. Taka konstrukcja wzorców wiąże się z pewnymi zastrzeżeniami. Jakkolwiek art. 45 ust. 1 Konstytucji może

stanowić samodzielną podstawę kontroli kwestionowanego przez skarżącego art. 273 § 1 pkt 1 p.p.s.a., to istotne wątpliwości dotyczą autonomicznej oceny konstytucyjności skarżonego przepisu w świetle art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do art. 2 Konstytucji, Sejm wskazał na wyjątkowość sytuacji, w których dopuszczalne jest powoływanie tego przepisu jako wzorca kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Po pierwsze, art. 2 Konstytucji mógłby stanowić samodzielny wzorzec kontroli, jeżeli skarżący wyprowadziłby z niego takie prawa lub wolności, które nie zostały wyraźnie wysłowione w innych przepisach Konstytucji. Po drugie, art. 2 Konstytucji – z wywodzoną z niego jedną z zasad – mógłby stanowić pomocniczy wzorzec kontroli, mający uzupełnić lub wzmocnić argumentację dotyczącą zarzutu konkretnego prawa lub konkretnej wolności, wyrażonych w innym przepisie konstytucyjnym. W niniejszej sprawie nie zachodzi żadna z tych sytuacji. Przesądza to o konieczności umorzenia postępowania w zakresie dotyczącym badania zgodności zaskarżonego przepisu z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Podobnie art. 32 ust. 1 Konstytucji w postępowaniu skargowym może być wzorcem kontroli jedynie, gdy jest powoływany wraz z innym przepisem, określającym prawo konstytucyjne lub wolność konstytucyjną. Biorąc jednak pod uwagę to, że skarżący uzasadniając zarzut niezgodności art. 273 § 1 pkt 1 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji korzysta z tej samej argumentacji, „odnosząc ją *en bloc* do przywołanych podstaw kontroli”, zdaniem Sejmu zasadne jest rozważenie związkowego ujęcia tych wzorców kontroli, w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*. Za takim ujęciem przemawia treść zarzutów skarżącego, albowiem – w świetle orzecznictwa Trybunału – prawo do wznowienia postępowania nie może być uważane za bezpośredni przedmiot ochrony art. 45 ust. 1 Konstytucji w zakresie prawa dostępu do sądu.

4.2. Choć skarżący wyraźnie wskazuje, że podnosi wątpliwości konstytucyjne pod adresem sądowej wykładni art. 273 § 1 pkt 1 p.p.s.a., co w konsekwencji wiązałoby się z rozstrzygnięciem, czy tak określony przedmiot kontroli podlega kognicji Trybunału, to skarżący – zdaniem Sejmu – w istocie kwestionuje dosłowne brzmienie przywołanego przepisu, tj. brak zawarcia w nim określonej treści normatywnej. Ten deficyt wynikać ma jednocześnie z interpretacji utrwalonej w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W uzasadnieniu skargi zabrakło jednak argumentów za istnieniem kwestionowanej linii orzeczniczej oraz jej dominującej pozycji w poglądach sądów administracyjnych. Skarga zatem nie spełnia wymogu wynikającego z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK, tj. prawidłowego uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanym konstytucyjnym prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Fakt ten jest wystarczający do sformułowania wniosku o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

4.3. W zakresie istoty problemu konstytucyjnego nie można zgodzić się z twierdzeniem skarżącego, zgodnie z którym wyrok o warunkowym umorzeniu postępowania karnego powinien być klasyfikowany jako rodzaj wyroku skazującego.

Z uzasadnienia skargi wynika, że w ocenie skarżącego, pożądane byłoby wskazanie uchylecia wyroku o warunkowym umorzeniu postępowania jako jednej z przesłanek wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego. Z tego względu, w opinii Sejmu, istota skargi polega na postulacie wprowadzenia nowej regulacji prawnej o określonej treści, która według skarżącego miałaby być w pełni zgodna z Konstytucją. Takie ujęcie sprawy w skardze nie mieści się jednak w zakresie kognicji Trybunału. Jakkolwiek ma on kompetencję do oceny konstytucyjności tzw. pominięcia legislacyjnego, to treść normatywna art. 273 § 1 pkt 1

p.p.s.a. wynika z intencjonalnego i uzasadnionego zaniechania ustawodawcy, któremu nie można przypisać charakteru luki tetycznej.

Jako rację przemawiającą za tą tezą Sejm wskazał unormowanie art. 11 p.p.s.a., dotyczące mocy wiążącej dla sądów administracyjnych ustaleń co do popełnienia przestępstwa zawartego w prawomocnym wyroku skazującym, pozwalające przyjąć, że ustawodawca posłużył się na gruncie art. 273 § 1 pkt 1 p.p.s.a. pojęciem „wyrok skazujący” w tożsamym znaczeniu. Ustawodawca, mając na uwadze to, że instytucja wznowienia postępowania przed sądem administracyjnym stanowi nadzwyczajny środek wzruszenia, stworzył jej model w oparciu o zamknięty katalog podstaw wznowienia i termin wystąpienia ze stosowną skargą.

Zarzucany przez skarżącego brak poświadczonych przez niego elementów w kwestionowanym unormowaniu należy zakwalifikować jako skargę na zaniechanie prawodawcze, niepodlegające kognicji Trybunału. Wzmocnia to wcześniej wskazany wniosek o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Warunki merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

1.1. Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw, zaś jej merytoryczne rozpoznanie uwarunkowane jest spełnieniem szeregu przesłanek wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i przepisów ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK lub ustawa o organizacji TK).

Skarga konstytucyjna musi spełniać wymogi formalne, o których mowa w art. 53 ust. 1 pkt 1-6 u.o.t.p.TK. Zgodnie z tym przepisem, skarga powinna zawierać określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone; uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie; przedstawienie stanu faktycznego; udokumentowanie daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK, oraz informację, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

1.2. Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jest on na każdym etapie postępowania zobowiązany do kontroli, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Przekazanie skargi konstytucyjnej po zakończeniu jej wstępnej kontroli do rozpoznania przez odpowiedni skład Trybunału nie przesądza zatem w sposób ostateczny o dopuszczalności jej merytorycznego rozpatrzenia (por. postanowienie TK z 26 października 2021 r., sygn. SK 84/20, OTK ZU A/2021, poz. 58 wraz z powołanym tam orzecznictwem).

2. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej w niniejszym postępowaniu.

2.1. Trybunał przede wszystkim zwrócił uwagę na sposób w jaki określono przedmiot kontroli.

Skarżący wskazał zwrot „orzeczenie oparte na skazującym wyroku karnym, następnie uchylonym” zawarty w 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.), „rozumiany w orzecznictwie sądownoadministracyjnym (a w szczególności w ostatecznym postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2019 r. [...]) w ten sposób, że nie obejmuje swoim zakresem wyroków warunkowo umarzających postępowanie, albowiem nie są one skazującymi wyrokami karnymi w rozumieniu tegoż przepisu”.

Przepis ten nie został dotąd zmieniony, w związku z czym za punkt odniesienia Trybunał przyjął jego brzmienie ujęte w obecnie obowiązującym tekście jednolitym (Dz. U. z 2023 r. poz. 259, ze zm.; dalej: p.p.s.a.).

Zgodnie z art. 273 § 1 pkt 1 p.p.s.a.:

„Można żądać wznowienia na tej podstawie, że:

1) orzeczenie zostało oparte na dokumencie podrobionym lub przerobionym albo na skazującym wyroku karnym, następnie uchylonym”.

Unormowanie to odnosi się do jednej z przesłanek umożliwiających wystąpienie z żądaniem wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego, które zostało zakończone prawomocnym orzeczeniem, ujętych przez ustawodawcę w formie zamkniętego katalogu okoliczności w dziale VII p.p.s.a. W doktrynie wskazuje się, że w art. 273 p.p.s.a. wymienione zostały restytucyjne podstawy wznowienia postępowania, tj. w sytuacji gdy prawomocne orzeczenie jest niesłuszne, tzn. niezgodne ze stanem faktycznym (zob. A. Kabat, komentarz do art. 273, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Lex/el. 2021, teza 1). A. Kabat zaznacza, że podstawa wznowienia postępowania, jaką jest oparcie prawomocnego orzeczenia na skazującym wyroku karnym, następnie uchylonym, jest ściśle związana z normą art. 11 p.p.s.a. Innymi słowy, zakres wskazanej podstawy wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego odpowiada zakresowi związania sądu administracyjnego ustaleniami prawomocnego skazującego wyroku wydanego w postępowaniu karnym. Ponadto, „[w] wypadku rozważanej podstawy wznowienia postępowania istotne znaczenie może mieć także to, w jakim stopniu prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego zostało oparte na ustaleniach wspomnianego wyroku skazującego” (tamże, teza 4). Zgodnie bowiem z art. 11 p.p.s.a., „[u]stalenia wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa wiążą sąd administracyjny”. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) w wyroku z 19 lipca 2017 r., sygn. akt I FSK 2204/15 (Lex nr 2359741), wskazał, że „[p]od pojęciem «ustalenia prawomocnego wyroku» w rozumieniu art. 11 p.p.s.a. rozumieć należy ustalenia wynikające z sentencji wyroku karnego, dotyczące osoby sprawcy, strony podmiotowej i przedmiotowej przestępstwa, miejsca i czasu jego popełnienia”. Co istotne, niedopuszczalna jest w tym zakresie wykładnia rozszerzająca. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 14 września 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 1363/06 (Lex nr 255807), przywołany przepis prawny „nie może być interpretowany rozszerzająco, co oznacza, że ani wyrok uniewinniający, ani wyrok wydany w postępowaniu dotyczącym wykroczeń nie wiążą sądu”. Podobnie nie wiążą sądu administracyjnego orzeczenia umarzające postępowanie karne – zarówno warunkowo, jak i bezwarunkowo (por.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 4 lutego 2014 r., sygn. akt I SA/Rz 1127/13, Lex nr 1429315; wyroki NSA z: 12 marca 2014 r., sygn. akt I OSK 393/13, Lex nr 1446569; 3 lipca 2018 r., sygn. akt II GSK 2826/16, Lex nr 2523632; 26 lipca 2018 r., sygn. akt II GSK 2786/16, Lex nr 2536501).

Skarżący wskazał jednocześnie, że przedmiotem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem powinien byćuczyniony art. 273 § 1 pkt 1 p.p.s.a., który jest tak interpretowany

w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Jako szczególny przykład wymienił wydane w jego sprawie postanowienie NSA z 22 lutego 2019 r., którym to odrzucono skargę o wznowienie postępowania. Jak wskazał NSA w uzasadnieniu postanowienia w kontekście art. 11 p.p.s.a.: „[i]stota związania skazującym wyrokiem karnym polega bowiem na tym, iż sąd administracyjny, ustalając stan faktyczny sprawy, nie może pominąć czynu opisanego w sentencji karnego wyroku skazującego. Przepis odnosi się jedynie do wyroków skazujących, nie zaś do wszelkiego rodzaju orzeczeń wydanych przez sądy karne, co w sposób jednoznaczny wynika z jego treści. Inne orzeczenia wydane w postępowaniu karnym mają walor dokumentu, który podlega ocenie tak jak każdy inny dokument”. NSA stwierdził przy tym, że „[w] rozpoznawanej sprawie chociaż sformułowanie podstawy wznowienia odpowiada przepisowi art. 273 § 1 pkt 1 p.p.s.a., to jednak podnoszona przez skarżącego podstawa nie zachodzi. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 października 2014 r. nie został bowiem oparty na wyroku skazującym skarżącego za popełnienie przestępstwa zniesławienia, gdyż tego rodzaju orzeczenie w stosunku do skarżącego nie zostało wydane. Postępowanie karne wobec skarżącego zostało warunkowo umorzone. Warunkowe umorzenie postępowania jest zaś środkiem probacyjnym, który opiera się na zaniechaniu skazania i wymierzenia kary sprawcy winnemu popełnienia przestępstwa. W tej sytuacji nie można uznać, że przyczyna wznowienia podana w skardze o wznowienie postępowania złożonej w rozpoznawanej sprawie potwierdziła się i dlatego skarga ta podlegała odrzuceniu”.

2.2. Trybunał zauważył, że tak ujęty przez skarżącego przedmiot kontroli wiąże się z problemem dopuszczalności merytorycznego rozpoznania niniejszej skargi konstytucyjnej jako takiej. Trybunał bowiem już na etapie wstępnej kontroli, choć nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg, to wprost wskazał, że pozostawił ocenie składu merytorycznie rozpoznającego sprawę rozstrzygnięcie wątpliwości, czy skarżący złożył skargę na treść art. 273 § 1 pkt 1 p.p.s.a., czy na sposób jego zastosowania w indywidualnej sprawie (tj. na akt stosowania prawa).

Uznanie, że skarżący w niniejszym postępowaniu złożył skargę na sposób zastosowania art. 273 § 1 pkt 1 p.p.s.a., pociągać musiałyby za sobą konieczność umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. Przedmiotem kontroli sprawowanej przez Trybunał w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej może być bowiem jedynie, zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

Prima facie wydaje się, że skarżący przedmiotem skargi czyni akt stosowania prawa, tj. wykładnię zastosowaną w jego sprawie. Takie stwierdzenie jest jednak błędne po głębszej analizie skargi, jak i pisma uzupełniającego. Choć skarżący posługuje się zwrotami odnoszącymi się do „rozumienia” art. 273 § 1 pkt 1 p.p.s.a., które mogą sprawiać pewne mylne wrażenie, to w istocie kwestionuje przyjęty przez ustawodawcę katalog przesłanek wznowienia postępowania przed sądem administracyjnym. Skarżący postuluje – na co trafnie wskazał Sejm – wprowadzenie nowego unormowania, uwzględniającego skutki uchylecia wyroku o warunkowym umorzeniu postępowania karnego w zakresie możliwości wznowienia postępowania przed sądem administracyjnym, albowiem jedynie takie rozwiązanie, w świetle argumentacji skarżącego, byłoby zgodne z Konstytucją.

Rozstrzygnięcie takich zagadnień nie mieści się jednak w ramach kognicji Trybunału. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem, „[n]ie ulega wątpliwości, że postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby za-

skarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w [Konstytucji], istniałoby jednak wówczas niebezpieczeństwo, że Trybunał Konstytucyjny przestałby być «sądem prawa», a stałby się *quasi* ustawodawcą” (wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251). Trybunał trafnie podkreślił w innej sprawie, że „nie może w swoim orzecznictwie zastępować ustawodawcy i uzupełniać luk w prawie, zwłaszcza gdy skarżący w istocie żąda zmiany zasad rządzących postępowaniem przed sądami administracyjnymi i proponuje określone nowe rozwiązania prawne, noszące znamiona inicjatywy ustawodawczej” (postanowienie z 15 listopada 2018 r., sygn. SK 5/14, OTK ZU A/2018, poz. 66).

Trybunał zaznaczał jednak, że w pewnych okolicznościach, kiedy przedmiot postępowania stanowi tzw. regulacja niepełna, może dokonać kontroli zgodności konkretnej luki w prawie. Wymaga przy tym przypomnienia, że wyróżnia się dwie zasadnicze formy tzw. regulacji niepełnej: pominięcie i zaniechanie prawodawcze. Pominięcie prawodawcze ma miejsce w wypadku, gdy brak regulacji nie wynika ze świadomej decyzji prawodawcy. Dotyczy to zwłaszcza pominięcia reguł wykonania pewnej czynności konwencjonalnej, uregulowanej w wydanym przez uprawniony podmiot akcie prawnym, przez co nie można owej czynności skutecznie dokonać. Jest to tzw. luka tetyczna. Pominięcie prawodawcze podlega kognicji Trybunału. Odmienne przedstawia się sprawa w wypadku zaniechania prawodawczego, które występuje przede wszystkim wtedy, gdy prawodawca zobowiązany jest do uregulowania jakiejś dziedziny aktem normatywnym i obowiązku tego świadomie nie spełnił, tj. nie ustanawia norm regulujących te zagadnienia. Jakkolwiek wyznaczenie granic pomiędzy pominięciem a zaniechaniem legislacyjnym może wiązać się z pewnymi wątpliwościami, to Trybunał wskazał kilka kryteriów ułatwiających ten proces. Po pierwsze, należy ocenić *ratio* kwestionowanego unormowania, co wiąże się z udzieleniem odpowiedzi na pytanie, czy nieuwzględnienie pewnego zagadnienia przy uregulowaniu konkretnej kwestii jest celowym zabiegiem ustawodawcy. W razie twierdzącej odpowiedzi Trybunał Konstytucyjny, jako negatywny prawodawca, powinien umorzyć postępowanie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku, albowiem ocena takiego unormowania mogłaby stanowić prawotwórstwo, a jedyną instancją uprawnioną do oceny prawodawcy w tej sytuacji jest elektorat. Po drugie, jeżeli dotyczy to nieuwzględnienia pewnej grupy podmiotów w badanym unormowaniu, to istotny jest stopień podobieństwa pomiędzy kategoriami lub grupami uwzględnionymi w kwestionowanym przepisie oraz pozostawionymi poza daną regulacją. W razie dostrzeżenia jakościowej tożsamości między nimi, Trybunał powinien uznać owo pominięcie za sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości. Jednakże musi być podczas dokonywania tej oceny wstrzemięźliwy, albowiem wysunięcie błędnych wniosków o relewantności wspólnych cech konfrontowanych kategorii lub grup prowadzi do przekroczenia legitymacji Trybunału. Po trzecie, trybunalska ingerencja jest dopuszczalna w wypadku istnienia, wynikającego z Konstytucji, obowiązku uregulowania danej kwestii w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, spoczywającego na barkach prawodawcy pozytywnego (por. postanowienie TK z 30 listopada 2021 r., sygn. K 20/19, OTK ZU A/2021, poz. 66 wraz z przywołanym tam orzecznictwem).

W niniejszej sprawie Trybunał uznał, że nie zachodzą okoliczności, które pozwalałyby mu wypowiedzieć się co do konstytucyjności zaskarżonej regulacji. Biorąc pod uwagę poczynione wcześniej ustalenia odnośnie do art. 273 § 1 pkt 1 p.p.s.a. i jego ścisłej relacji z art. 11 p.p.s.a., należało stwierdzić, że brak wskazania wyroku o warunkowym umorzeniu postępowania, następnie uchylonego, w postaci przesłanki wznowienia postępowania przed sądem administracyjnym ma charakter intencjonalnego i uzasadnionego zaniechania prawodawcy, zaś skarżący wysunął nieprawidłowy wniosek co do jakościowej tożsamości różnych kategorii orzeczeń zapadających w ramach postępowania karnego.

Mając na uwadze powyższe, postępowanie należało umorzyć na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.