SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 34/20
BAS-WAK-796/20

Warszawa, 16 listopada 2020 r.

Trybunał Konstytucyjny

I. Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej R O z 21 maja 2019 r. (sygn. akt SK 34/20), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. R O (dalej: skarżący) przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie uczynił art. 273 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) obowiązujący w brzmieniu: „Można żądać wznowienia na tej podstawie, że: 1) orzeczenie zostało oparte na dokumencie podrobionym lub przerobionym albo na skazującym wyroku karnym, następnie uchylonym;".

2. Skarżący, precyzując ramy zaskarżenia, wskazał, że jego wątpliwości konstytucyjne budzi „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 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" (*petitum* skargi).

3. Uwzględniając wątpliwości Sejmu odnoszące się do przyjętej przez skarżącego konstrukcji zakresu zaskarżenia, powstałe w świetle sformułowanych przez niego zarzutów i przesłanek kognicji Trybunału Konstytucyjnego, szczegółowa analiza przedmiotu kontroli zostanie przeprowadzona w części poświęconej analizie formalnoprawnej.

II. Stan faktyczny i prawny sprawy skarżącego

1. Rozkazem personalnym z stycznia 2012 r., nr , Komendant Wojewódzki Policji w S (dalej: organ I instancji) zwolnił skarżącego ze służby w Policji, powołując jako materialnoprawną podstawę takiej decyzji art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 360, ze zm.; dalej: u.P.). W świetle przywołanego unormowania, policjant może zostać zwolniony ze służby, gdy wymaga tego ważny interes służby. Skarżący złożył

odwołanie od rozkazu personalnego organu I instancji do Komendanta Głównego Policji (dalej: KGP), który decyzją z kwietnia 2012 r., nr , utrzymał rozkaz w mocy. Motywując swoje rozstrzygniecie, KGP wskazał, że pojęcie „ważnego interesu służby" nie zostało bliżej określone, jednak w praktyce na podstawie tego przepisu dokonuje się zwolnień tych funkcjonariuszy, którzy, w ocenie przełożonych, nie powinni, z przyczyn pozamerytorycznych, pełnić dalej służby, a nie można ich zwolnić na innej podstawie prawnej. W wypadku skarżącego, w opinii KGP, przesłanka zwolnienia z uwagi na ważny interes służby zaktualizowała się z kilku względów. Po pierwsze, w związku z długotrwałą absencją chorobową skarżącego (nie pełnił on służby w 2005 r. przez 96 dni, w 2006 r. przez 103 dni, w 2007 r. przez 298 dni, w 2008 r. przez 302 dni, w 2009 r. przez 299 dni, a w 2010 r. przez 358 dni), przerywaną kilkudniowymi okresami służby, mimo dwukrotnego komisyjnego orzekania o zdolności do służby (orzeczenia Wojewódzkiej Komisji Lekarskiej MSWiA w S z dnia grudnia 2007 r. i z dnia maja 2009 r.) oraz trzykrotnego ustalania przez lekarza profilaktyka braku przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku (zaświadczenia z dnia sierpnia 2006 r., z dnia marca 2008 r. oraz z dnia grudnia 2009 r.). Nieobecność skarżącego utrudniała wykonywanie przez Policję ustawowych zadań z zakresu ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Po drugie, KGP wywiódł, że skarżący, korzystając ze zwolnień lekarskich i krótkotrwałych okresów służby między nimi, świadomie obchodził art. 41 ust. 2 pkt 7 u.P., umożliwiający zwolnienie go ze służby po upływie 12 miesięcy od dnia zaprzestania służby z powodu choroby. Po trzecie, KGP ustalił, że skarżący wykazywał postawę, która spowodowała trwałą utratę zaufania niezbędnego do zapewnienia prawidłowej realizacji zlecanych funkcjonariuszowi zadań i obowiązków służbowych ze strony jego przełożonych. Podejmowana przez skarżącego krytyka organów Policji nie była bowiem – w opinii KGP – ukierunkowana na działania prospołeczne, połączone z budowaniem tożsamości i jedności grupy zawodowej, co stanowi podstawę sprawnego i skutecznego realizowania ustawowych zadań Policji.

Po czwarte, wobec skarżącego został wydany wyrok Sądu Rejonowego w S. z kwietnia 2011 r., sygn. akt (utrzymany następnie wyrokiem Sądu Okręgowego w S z marca 2012 r., sygn. akt) umarzający warunkowo postępowanie o czyn z art. 212 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1444).

2. Dążąc do weryfikacji decyzji KGP, skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W (dalej: WSA), który wyrokiem z stycznia 2013 r., sygn. akt skargę oddalił. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) podzielił pogląd WSA i wyrokiem z października 2014 r., sygn. akt , oddalił skargę kasacyjną. Sądy administracyjne obu instancji uznały, że w sprawie skarżącego doszło do aktualizacji przesłanki z art. 41 ust. 2 pkt 5 u.P., co oznaczało, że organy administracyjne orzekające w sprawie zwolnienia ze służby skarżącego zidentyfikowały ważny interes służby, który kolidował z dalszym pozostawaniem w niej skarżącego.

3. W dniu października 2017 r. skarżący wniósł do NSA skargę o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego, jako podstawę prawną wskazując art. 273 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Skarżący podniósł, iż Sąd Najwyższy (dalej: SN) wyrokiem z czerwca 2017 r., sygn. akt , uchylił wyroki sądów karnych obu instancji zapadłe wobec niego i umorzył postępowanie karne w jego sprawie. Podstawą umorzenia postępowania w całości był brak skargi uprawnionego podmiotu (art. 17 § 1 pkt 9 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego; t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 30, ze zm.; dalej: k.p.k.), *in casu* – jednostki organizacyjnej Policji, względem której skarżący popełnił przestępstwo zniesławienia.

Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z lutego 2019 r., sygn. akt , odrzucił skargę o wznowienie postępowania, argumentując, iż w wypadku skarżącego nie zachodzi podnoszona przez niego podstawa restytucyjna, bowiem wyrok kończący postępowania przed sądami administracyjnymi nie został oparty na wyroku skazującym za popełnienie przestępstwa, gdyż takie orzeczenie nie zapadło wobec skarżącego.

4. Postanowienie NSA wydane w sprawie skarżącego wraz z uzasadnieniem zostało mu doręczone 29 marca 2019 r. i stało się – jako ostateczne orzeczenie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji – podstawą do wniesienia 22 maja 2019 r. (data nadania) skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego. Tym samym należy uznać, że dochowany został trzymiesięczny termin wniesienia skargi, zastrzeżony w art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o TK).

III. Zarzuty skarżącego

1. Na wstępie części pisma poświęconej rekonstrukcji zarzutów analizowanej skargi konstytucyjnej, antycypując ustalenia dotyczące braków w jej warstwie argumentacyjnej, należy podkreślić, że skarżący niezwykle oszczędnie dostarcza argumentów mających przemawiać za zasadnością sformułowanych zarzutów.

Przywołując racje, jakimi kierował się NSA, orzekając o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania, skarżący podniósł, że „zaprezentowana wykładnia art. 273 § 1 pkt 1 p.p.s.a. jest sprzeczna z zasadami demokratycznego państwa prawnego oraz równego traktowania obywateli wobec prawa oraz pozbawiła go prawa do Sądu" (skarga, s. 3).

2. W opinii skarżącego, „zastosowana przez Naczelny Sąd Administracyjny wykładnia prowadzi do trudnego do zaakceptowania stanu, w którym sytuacja osoby wobec której orzeczono karę określoną w przepisie szczególnym kk, a wobec której nie zachodziły przesłanki materialne lub formalne orzeczenia warunkowego umorzenia postępowania jest w sytuacji prawnie korzystniejszej z punktu widzenia procedury sądowoadministracyjnej niż osoba, która w ocenie Sądu zasługiwała na dobrodziejstwo zastosowania warunkowego umorzenia postępowania. Tym samym paradoksalnie instytucja warunkowego umorzenia postępowania, która ma stanowić swoisty ukłon aparatu Państwa w stronę osób po raz pierwszy popełniający przestępstwo, a przez to zasługujących na danie im szansy, odbiera wedle podważanej koncepcji wykładniczej możliwość wzruszenia orzeczenia sądowoadministracyjnego, u podstaw którego legło sprawstwo oskarżonego [skarżącego – uwaga własna], a którego odpowiedzialność przecież została uchylona. Wydaje się bowiem w świetle ratio legis instytucji wznowienia postępowania, iż to nie wysokość czy rodzaj zastosowanej kary jest dla Sądu administracyjnego istotna z punktu widzenia rozstrzygania sprawy administracyjnej, ale to właśnie sam fakt popełnienia czynu zabronionego determinuje sytuację administracyjnoprawną tego podmiotu" (skarga, s. 5).

Wobec powyższego, zdaniem skarżącego, pozbawiono go konstytucyjnie zagwarantowanej równości w dostępie do sądu. W konsekwencji kwestionowana regulacja, czy też jej sposób odczytania przez NSA orzekający w sprawie skarżącego, jest sprzeczna z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

3. W piśmie z 11 lipca 2019 r. (dalej: pismo uzupełniające) – w wykonaniu zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 25 czerwca 2019 r. wzywającego m.in. do wskazania 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 konstytucyjne wolności i prawa skarżącego wraz z uzasadnieniem zarzutów tych niezgodności – skarżący wyjaśnia, iż zwrot ten „rozumiany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (a w szczególności w ostatecznym postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia lutego 2019r. 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 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 uzupełniające, s. 2).

IV. Uwagi wprowadzające

1. Z uwagi na rozpatrywany problem konstytucyjny, koncentrujący się wokół problematyki wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego rozważania

– nawet te poświęcone kwestiom formalnoprawnym – należy poprzedzić ogólną charakterystyką tego nadzwyczajnego środka restytucyjnego.

2. Instytucja wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego, uregulowana w dziale VII p.p.s.a., a ściślej – inicjująca to szczególne postępowanie skarga, ma charakter nadzwyczajnego środka prawnego. Wyjątkowy charakter wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego wynika z faktu, że skarga o wznowienie przysługuje wyłącznie od prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie i musi być oparta na podstawach określonych w ustawie (art. 270 p.p.s.a.). W literaturze przedmiotu wskazuje się, że instytucja ta polega na ponownym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy zakończonej prawomocnym orzeczeniem w przypadku zajścia ustawowych przyczyn wznowienia (zob. J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 617), stanowiąc podstawowy środek obalania prawomocnych orzeczeń NSA i WSA, umożliwiający ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty w celu zagwarantowania prawidłowości (tj. zgodności z prawem) wydanego w sprawie rozstrzygnięcia (zob. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2015, s. 476) oraz zapewnienia racjonalnej stabilności merytorycznego orzeczenia i autorytetu sądu, który je wydał (zob. K. Sobieralski, *Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego*, Warszawa 2003, s. 49-50). Skargę o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego może wnieść strona, uczestnik postępowania, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka lub Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Zastosowanie instytucji wznowienia postępowania jest możliwe wyłącznie w odniesieniu do orzeczeń prawomocnych, kończących postępowanie, od których nie przysługuje środek odwoławczy (art. 270 p.p.s.a.; zob. postanowienia NSA z: 16 listopada 2005 r., sygn. akt I OZ 299/05; 25 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 887/11 oraz 13 lutego 2008 r., I OSK 112/07). Na tle przepisów p.p.s.a. można żądać wznowienia postępowania, co do zasady, zarówno wtedy, gdy sąd prawomocnie orzekł w sprawie wyrokiem, jak również, gdy zakończył postępowanie wydaniem postanowienia (np. postanowienie NSA o odrzuceniu skargi kasacyjnej; zob. A. Kabat, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX/el.

2013, s. 781; W. Maciejko, *Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, „Casus. Kwartalnik Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych" 2006, nr 39, s. 7; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, s. 618).

3. Przesłanki (podstawy) wznowienia postępowania przed sądami administracyjnymi można pogrupować następująco: 1) nieważność postępowania (art. 271 p.p.s.a.), 2) tzw. właściwe przyczyny restytucyjne (art. 273 p.p.s.a.), 3) niekonstytucyjność podstawy orzeczenia (art. 272 § 1 p.p.s.a.) oraz 4) niezgodność podstawy orzeczenia ze standardami międzynarodowymi (art. 272 § 3 p.p.s.a.). Możliwość wniesienia skargi o wznowienia postępowania jest przy tym ograniczona temporalnie. W świetle art. 272 § 2 i art. 277 p.p.s.a. obowiązuje trzymiesięczny, procesowy termin na wniesienie skargi liczony od uzyskania wiedzy o podstawie wznowienia, natomiast art. 278 p.p.s.a. zakłada ogólny, maksymalny pięcioletni termin obowiązujący przy wnoszeniu skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego. Ustawodawca przyjął w ten sposób, że trzymiesięczny termin na wniesienie skargi (art. 272 § 2 i art. 277 p.p.s.a.) określa czasową dopuszczalność żądania wznowienia postępowania, opierającą się na powiązaniu podstawy wznowienia ze świadomością strony co do istnienia tej podstawy („termin liczy się od dnia, w którym strona dowiedziała się o podstawie wznowienia"), natomiast art. 278 p.p.s.a. wskazuje dodatkową przesłankę, to znaczy czas (okres), w którym możliwe jest wznowienie postępowania w ogóle. W rezultacie, skarga o wznowienie postępowania wniesiona z zachowaniem terminów określonych w art. 272 § 2 i § 3 lub art. 277 p.p.s.a., ale po upływie terminu przewidzianego w art. 278 p.p.s.a., podlega odrzuceniu na posiedzeniu niejawnym, bez konieczności badania merytorycznej zasadności wskazanych w niej podstaw – z wyjątkiem zajścia jednej z dwóch sytuacji: jeżeli strona była pozbawiona możliwości działania albo nie była należycie reprezentowana. (zob. A. Kabat, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu...*, komentarz do art. 278; H. Knysiak-Molczyk, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2004, s. 341).

4. Zgodnie z art. 275 p.p.s.a., do wznowienia postępowania z przyczyn nieważności właściwy jest sąd, który wydał zaskarżone orzeczenie, a jeżeli

zaskarżono orzeczenia sądów obu instancji – Naczelny Sąd Administracyjny. Do wznowienia postępowania na innej podstawie (jak w sprawie będącej podstawą wniesienia analizowanej skargi konstytucyjnej) właściwy jest sąd, który ostatnio orzekał w sprawie (*in casu* NSA). Procedura rozpoznawania skargi o wznowienie nie doznaje jednak istotniejszych różnic w zależności od tego, jaki sąd jest właściwy do jej rozpoznania. Do skargi o wznowienie postępowania wnoszonej do Naczelnego Sądu Administracyjnego stosuje się odpowiednio art. 175 p.p.s.a. Oznacza to, że taka skarga musi być sporządzona przez adwokata, radcę prawnego lub inną osobę wymienioną w tym przepisie (zob. postanowienie NSA z 9 marca 2005 r., sygn. akt I GSK 359/05). Skarga o wznowienie postępowania powoduje uruchomienie dwufazowego postępowania, mającego na celu zbadanie jej dopuszczalności, a następnie, jeśli to zostanie potwierdzone, zbadanie jej zasadności (zob. postanowienie NSA z: 16 listopada 2005 r., sygn. akt I OZ 299/05; 4 września 2013 r., sygn. akt I FSK 1424/13 i 6 sierpnia 2020 r. sygn. akt I GSK 349/20; zob. także H. Knysiak-Molczyk, [w:] *Prawo o postępowaniu...*, red. T. Woś, s. 915). W wyroku z 17 sierpnia 2012 r., sygn. akt I FSK 281/12, NSA wskazał, że pierwszy etap polega na ustaleniu czy w sprawie ziściła się przesłanka wznowieniowa, która otwiera możliwość ponownego zbadania sprawy oraz czy zachowany został termin do wniesienia skargi. W kontekście okoliczności, jakie wystąpiły w sprawie skarżącego warto przywołać w tym miejscu pogląd wyrażony w postanowieniu NSA z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt I FSK 2189/13, wedle którego samo sformułowanie podstawy wznowienia w sposób odpowiadający przepisom art. 271-274 p.p.s.a. nie oznacza, że skarga opiera się na ustawowej podstawie wznowienia, jeżeli już z jej uzasadnienia wynika, że podnoszona podstawa nie zachodzi. Drugi etap dotyczy *stricte* ponownego rozstrzygnięcia sporu, który był przedmiotem orzeczenia, zakwestionowanego w tym nadzwyczajnym trybie. Rozpoznanie zasadności podstaw skargi o wznowienie postępowania następuje wyłącznie na rozprawie. W zakresie badania podstaw wznowienia na posiedzeniu niejawnym mieści się jedynie stwierdzenie, czy skarżący wskazuje podstawę wznowienia i czy odpowiada ona jednej z podanych w p.p.s.a. przyczyn uzasadniających żądanie wznowienia, a nie ustalenie, czy podstawa ta rzeczywiście istnieje lub jest trafna (zob. wyrok WSA w Warszawie z 14 marca 2006 r., sygn. akt V SA/Wa 2660/05). Dopiero na rozprawie sąd bada merytoryczne występowanie ustawowej podstawy wznowienia,

a negatywny wynik tej oceny powoduje oddalenie skargi o wznowienie (zob. postanowienie NSA z 26 października 2012 r., sygn. akt II OSK 2577/12).

V. Analiza formalnoprawna

1. Kontrola konstytucyjności inicjowana w trybie skargi konstytucyjnej jest wyznaczona przez ramy określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W myśl tego przepisu, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Ustawodawca doprecyzował zasady, na jakich dopuszczalne jest korzystanie z tego środka ochrony i nałożył na skarżącego szereg obowiązków, których wypełnienie stanowi *conditio sine qua non* merytorycznego rozpoznania skargi.

Zgodnie ze stabilną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na każdym etapie postępowania niezbędna jest kontrola, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek wydania wyroku, powodująca konieczność umorzenia postępowania (por. m.in. wyroki TK z: 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14; 21 czerwca 2017 r., sygn. akt SK 35/15 i 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt SK 24/19 i powołane tam orzecznictwo sądu konstytucyjnego oraz postanowienia TK z: 18 listopada 2009 r., sygn. akt SK 12/09; 19 października 2010 r., sygn. akt SK 8/09; 18 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 1/12; 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 54/12; 26 maja 2015 r., sygn. akt SK 6/13; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15; 14 listopada 2017 r., sygn. akt SK 4/16; 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 7/19; 18 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 21/17; 9 grudnia 2019 r., sygn. akt SK 19/18 i 16 lipca 2020 r., sygn. akt SK 15/18). Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych, jak również przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli inicjowanej w trybie skargi konstytucyjnej, wniosku lub pytania prawnego.

W wypadku stwierdzenia przeszkody formalnej na etapie służącym merytorycznemu rozpoznaniu skargi, Trybunał umarza postępowanie, albowiem pozytywny wynik wstępnej kontroli skargi – przewidzianej art. 61 ustawy o TK – nie przesądza definitywnie o dopuszczalności późniejszego jej rozpoznania co do *meritum* (zob. postanowienie pełnego składu TK z 15 listopada 2018 r., sygn. akt

SK 5/14). Dopiero bowiem szczegółowa analiza okoliczności sprawy prowadzona na etapie jej merytorycznego rozpoznania pozwala ostatecznie ustalić, czy skarga spełnia wymogi Konstytucji i ustawy o TK. Dopuszczalność rozpoznania niniejszej skargi podlegała kontroli wstępnej. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 4 marca 2020 r. (sygn. akt Ts 82/19), uwzględniającym zażalenie na postanowienie z 26 września 2019 r. o odmowie nadania skardze biegu, uznawszy, że spełnia ona wymogi formalne i materialne, warunkujące poddanie jej merytorycznemu rozstrzygnięciu, nadał jej dalszy bieg.

W opinii Sejmu, analiza skargi konstytucyjnej mająca na celu weryfikację istnienia pozytywnych oraz braku ujemnych przesłanek procesowych prowadzi jednak do wniosku, że pismo procesowe inicjujące niniejsze postępowanie jest obarczone wadami, które przesądzają o niedopuszczalności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w tej sprawie. Przemawiają za tym następujące, omówione poniżej okoliczności.

2. Skarżący jako wzorce kontroli wskazał następujące przepisy Konstytucji: art. 2 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej"), art. 32 ust. 1 Konstytucji („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne") oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji („Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd").

Wymaga zaakcentowania, że analiza uzasadnienia skargi konstytucyjnej nie pozostawia wątpliwości, iż traktuje on przywołane przepisy jako samodzielne wzorce kontroli. Zarówno w *petitum* skargi, jak i jej uzasadnieniu art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji wskazywane są jako autonomiczne podstawy kontroli.

W opinii Sejmu, już taka konstrukcja wzorców budzić może zastrzeżenia z perspektywy zasad rządzących badaniem zaskarżonego przepisu przez Trybunał w trybie skargi konstytucyjnej. Jedną z konstytutywnych przesłanek umożliwiających rozpoznanie skargi stanowi bowiem wykazanie przez skarżącego, że doszło do naruszenia określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący. Nie ma wątpliwości co do tego, iż art. 45 ust. 1 Konstytucji inkorporuje prawo podmiotowe skarżącego i może stanowić samodzielną podstawę kontroli kwestionowanej przez niego regulacji. Natomiast zawartość normatywna art. 2 oraz

art. 32 ust. 1 Konstytucji podaje w wątpliwość dopuszczalność autonomicznej oceny konstytucyjności art. 273 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w świetle ich postanowień.

3. Odnosząc się do wskazania art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym toczącym się w trybie skargi konstytucyjnej, należy podkreślić, że możliwość taka jest traktowana restrykcyjnie. Skarga konstytucyjna stanowi bowiem subsydiarny środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności, którego wniesienie uwarunkowane jest spełnieniem przesłanek określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Z tego przepisu wynika konieczność wyraźnego wskazania, jakie prawa lub wolności zostały – zdaniem skarżącego – naruszone. Tego obowiązku skarżący nie wykonał, ograniczając swoje rozważania do ogólnego stwierdzenia: „zaprezentowana wykładnia art. 273 § 1 pkt 1 p.p.s.a. jest sprzeczna z zasadami demokratycznego państwa prawnego" (skarga, s. 3) oraz „podważa zaufanie obywatela do sprawowania wymiaru sprawiedliwości wedle zasad demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)" (pismo uzupełniające, s. 2).

Wobec powyższego, wymaga zaakcentowania, że Trybunał, odnosząc się do art. 2 Konstytucji, wielokrotnie wypowiadał się na temat dopuszczalności powoływania tego przepisu jako wzorca kontroli w skardze konstytucyjnej: „nie ma wątpliwości, że możliwość ta jest wyjątkowa i ma charakter pomocniczy. Mogłaby się pojawić w dwóch przypadkach. Po pierwsze, gdyby skarżący wywiódł z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które nie zostały wyraźnie wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych; wówczas przepis ten mógłby być samodzielnym wzorcem kontroli. Po drugie, jeżeli skarżący odwołałby się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia i wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym; wówczas art. 2 Konstytucji mógłby pełnić funkcję pomocniczego wzorca kontroli, występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym dotyczącym konkretnego prawa człowieka (zob. np. wyrok z 28 października 2010 r., sygn. SK 19/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 83 i powołane tam orzecznictwo)" (postanowienie TK z 19 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 1/17). Żadna z powyżej opisanych sytuacji nie zachodzi w sprawie zawisłej przed TK. Skarżący, mimo że w *petitum* skargi wskazał art. 2 Konstytucji jako autonomiczny wzorzec kontroli, to jednak w uzasadnieniu swojego wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego nie

wykazał, w jaki sposób naruszenie ujętej w nim klauzuli demokratycznego państwa prawnego wpływa na ochronę jego praw podmiotowych.

W ocenie Sejmu, przesądza to o konieczności wystąpienia z wnioskiem o **umorzenie** postępowania w zakresie dotyczącym badania zgodności kwestionowanej regulacji z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

4. Ustosunkowując się do powołania przez skarżącego art. 32 ust. 1 Konstytucji jako samodzielnej podstawy kontroli, należy przypomnieć, że zgodnie z ugruntowanym poglądem Trybunału Konstytucyjnego, art. 32 Konstytucji nie statuuje żadnej konkretnej wolności czy prawa, ale jest identyfikowany jako przepis ustanawiający „zasadę ogólną", która nie ma jednak samoistnego charakteru: „Przyjmując, że art. 32 wyraża przede wszystkim zasadę ogólną, dotyczącą konstytucyjnych wolności i praw jednostki, założyć można, że – będące jego pochodną – prawo do równego traktowania także odnosi się przede wszystkim do realizacji tych właśnie wolności i praw. (...) Uznając więc prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż ma ono charakter niejako prawa «drugiego stopnia» («metaprawa»), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako «samoistnie». Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej" (postanowienie pełnego składu TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01). W ocenie Trybunału, znaczy to przede wszystkim, że „wszyscy są równi w «godności, wolności i prawach», o których w innych przepisach mówi Konstytucja, i że nie jest dopuszczalna dyskryminacja w realizacji tych wolności i praw". Przywołany pogląd jest akceptowany w aktualnym orzecznictwie Trybunału (zob. np. wyroki TK z: 7 maja 2013 r., sygn. akt SK 11/11 i 26 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 2/17 oraz postanowienia TK z: 22 lipca 2014 r., sygn. akt SK 28/12; 19 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 1/17 oraz 18 grudnia 2019 r., sygn. akt SK 71/19).

W związku z powyższym przedmiotem skargi konstytucyjnej nie może być naruszenie samej zasady równości, lecz jej naruszenie w związku z określonym

konstytucyjnym prawem podmiotowym. Innymi słowy, w postępowaniu skargowym art. 32 ust. 1 Konstytucji może stanowić wzorzec kontroli tylko wtedy, gdy jest powołany wraz z innym przepisem, statuującym prawo lub wolność konstytucyjną.

Odnosząc poczynione ustalenia do analizowanej skargi konstytucyjnej, należy zauważyć, że skarżący – oprócz art. 32 ust. 1 Konstytucji – wzorcem kontroli konstytucyjności czyni art. 45 ust. 1 Konstytucji, co do którego nie ma wątpliwości, iż inkorporuje chronione konstytucyjnie prawo podmiotowe – prawo do sądu. Sejm odnotowuje także, że skarżący, uzasadniając zarzut niezgodności art. 273 § 1 pkt 1 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji – wskazanymi w *petitum* skargi jako wzorce konstytucyjności – posługuje się tą samą argumentacją, odnosząc ją *en bloc* do przywołanych podstaw kontroli.

Wobec powyższego zasadne jest rozważenie ujęcia art. 32 ust. 1 Konstytucji jako pomocniczego względem art. 45 ust. 1 Konstytucji wzorca kontroli.

Zabieg taki jest akceptowalny przy uwzględnieniu zasady *falsa demonstratio non nocet*, która „znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, ale również do norm prawnych stanowiących podstawę kontroli" (por. np. wyrok TK z 8 lipca 2002 r., sygn. akt SK 41/01 oraz postanowienia TK z: 8 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 26/07 i 21 lipca 2009 r., sygn. akt SK 61/08) i w opinii Sejmu można przyjąć, że skarżący wnosi o weryfikację zaskarżonego przepisu z perspektywy art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Ta, jak się wydaje, zgodna z intencją skarżącego ingerencja w układ podstaw kontroli ma dodatkowo znaczenie z perspektywy poglądu, jaki wyraził Trybunał w odniesieniu do adekwatności art. 45 ust. 1 Konstytucji jako autonomicznego wzorca kontroli przepisów p.p.s.a. regulujących instytucję wznowienia postępowania przed sądami administracyjnymi. W wyroku z 15 maja 2019 r., sygn. akt SK 16/17 Trybunał wywiódł bowiem: „Jak wskazuje orzecznictwo Trybunału (zob. w szczególności wyroki z: 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 10/15; 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09; 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29; 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32), postępowanie wznowieniowe ma charakter akcesoryjny (incydentalny, pomocniczy, „«wpadkowy») w stosunku do postępowania głównego. W wypadku rozpatrywanej skargi konstytucyjnej, postępowaniem głównym jest postępowanie zainicjowane przez skarżącą skargą o uchylenie decyzji administracyjnej, a zakończone prawomocnym

wyrokiem NSA. Postępowanie wznowieniowe jest więc z jednej strony postępowaniem odrębnym w sensie technicznym, stanowiącym – jeśli jest przewidziane w ustawie – element realizacji konstytucyjnego, formalnego prawa podmiotu do sądu. Z drugiej strony jednak zapadające w tym postępowaniu rozstrzygnięcie nie dotyczy odrębnego prawa podmiotowego w sensie materialnym, wobec czego jego przedmiot nie jest sam w sobie sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Pozostaje ono jednak w ścisłym związku z postępowaniem głównym, w którym rozstrzyga się (a ściślej, już rozstrzygnięto prawomocnie) sprawę danego podmiotu, i w tym sensie stanowi element tej samej sprawy.

Z tego punktu widzenia prawo do wznowienia postępowania nie może być uważane za bezpośredni przedmiot ochrony art. 45 ust. 1 Konstytucji w zakresie prawa dostępu do sądu. Ustawodawca zasadniczo ma zatem swobodę decyzji co do tego, czy i na jakich podstawach w wypadku określonego postępowania prawnego dopuścić wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem. Powoływane wyżej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje konsekwentnie, że podmiotom postępowań prawnych podlegających ustawowemu unormowaniu nie służy ogólne konstytucyjne prawo do wznowienia postępowania (nie ma gwarancji dostępu do wznowienia)".

Zważywszy przywołany pogląd Trybunału oraz treść zarzutów skarżącego, które zasadzają się na braku możliwości uruchomienia postępowania wznowieniowego z uwagi na nieuwzględnienie przesłanki uchylenia wyroku o warunkowym umorzeniu postępowania jako przesłanki restytucyjnej, ewentualna merytoryczna ocena kwestionowanej regulacji powinna być oparta o art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Jednocześnie jednak Sejm zastrzega, że konieczna z perspektywy polskiego modelu skargi konstytucyjnej modyfikacja w obrębie wzorców kontroli nie stanowi ostatniego problemu natury formalnoprawnej w niniejszej sprawie.

Analiza konstrukcji zarzutów skargi prowadzi bowiem do wniosku o niedopuszczalności merytorycznej wypowiedzi Trybunału pod ich adresem. Zasadność tego stwierdzenia zostanie wyjaśniona w kolejnych punktach niniejszego pisma.

5. Wymaga zaznaczenia, że jakkolwiek skarżący wyraźnie akcentuje, iż swoje wątpliwości konstytucyjne kieruje pod adresem sądowej wykładni art. 273 § 1 pkt 1

p.p.s.a., co nakazywałoby rozstrzygnąć, czy tak określony przedmiot kontroli podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego (jednostkowa wykładnia dokonana przez sądy w sprawie skarżącego nie mieści się w kognicji Trybunału Konstytucyjnego; zob. m.in. postanowienia TK z: 2 grudnia 2010 r., sygn. akt SK 11/10; 16 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 21/16; 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 7/19), to w rzeczywistości kwestionuje dosłowne brzmienie tego przepisu, a ściślej – brak w nim określonej treści normatywnej, o czym niżej.

Zaskarżony przepis brzmi: „Można żądać wznowienia na tej podstawie, że: 1) orzeczenie zostało oparte na dokumencie podrobionym lub przerobionym albo na skazującym wyroku karnym, następnie uchylonym;", natomiast inicjator niniejszego postępowania wskazuje, że niekonstytucyjność tego rozwiązania normatywnego polega na tym, że zawarty w nim zwrot „orzeczenie oparte na skazującym wyroku karnym, następnie uchylonym" nie obejmuje swoim zakresem wyroków warunkowo umarzających postępowanie, ponieważ nie są one skazującymi wyrokami karnymi w rozumieniu tegoż przepisu. Jednocześnie skarżący wywodzi takie odczytywanie zaskarżonego przepisu wynika z interpretacji utrwalonej w orzecznictwie sądów administracyjnych.

6. W tym miejscu, Sejm uznaje za stosowne podkreślić, że jakkolwiek skarżący – argumentując na rzecz istnienia kontestowanej w skardze wykładni – powołuje się na postanowienie NSA kończące postępowanie w jego sprawie, to nie rozwija tego wątku rozważań i nie przywołuje przykładów innych rozstrzygnięć NSA, w których sąd ten przyjąłby niekonstytucyjną wykładnię art. 273 § 1 pkt 1 p.p.s.a., utrwalając ją w swoim dorobku orzeczniczym. Skarżący nie odnosi się także w ogóle do kwestii wykrystalizowania się linii orzeczniczej, w którą wpisywałyby się poglądy sądów administracyjnych prezentujących odmienną niż kwestionowana wykładnię.

W świetle zarzutu skargi, który zasadza się na twierdzeniu, iż do naruszenia praw skarżącego doszło w wyniku stosowania przez sądy niekonstytucyjnej wykładni, a także wobec ustalonych w orzecznictwie TK przesłanek warunkujących możliwość kontroli konstytucyjnej normy interpretowanej przez sądy, elementem uzasadnienia skargi winny być argumenty przemawiające po pierwsze, za istnieniem linii orzeczniczej kwestionowanej przez skarżącego oraz, po drugie, za dominującą jej pozycją w poglądach sądów administracyjnych. Takich komponentów w analizowanej

skardze konstytucyjnej zabrakło, co należałoby postrzegać w perspektywie deficytu uzasadnienia.

Jak podnosi Trybunał Konstytucyjny: „skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonywające argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać «sposób» tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli [...] Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej" (postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09; zob. także np. postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; 14 stycznia 2009 r., sygn. akt Ts 21/07; 15 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 10/09; 12 października 2010 r., sygn. akt Ts 229/09; 6 grudnia 2012 r., sygn. akt Ts 187/11). Wyrażany w skardze pogląd o niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji powinien zostać wsparty konkretnymi, merytorycznymi i przekonywającymi argumentami (zob. np. postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09), „które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej między normami prawnymi – tymi, wynikającymi z zaskarżonych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego oraz konstytucyjnymi, statuującymi określone prawo lub wolność przysługującą skarżącemu" (postanowienie TK z 24 lipca 2002 r., sygn. akt SK 44/01). Tym bardziej, że Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, iż przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie (zob. m.in. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10; postanowienie TK z 25 lutego 2015 r., sygn. akt Tw 37/14).

Wymóg właściwego uzasadnienia przez skarżącego zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów stanowi konsekwencję nałożonego na niego przez ustawodawcę ciężaru dowodu; przedstawiana argumentacja winna bowiem doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów prawa. Trybunał, w świetle art. 67 ust. 1 ustawy o TK, jest związany granicami skargi, co w rezultacie uniemożliwia samodzielne określanie przez niego przedmiotu kontroli, jak i zastąpienie skarżącego

w obowiązku określenia sposobu naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności przez kwestionowane w skardze przepisy (zob. np. postanowienie TK z 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt SK 25/14). Jak podnosi Trybunał, „dotyczy to także sytuacji, w której skarżący ogranicza się do wskazania i zacytowania treści przepisu Konstytucji, a nie precyzuje argumentów na potwierdzenie postawionej w skardze tezy" (zob. postanowienia TK z: 5 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 25/12; 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 17/13).

Odnosząc się do zaprezentowanego przez skarżącego sposobu argumentowania, Sejm stwierdza, że takie uzasadnienie nie spełnia wymogu formalnego skargi konstytucyjnej z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, jakim jest prawidłowe uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanym konstytucyjnym prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Już ten fakt skłania do sformułowania wniosku o **umorzenie** postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

7. Jak już wskazano, istota problemu konstytucyjnego wyłaniającego się na kanwie analizowanej skargi polega na tym, że zastosowane w treści art. 273 § 1 pkt 1 p.p.s.a. sformułowanie „orzeczenie oparte na skazującym wyroku karnym, następnie uchylonym" nie obejmuje swoim zakresem wyroków warunkowo umarzających postępowanie, co wynika wprost z treści kwestionowanej normy, a rekonstrukcja jej treści nie wymaga specjalnych zabiegów interpretacyjnych. Warto bowiem zauważyć, że „skazujący wyrok karny" stanowi odmienną kategorię orzeczenia sądu niż „wyrok o warunkowym umorzeniu postępowania". Rację ma przy tym skarżący, który twierdzi: „orzeczenie o warunkowym umorzeniu postępowania oznacza obalenie domniemania niewinności oskarżonego, a tym samym zawiera stwierdzenie jego winy, a więc uznanie, że dopuścił się on przestępstwa, które mu zarzucono i za które ponosi konsekwencje wynikające z konieczności wypełnienia nałożonych na niego obowiązków" (skarga, s. 4). Jednocześnie jednak nie sposób zgodzić się ze skarżącym, który wskazując, że „wyrok orzekający o warunkowym umorzeniu postępowania karnego opiera się więc na ustaleniu winy sprawcy czynu zabronionego i rozstrzygnięciu jej stopnia, stanowi zatem skazanie sprawcy, oczywiście, ze względu na charakter środka probacyjnego, na czas pomyślnego upływu okresu próby", wywodzi tożsamość skutków wyroku warunkowo

umarzającego postępowanie i skutków wyroku skazującego w postępowaniu karnym w perspektywie przesłanki wznowienia postępowania przed sądem administracyjnym.

W literaturze przedmiotu wyrażono pogląd, zgodnie z którym uznanie skazującego charakteru wyroku o warunkowym umorzeniu postępowania pozostawałoby w sprzeczności z założeniem, jakie przyświecało regulacji tej instytucji, mianowicie warunkowym uwolnieniu sprawcy od odpowiedzialności karnej typu retrybutywnego, a co za tym idzie braku zmiany statusu sprawcy czynu zabronionego (z oskarżonego w skazanego) i piętna „skazania" (zob. T. Kozioł, *Warunkowe umorzenie postępowania karnego*, Lex/el. 2009). Sąd Najwyższy uznaje warunkowe umorzenie postępowania za odstąpienie od skazania i karania sprawcy i nie można go postrzegać jako formę, ani odmianę warunkowego skazania (zob. uchwała SN z 29 stycznia 1971 r., sygn. akt VI KZP 26/69), pogląd ten SN stanowczo podtrzymał na gruncie k.k. oraz k.p.k. (postanowienia SN z: 17 maja 2000 r., sygn. akt I KZP 7/00 i 1 marca 2004 r., sygn. akt V KK 373/03). Również, a może przede wszystkim, na płaszczyźnie regulacyjnej wyrok skazujący jest odróżniany od wyroku o warunkowym umorzeniu postępowania. Zgodnie z art. 413 § 2 pkt 2 k.p.k., wymaga się, aby wyrok skazujący zawierał rozstrzygnięcia co do kary i środków karnych, o czym w przypadku warunkowego umorzenia postępowania nie może być mowy. Także ustawa z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1158) nie traktuje warunkowego umorzenia postępowania jako skazania, skoro w art. 1 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 tej ustawy dokonano systematyzacji informacji w dwie odrębne kategorie: dane o osobach prawomocnie skazanych za przestępstwa lub przestępstwa skarbowe oraz dane o osobach, przeciwko którym prawomocnie warunkowo umorzono postępowanie karne w sprawach o przestępstwa lub przestępstwa skarbowe.

W świetle powyższych ustaleń nie sposób zgodzić się z twierdzeniem skarżącego, iż wyrok o warunkowym umorzeniu postępowania należy klasyfikować jako rodzaj wyroku skazującego.

8. Powracając do głównego wątku analizy konstrukcji uzasadnienia skargi, Sejm stwierdza, że skarżący kwestionuje przyjęty przez ustawodawcę katalog przesłanek restytucyjnych postępowania przed sądami administracyjnymi, upatrując niekonstytucyjność zaskarżonej regulacji w braku wskazania jako jednej z nich

uchylenia wyroku o warunkowym umorzeniu postępowania. R. O wywodzi bowiem, iż zarówno wyrok skazujący, jak i wyrok o warunkowym umorzeniu postępowania poprzedzone są ustaleniem sprawstwa i winy, obalają domniemanie niewinności, a skoro tak, to następcze uchylenie każdego z nich powinno dawać rezultat w postaci skutecznego wniesienia skargi o wznowienie postępowania do sądu administracyjnego, na podstawie art. 273 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Skarżący podnosi przy tym, że „to nie wysokość czy rodzaj zastosowanej kary jest dla Sądu administracyjnego istotna z punktu widzenia rozstrzygania sprawy administracyjnej, ale to właśnie sam fakt popełnienia czynu zabronionego determinuje sytuację administracyjnoprawną tego podmiotu. W sytuacji zatem uchylenia wyroku karnego, a tym samym przywrócenia domniemania niewinności podmiotu wcześniej skazanego wyrokiem karnym powyższe winno prowadzić zgodnie z założeniami instytucji wznowienia postępowania do zrewidowania orzeczenia Sądu administracyjnego. Fakt wcześniejszego popełnienia przestępstwa uczynił on bowiem jedną z podstaw wydanego w sprawie rozstrzygnięcia administracyjnego" (skarga, s. 5).

Z przywołanego fragmentu uzasadnienia skargi wynika więc, że skarżący podnosi, iż pożądanym – wedle jego opinii – rozwiązaniem byłoby wskazanie uchylenia wyroku o warunkowym umorzeniu postępowania jako jednej z przesłanek wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego. Zdaniem Sejmu, zasadnie należy przyjąć, że istota skargi sprowadza się do postulatu wprowadzenia nowej regulacji prawnej o określonej – akceptowalnej przez skarżącego – treści, polegającej na uwzględnieniu skutków uchylenia wyroku o warunkowym umorzeniu postępowania karnego w kontekście możliwości wznowienia postępowania przed sądami administracyjnymi. Tylko takie rozwiązanie normatywne, w świetle wywodów skarżącego, należałoby uznać za w pełni zgodne z Konstytucją.

W ten sposób zgłaszana wątpliwość konstytucyjna skarżącego nie mieści się jednak w zakresie kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Znajduje to potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie, zgodnie z którym: „zarzuty (...) nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę" (zob. np. wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00). Z tego względu Sejm przywołuje pogląd Trybunału Konstytucyjnego, który wywiódł, 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. To pozostaje poza kognicją TK, a orzekanie w sprawie jest niedopuszczalne" (postanowienie pełnego składu TK z 15 listopada 2018 r., sygn. akt SK 5/14).

Jednocześnie Sejm ma świadomość, że o ile Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych, to w przypadku aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z punktu widzenia tego, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości konstytucyjne (wyroki TK z: 11 lipca 2013 r., sygn. akt SK 16/12; 5 grudnia 1996 r.; sygn. akt K 25/95; postanowienia TK z: 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13; 13 października 2010 r., sygn. akt P 19/09). Idzie w tym wypadku o ocenę konstytucyjności tzw. pominięcia legislacyjnego, tj. regulacji częściowej, o niepełnym charakterze, czy też innymi słowy – braku w określonej regulacji elementów koniecznych dla uzyskania stanu konstytucyjności (zob. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; postanowienia TK z: 9 maja 2000 r., sygn. akt Ts 84/99 i 8 września 2004 r., sygn. akt SK 55/03).

Trybunał – jak sam podkreśla – musi podchodzić z ostrożnością do tego rodzaju zarzutów, aby działalnością orzeczniczą nie wkraczać w sferę tworzenia prawa zastrzeżoną, co do zasady, dla władzy ustawodawczej. Możliwość oceny konstytucyjności pominięć prawodawczych powinna zatem podlegać regule *exceptiones non sunt extendendae* (postanowienia TK z: 25 listopada 2015 r., sygn. akt Ts 248/13; 1 marca 2017 r., sygn. akt K 13/14). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał wyjątkowy charakter kontroli konstytucyjności pominięć legislacyjnych. W postanowieniu TK z 18 czerwca 2013 r. (sygn. akt SK 1/12) wskazano, że: „określona regulacja może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne z punktu widzenia przedmiotu i celu tej regulacji. Ocena czy ustawodawca dopuścił się pominięcia prawodawczego, wymaga więc *a casu ad casum* zbadania danego unormowania w kontekście wzorców i wartości konstytucyjnych, które ze względu na naturę tej regulacji muszą zostać poszerzone o daną kategorię podmiotów lub zachowań. To znaczy, że z norm

konstytucyjnych da się odtworzyć wzorzec instytucji prawnej kształtowanej w akcie normatywnym, lecz instytucja w akcie tym ukształtowana konstytucyjnemu wzorcowi nie odpowiada".

Wobec powyższego trzeba podkreślić, że brak w konstrukcji art. 273 § 1 pkt 1 p.p.s.a. wskazania wyroku o warunkowym umorzeniu postępowania, następnie uchylonego, jako przesłanki wznowienia postępowania przed sądem administracyjnym jest efektem intencjonalnego i uzasadnionego zaniechania ustawodawcy i nie można mu przypisać charakteru luki tetycznej. Przemawiają za tym następujące racje.

9. Przede wszystkim, co dostrzega również skarżący, wymaga zaakcentowania, że przesłanka, na jaką powołał się on w skardze o wznowienie postępowania łączy się ściśle z wpływem, jaki wedle p.p.s.a ma prawomocny wyrok skazujący na orzeczenie sądu w postępowaniu sądowoadministracyjnym, w perspektywie ustalenia faktu popełnienia przestępstwa. Zakres tej przyczyny wznowienia zdeterminowany jest zakresem związania sądu administracyjnego wynikającego z art. 11 p.p.s.a oraz okolicznością, w jakim stopniu w danym przypadku sąd administracyjny oparł swe rozstrzygnięcie na wyroku skazującym karnym, który następnie został uchylony.

Dla czytelności wywodu należy wskazać, że zgodnie z art. 11 p.p.s.a.: „Ustalenia wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa wiążą sąd administracyjny".

Już *prima facie* z przepisu tego wynika, iż sąd administracyjny, w toczącym się przed nim postępowaniu, jest związany ustaleniami prawomocnego wyroku skazującego sądu karnego co do popełnienia przestępstwa. W tym zakresie sąd administracyjny nie może zatem czynić ustaleń (prowadzić postępowania dowodowego), które podważały ustalenia wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego. W wyroku z 30 sierpnia 2017 r., sygn. akt I FSK 2274/15, NSA wywiódł, iż: „Zgodnie ze wspomnianym artykułem [art. 11 p.p.s.a. – uwaga własna] ustalenia wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego co do popełniania przestępstwa wiążą sąd administracyjny. Oznacza to, że sąd administracyjny musi uwzględnić w swoim orzekaniu tego rodzaju wyrok karny, a co najistotniejsze nie ma prawa do jego kwestionowania, czy w jakikolwiek inny sposób dezawuowania ustaleń z niego wynikających. Innymi

słowy, źródłem takich ustaleń pozostaje wówczas tylko i wyłącznie sam wyrok karny. Powoduje on niedopuszczalność ferowania odmiennych od niego ocen w oparciu o jakikolwiek inny materiał dowodowy zebrany w danej sprawie poddawanej osądowi sądu administracyjnego, nawet gdyby w jego świetle jako zasadne mogło jawić się zaaprobowanie ustaleń organów podatkowych odmiennych od tych, które wynikają z wyroku karnego".

Podkreślenia wymaga, że w świetle art. 11 p.p.s.a. sąd administracyjny jest związany – po pierwsze – tylko prawomocnym wyrokiem skazującym sądu karnego (nie zaś np. wyrokiem uniewinniającym), a po drugie – związanie to ograniczone jest do ustaleń co do popełnienia przestępstwa. W odniesieniu do pierwszej kwestii (co stanowi istotę wątpliwości konstytucyjnych skarżącego) w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że: „nie wiążą sądu administracyjnego, a przez to także organów administracji publicznej, ustalenia zawarte w wyrokach karnych nieprawomocnych, uniewinniających lub umarzających postępowanie (warunkowo oraz bezwarunkowo; tak trafnie wyr. WSA w Rzeszowie z 4.2.2014 r., I SA/Rz 1127/13, Legalis; wyr. NSA z 12.3.2014 r., I OSK 393/13, Legalis; wyr. NSA z 3.7.2018 r., II GSK 2826/16, CBOSA; wyr. NSA z 26.7.2018 r., II GSK 2786/16, CBOSA), jak również ustalenia wynikające z orzeczeń skazujących wydanych przez inne organy niż sąd karny (tj. inne niż sąd powszechny, sąd wojskowy, Trybunał Stanu)" (J. Drachal, J. Jagielski i P. Gołaszewski, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, komentarz do art. 11, nb. 4; tak również A. Kabat, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX/el. 2019, komentarz do art. 11, teza 3; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wyd. V, Lex/el. 2013, komentarz do art. 11, teza 2).

Za słusznością przedstawionego poglądu w doktrynie przywoływany jest także argument opierający się na tożsamości treści normatywnej, a co za tym idzie – celu, art. 11 p.p.s.a. oraz art. 11 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.; dalej: k.p.c.), którego zdanie pierwsze brzmi: „Ustalenia wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa wiążą sąd w postępowaniu cywilnym". W tej perspektywie wskazuje się bowiem na pogląd wyrażony w uchwale składu 7 sędziów SN z 22 października 1974 r., sygn. akt

III PZP 20/74, w której wyraźnie stwierdzono, że: „Ustalenia wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku warunkowo umarzającego postępowanie na podstawie art. 27 § 1 k.k. [aktualnie art. 66 § 1 k.k – uwaga własna] – co do popełnienia przestępstwa – nie wiążą z mocy art. 11 k.p.c. sądów w postępowaniu cywilnym (...) Ani wyrok uniewinniający, ani warunkowo umarzający postępowanie nie wiążą sądu, a tym samym nie wiążą także organów w postępowaniu administracyjnym (wyrok WSA w Kielcach z dnia 3 września 2009 r., I SA/Ke 329/09, LEX nr 527446)" (M. Romańska, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Wyd. VI, red. T. Woś, Lex/el. 2016, komentarz do art. 11, teza 7).

10. Warto także podkreślić, że z art. 11 p.p.s.a. wynika, że moc wiążącą dla sądu administracyjnego mają jedynie ustalenia co do popełnienia przestępstwa zawarte w prawomocnym wyroku skazującym. Oznacza to, iż sąd administracyjny jest związany tylko zawartymi w sentencji wyroku skazującego ustaleniami okoliczności związanych ze sprawą i typem czynu przypisanego sprawcy (wyroki NSA z: 13 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 355/08; 26 marca 2010 r., sygn. akt I FSK 587/09; 24 lutego 2012 r., sygn. akt I FSK 630/11; 30 kwietnia 2013 r. sygn. akt I FSK 914/12; 13 czerwca 2014 r., sygn. akt II FSK 93/14; 8 lipca 2015 r., sygn. akt I FSK 844/14; 21 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 828/15; 16 marca 2018 r., sygn. akt I FSK 922/16). Jak wskazuje się w doktrynie i orzecznictwie: „Chodzi tutaj zatem o ustalenia – faktyczne – dotyczące podmiotu przestępstwa (osoby sprawcy), czynu przypisanego oskarżonemu oraz przedmiotu przestępstwa, a także miejsca i czasu jego popełnienia (por. wyr. NSA z 8.3.2011 r., II OSK 484/10, Legalis oraz wyr. NSA z 8.4.2011 r., II FSK 2070/09, Legalis, a także wyr. NSA z 30.4.2013 r., I FSK 914/12, Legalis oraz wyr. NSA z 13.6.2014 r., II FSK 93/14, Legalis; zob. też wyr. NSA z 6.11.2015 r., II FSK 2013/13, Legalis oraz wyr. NSA z 19.7.2017 r., I FSK 2204/15, CBOSA, a także wyr. NSA z 8.12.2016 r., II OSK 668/15, Legalis, w którym wskazano, że niedopuszczalne jest prowadzenie postępowania dowodowego, mającego za przedmiot określenie formy woli popełnienia przez skarżącego przestępstwa, wobec czego zarzut naruszenia przepisów postępowania, wynikający z nieocenienia materiału dowodowego pod kątem tego, czy w kontrolowanym przypadku w rzeczywistości doszło do popełnienia przez skarżącego przestępstwa w formie winy nieumyślnej, należało uznać za oczywiście nieuprawniony). Inne

ustalenia faktyczne sądu karnego, dotyczące okoliczności ubocznych i zawarte w uzasadnieniu wyroku karnego, nie są wiążące dla sądu administracyjnego (chyba że chodzi o ustalenia stanowiące konieczną przesłankę określenia przestępstwa przypisanego oskarżonemu w sentencji wyroku; zob. też wyr. NSA z 17.5.2018 r., I OSK 2010/17, CBOSA oraz wyr. NSA z 6.2.2019 r., II GSK 5272/16, CBOSA). Pogląd ten podzielił NSA w wyroku z 25.7.2006 r. (I FSK 425/05, Legalis), wskazując, że sąd administracyjny jest uprawniony do oceny – tak jak i innych dowodów w sprawie – ustaleń sądu karnego zawartych w uzasadnieniu wyroku tego sądu. Uzasadnienie nie ma bowiem mocy wiążącej, ponieważ jest jedynie przejawem dochodzenia do rozstrzygnięcia (por. także wyr. NSA z 11.2.2009 r., II FSK 1598/07, Legalis oraz post. NSA z 8.4.2011 r., I FSK 790/10, Legalis; wyr. NSA z 8.4.2011 r., II FSK 2070/09, Legalis oraz wyr. NSA z 27.1.2012 r., II FSK 1307/10, CBOSA; zob. też wyr. NSA z 19.6.2012 r., II OSK 517/11, Legalis oraz wyr. NSA z 25.4.2018 r., II FSK 2590/17, CBOSA)" (J. Drachal, J. Jagielski i P. Gołaszewski, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, komentarz do art. 11, nb. 13; zob. też np. A. Kabat, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX/el. 2019, komentarz do art. 11, tezy 1 i 2).

Ratio art. 11 p.p.s.a. należy wiązać z koniecznością zapewnienia niesprzeczności rozstrzygnięć sądów karnych i sądów administracyjnych, zapadających w odniesieniu do tych samych okoliczności faktycznych (zob. wyrok WSA w Łodzi z 8 marca 2013 r., sygn. akt I SA/Łd 1002/12, gdzie wywiedziono: „Związanie sądu administracyjnego skazującym i prawomocnym wyrokiem karnym odnosi się tylko do faktu popełnienia przestępstwa, a więc sfery ustaleń faktycznych mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy sądowoadministracyjnej. Związanie to zostało wprowadzone, aby uniknąć sytuacji, w których na podstawie tych samych stanów faktycznych zapadałyby różne orzeczenia w postępowaniu karnym i sądowoadministracyjnym"; M. Romańska, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, komentarz do art. 11, teza 2 i 5, która stwierdza: „Ratio legis wprowadzenia do systemu prawnego zasady związania sądu [...] administracyjnego skazującym wyrokiem sądu karnego było dążenie do uniknięcia rozbieżności w orzecznictwie sądów karnych i innych w związku z tak istotną kwestią, jak przypisanie jakiejś osobie tego, że popełniła przestępstwo. Wiążąca wypowiedź o tej

kwestii może pochodzić od sądu karnego i takiej wypowiedzi nie powinny podważać inne sądy, czy choćby ponownie zajmować się badaniem tych okoliczności, które są istotne dla stwierdzenia, kto i jaki czyn zabroniony ustawą popełnił. [...] Związanie sądu administracyjnego prawomocnym wyrokiem skazującym zostało wprowadzone po to, by uniknąć sytuacji, w których na podstawie tych samych stanów faktycznych byłyby wydawane różne orzeczenia w postępowaniu karnym i sądowoadministracyjnym oraz [...] administracyjnym").

11. Jednocześnie jednak, co ma znaczenie z perspektywy analizowanej skargi konstytucyjnej, brak wśród przesłanek wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego warunku uchylenia wyroku o warunkowym umorzeniu postępowania wobec skarżącego nie oznacza, że wyrok ten mógł być całkowicie zignorowany przez orzekające w jego sprawie sądy administracyjne. Trzeba bowiem zauważyć, że zgodnie z art. 133 § 1 p.p.s.a. podstawą orzeczenia sądu administracyjnego jest cały materiał faktyczny i dowodowy zebrany w danej sprawie. Nie ulega zatem wątpliwości, że sądy administracyjne nie ograniczają się jedynie do przyjęcia ustaleń zawartych w prawomocnym wyroku karnym, gdyż nie są związane innymi ustaleniami sądu karnego niż tylko poczynionymi w sentencji jego prawomocnego wyroku.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W oceniał w sprawie skarżącego legalność decyzji KGP opartej na art. 41 ust. 2 pkt. 5 u.P. Przepis ten inkorporuje przesłankę fakultatywnego zwolnienia ze służby funkcjonariusza Policji, *verba legis*: „gdy wymaga tego ważny interes służby". W skład tego sformułowania wchodzi klauzula generalna, co zakłada konieczność wypełnienia go treścią w odniesieniu do każdego ocenianego przypadku.

W orzecznictwie sądów administracyjnych zauważa się, że z uwagi na nieporównywalność sytuacji faktycznych, jakie mogą być objęte hipotezą art. 41 ust. 2 pkt 5 u.P, użycie przez ustawodawcę sformułowania „ważny interes służby" jest w pełni uzasadnione. „Pozwala organom Policji na odpowiednią ocenę stanu faktycznego, aby w konsekwencji mogły one zdecydować o celowości dalszego trwania stosunku służbowego. Ustawodawca dostrzega zatem potrzebę ochrony interesu społecznego jako interesu nadrzędnego, dając jednocześnie właściwym organom możliwość oceny każdego indywidualnego przypadku. Przesłanka «ważnego interesu służby» jest zatem rodzajem klauzuli generalnej, której sens,

znaczenie i sposób zastosowania należy do organu stosującego ten przepis w kontekście danej sprawy. Odwołanie się w art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji do ważnego interesu służby oznacza w istocie, że organ Policji musi dokonać analizy stanu faktycznego, który legł u podstaw wszczęcia postępowania w sprawie i ocenić czy zdarzenia związane ze służbą danego policjanta, kwalifikowane ujemnie w świetle przepisów prawa, a także zasad deontologii zawodu policjanta i etosu służby w Policji, nie zawsze zawinione przez policjanta, uzasadniają rozwiązanie stosunku służbowego" (wyrok NSA z 14 lutego 2020 r., sygn. akt I OSK 2286/19, por. wyrok NSA z 4 lipca 2018 r., sygn. akt I OSK 40/18). Podobny pogląd wyraził SN, wywodząc, że „Przy zwolnieniu policjanta ze służby z powołaniem się na art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (...) należy uwzględnić okoliczności konkretnego przypadku, dotyczące zachowania się policjanta w służbie i w życiu prywatnym, bądź zdarzenia, które uniemożliwiają lub utrudniają pełnienie służby" (wyrok SN z 1 grudnia 1994 r., sygn. akt III ARN 65/94).

Dokonując zatem oceny sytuacji funkcjonariusza Policji w konfrontacji z interesem publicznym, jakim jest służba w tej formacji, trzeba mieć na uwadze jego szczególny status prawny wynikający z u.P. Składają się nań zarówno przywileje, jak również zwiększone obowiązki i ograniczenia wolności osobistej.

Przypomnieć tu można stanowisko Trybunału Konstytucyjnego kontrolującego zgodność z Konstytucją regulacji odnoszących się do służb mundurowych. Trybunał zwrócił uwagę na szczególny charakter ich funkcjonariuszy umożliwiający odmienne i bardziej rygorystyczne, niż w przypadku pozostałych zawodów i funkcji, ukształtowanie statusu służbowego, a w tym zakresie jego utraty.

W wyroku z 31 marca 1998 r., sygn. akt K 24/97, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że sprawowanie służby publicznej nie może być ujmowane w kategoriach tylko przywilejów, lecz należy je ujmować raczej w kategoriach służby, posłannictwa, roztropnej troski o dobro wspólne. Wśród służb mundurowych Policja wyróżnia się zakresem przydzielonych jej zadań, które mają charakter wieloaspektowy. Policja tworzy formację uzbrojoną, służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Do podstawowych jej zadań należy m.in. ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami, ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym, wykrywanie przestępstw

i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi, gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych (art. 1 ust. 2 u.P.). Trybunał podkreślił podstawowe znaczenie prawidłowego wykonywania zadań Policji dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, zaznaczając, że publiczny wymiar Policji w istotnym stopniu kształtuje autorytet organów państwa i zaufanie do ich funkcjonariuszy. Stąd też wymagania w stosunku do funkcjonariuszy publicznych Policji i innych służb mundurowych muszą być tak wysokie, aby umacniały podstawy ich autorytetu (zob. wyrok TK z 14 września 1999 r. sygn. akt SK 14/98). Troska o dobro służby publicznej, usprawiedliwia zastosowanie indywidualnych rygorów prawnych zdeterminowanych jej specyfiką, nawet jeżeli cechować je będzie duży stopień represyjności (zob. wyrok TK z 19 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 1/04; por. wyroki TK z: 23 kwietnia 1996 r., sygn. akt K 29/95 i 3 listopada 1999 r., sygn. akt K 13/99).

W świetle przedstawionej argumentacji nie może budzić najmniejszej wątpliwości, że funkcjonariusz Policji zobligowany jest pełnić służbę w taki sposób, by czynić zadość wszystkim postawionym przed nią wymaganiom. Jeśli nie byłoby to w pełni możliwe, zachodzi konieczność wyważenia dobra służby, jako interesu publicznego i interesu indywidualnego funkcjonariusza, z czym każdy pełniący służbę mundurową musi się godzić w chwili jej podejmowania.

Tak też w orzecznictwie sądów administracyjnych rozumiane jest pojęcie „ważnego interesu służby" uzasadniającego zwolnienie policjanta na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 5 u.P. Uznaje się bowiem, że przez ważny interes służby należy rozumieć sytuację, w której pierwszeństwo ochrony przysługuje Policji nawet, gdy następuje to kosztem zwalnianego policjanta (por. wyrok NSA z 12 lipca 2019 r. sygn. akt I OSK 710/17).

Co warte podkreślenia, stwierdzenie nieprzydatności policjanta do służby nie musi być wynikiem jego zawinionego czy niezgodnego z prawem działania. Nieprzydanym dla służby staje się na przykład funkcjonariusz, którego stan zdrowia uniemożliwia pełne wykorzystanie dla ważnych interesów służby (por. wyrok NSA z 21 kwietnia 1999 r. sygn. akt II SA 426/99). W takim wypadku – jak w stanie faktycznym poprzedzającym wniesienie skargi konstytucyjnej – to nie fakt choroby funkcjonariusza, lecz wywoływane takim stanem rzeczy negatywne skutki stale powtarzających się absencji chorobowych i nieobecności, mogą uzasadniać

rozwiązanie z policjantem stosunku służbowego na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 5 u.P. (por. wyrok NSA z 16 maja 2017 r., sygn. akt I OSK 921/16). W takiej sytuacji bez znaczenia pozostaje okoliczność dobrze pełnionej przez służby, czy otrzymanych wyróżnień. Długotrwała absencja spowodowana korzystaniem ze zwolnień lekarskich wymaga podejmowania przez organ stałych działań organizacyjnych (wyznaczenie zastępstw, zapewnienie dni wolnych za pełnioną przez pozostałych funkcjonariuszy służby w ponadnormatywnym wymiarze itp.), może zatem dezorganizować pracę jednostki i uniemożliwiać wywiązywanie się z ustawowych obowiązków, co nie jest do pogodzenia z dobrem formacji.

Przenosząc poczynione ustalenia na grunt niniejszej sprawy, należy zauważyć, że ze stanu faktycznego sprawy wynika, iż organy Policji – co następnie zaaprobowały sądy administracyjne obu instancji – zidentyfikowały ważny interes służby w konieczności prawidłowego wykonywania ustawowych zadań Policji. Zagrożenie ważnego interesu służby aktualizowało się w wypadku skarżącego w związku z kilkoma czynnikami: długotrwałą absencją funkcjonariusza dezorganizującą prawidłowy proces organizacji służby, trwałą utratą zaufania niezbędnego do zapewnienia prawidłowej realizacji zlecanych funkcjonariuszowi zadań i obowiązków służbowych ze strony jego przełożonych oraz wyrokiem o warunkowym umorzeniu postępowania wobec skarżącego w związku z przypisaniem mu sprawstwa i winy za przestępstwo zniesławienia Policji (por. pkt II.1. niniejszego pisma).

Wydanie wyroku umarzającego warunkowo postępowanie było więc nie jedyną, ale jedną z przesłanek branych pod uwagę przez organy i sądy rozstrzygające sprawę skarżącego i nawet, gdyby wyrok ten nigdy nie został wydany, nadal istniałyby dostateczne podstawy do zwolnienia ze służby R. O.

Ustalenia te nie mogą jednak prowadzić do sformułowania wniosku o umorzenie postępowania, ze względu na to, że nie istnieje bezpośrednie i rzeczywiste naruszenie konstytucyjnych praw skarżącego z uwagi na to, że jego sytuacja w istocie nie pogorszyła się wskutek zastosowania przez NSA zaskarżonego art. 273 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Trzeba zaznaczyć, że nawet gdyby doszło do wznowienia postępowania z uwagi na uwzględnienie uchylenia wyroku o warunkowym umorzeniu postępowania karnego jako podstawy restytucyjnej, wznowione postępowanie i tak skończyłoby się utrzymaniem w mocy rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby z uwagi na inne (pozostałe) racje

przemawiające za koniecznością odejścia ze służby R. O. , ze względu na jej ważny interes.

Skarżący w analizowanej sprawie nie wskazuje jednak na naruszenie prawa do trwałości stosunku służby, ale na równość w możliwości wznowienia postępowania i z tego względu niezasadne jest formułowanie wniosku umorzenie postępowania w oparciu o twierdzenie o braku pożądanego w polskim modelu skargi konstytucyjnej związku między obowiązywaniem unormowania będącego przedmiotem skargi a indywidualną sytuacją osoby ją wnoszącej.

12. Na gruncie niniejszej sprawy analizowany jest problem oddziaływania wyroku wydanego w postępowaniu karnym na orzeczenie sądu administracyjnego, które na nim zostało oparte, a który następnie został uchylony. W literaturze przedmiotu wywodzi się, że „w kontekście wskazanej podstawy wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego [art. 273 § 1 pkt 1 p.p.s.a. – uwaga własna] aktualne są rozważania dotyczące zakresu pojęcia «wyrok skazujący», prowadzone na gruncie art. 11 PrPostSAdm [p.p.s.a. – uwaga własna]" (K. Celińska-Grzegorczyk, R. Hauser, *Sądowa kontrola administracji publicznej. Tom 10, System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 126).

W istocie, kierując się dyrektywą wykładni językowej, w myśl której „nie można nadawać identycznym sformułowaniom w ramach tego samego aktu prawnego różnego znaczenia, jeżeli z tego aktu nie wynikają wskazówki, pozwalające na takie różne rozumienie tych samych sformułowań poszczególnych norm" (K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 247), zasadnym jest przyjęcie, iż ustawodawca posłużył się w art. 273 § 1 pkt 1 p.p.s.a. pojęciem „wyrok skazujący" w tożsamym znaczeniu co w art. 11 p.p.s.a.

Podstawa wznowienia o charakterze restytucyjnym w tym wypadku zakłada „związek przyczynowy między uchylonym wyrokiem karnym a rozstrzygnięciem zawartym w prawomocnym wyroku objętym skargą o wznowienie" (K. Celińska-Grzegorczyk, R. Hauser, *Sądowa kontrola*...) i jest to związek przyczynowy niejako zdeterminowany obligacją płynącą dla rozstrzygającego sądu administracyjnego z art. 11 p.p.s.a. Prawomocny wyrok skazujący wydany w postępowaniu karnym ma dla sądu administracyjnego w postępowaniu wywołanym skargą o wznowienie postępowania walor prejudykatu o znaczeniu ścisłym (M. Romańska, [w:] *Prawo*

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. Wyd. VI, red. T. Woś, Lex/el. 2016, komentarz do art. 11, teza 4). Oznacza to, że dla podjęcia rozstrzygnięcia o wznowieniu postępowania konieczna jest aktualizacja przesłanki w postaci wyroku skazującego, który następnie został uchylony. Jednocześnie, za ustaleniami doktryny postępowania cywilnego, podnosi się, że względu na to, że „przyznanie mocy wiążącej ustaleniom wyroku karnego stanowi odstępstwo od zasady bezpośredniości i swobodnej oceny dowodów, a tym samym w pewnym stopniu także od zasady niezawisłości sędziego przy rozstrzyganiu sprawy" granice stosowania art. 11 p.p.s.a. muszą być ściśle wyznaczane (*ibidem*).

Sejm zwraca również uwagę, że ustawodawca, wprowadzając instytucję wznowienia postępowania przed sądem administracyjnym (czego nie wymagały od niego postanowienia ustawy zasadniczej, por. wyrok TK z 15 maja 2019 r., sygn. akt SK 16/17), zważywszy jej charakter jako nadzwyczajnego środka wzruszenia prawomocnych wyroków sądowych, skonstruował jej model oparty o zamknięty katalog przesłanek (podstaw) wznowienia, i termin do wystąpienia ze stosowną skargą uruchamiającą postępowanie o wznowienie.

Racją dla wytyczenia ścisłych ram, w jakich może funkcjonować instytucja wznowienia postępowania, są następujące względy: formalny aspekt zasady państwa prawnego i zasada ochrony zaufania do państwa, wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanki „porządku publicznego" oraz „wolności i praw innych osób", czy też – również stanowiące komponent prawa do sądu prawo do rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie, dążenie do zapewnienia stanu „pokoju prawnego" między stronami (uczestnikami) sporu oraz ostateczne, stabilne ukształtowanie ich sytuacji prawnej, czego operacjonalizację stanowi instytucja prawomocności orzeczeń. W doktrynie podkreśla się, że instytucja wznowienia postępowania ma zapewnić racjonalną stabilność merytorycznego orzeczenia i autorytet sądu, który je wydał (zob. K. Sobieralski, *Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego*, Warszawa 2003, s. 49-50), każdy spór sądowy powinien znaleźć swoje ostateczne, skuteczne i niepodważalne rozstrzygnięcie, a niewzruszalność prawomocnych orzeczeń nie jest wprawdzie regułą absolutną, ale odstępstwa od niej muszą być oceniane z punktu widzenia wartości konstytucyjnych i przy założeniu, że sama reguła jest składową klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że: „Prawomocność jest sama w sobie wartością

konstytucyjną. Przywracanie stanu stałości, pewności i bezpieczeństwa prawnego [...] zasługuje na ochronę w ramach zjawisk właściwych dla państwa prawa (w płaszczyźnie generalnej) i jako finalny cel, któremu służy konstytucyjne prawo do sądu – w perspektywie indywidualnej i konkretnej. Dlatego podważenie prawomocności musi każdorazowo być przedmiotem skrupulatnego ważenia wartości" (wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06; zob. także wyroki TK z: 19 lutego 2003.r, sygn. akt P 11/03; 20 maja 2003 r., sygn. akt SK 10/02; 17 maja 2004 r., sygn. akt SK 32/03; 28 listopada 2006 r., sygn. akt SK 19/05; 14 października 2008 r., sygn. akt SK 6/07; postanowienia TK z: 5 marca 2008 r., sygn. akt SK 95/06 i 21 kwietnia 2015 r., sygn. akt SK 52/12). Prawomocne rozstrzygnięcie, które nie może zostać zmienione w następstwie złożenia skargi o wznowienie postępowania, umożliwia stronom zakończonego postępowania ułożenie swych spraw według własnych preferencji oraz przyjęcie odpowiedzialności za swoje decyzje. W tym zaś kontekście przypomina się, że wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa „opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny" (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; zob. również wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99).

13. Reasumując poczynione ustalenia, Sejm podnosi, że brak w konstrukcji art. 273 § 1 pkt 1 p.p.s.a. wskazania uchylenia prawomocnego wyroku o warunkowym umorzeniu postępowania karnego jako przesłanki wznowienia postępowania przed sądem administracyjnym jest efektem intencjonalnego i uzasadnionego zaniechania ustawodawcy, który – uwzględniając treść art. 11 p.p.s.a. – świadomie nawiązał do niej w kwestionowanej regulacji ściśle kształtującej przesłanki wznowienia postępowania przed sądem administracyjnym.

W opinii Sejmu, zarzut braku w zaskarżonym unormowaniu elementów pożądanych przez skarżącego należy kwalifikować jako skargę na zaniechanie

ustawodawcze, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Ustalenie to wzmacnia wyartykułowany w punkcie V.6. niniejszego pisma wniosek o **umorzenie** postępowania (skarga nie spełnia wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

MARSZAŁEK SEJMU

W/Z

Ryszard Terlecki