



Warszawa, dnia 26 kwietnia 2022 r.

PK VIII TK 168.2020  
(SK 113/20)



## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną Z P. o stwierdzenie, „że art. 15h ust. 7 ustawy o broni i amunicji rozumiany w ten sposób, że przewiduje w postępowaniu administracyjnym o wydanie pozwolenia na broń szczególne ograniczenie dowodowe w postaci braku możliwości oceny dowodu w postaci ostatecznego orzeczenia lekarskiego (wydanego w oparciu o art. 15h ustawy o broni i amunicji), w szczególności poprzez brak możliwości przeprowadzenia dowodu przeciwko temu orzeczeniu, a także poprzez ograniczone możliwości kontroli instancyjnej tego orzeczenia jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP oraz art. 78 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, przez to, że ogranicza wywodzone z zasady demokratycznego państwa prawnego: zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa, prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury, prawo do dobrej administracji, a także prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji, bez dostatecznego usprawiedliwienia koniecznością ochrony innej wartości, prawa lub wolności konstytucyjnej”

na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.**

### **UZASADNIENIE**

Działając przez swojego pełnomocnika, Z P. (dalej jako: Skarżący) wniósł o stwierdzenie, że art. 15h ust. 7 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (t.j.: Dz. U. z 2020 r., poz. 955; dalej jako: u.b.a.) jest niezgodny z zasadą ochrony zaufania do państwa i prawa, prawem do rzetelnej i sprawiedliwej procedury, prawem do dobrej administracji – wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, a także z prawem do zaskarżenia orzeczeń i decyzji (art. 78 Konstytucji RP) w związku z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

W ocenie Skarżącego, zakwestionowany przepis stanowił podstawę prawną ostatecznego w Jego sprawie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia marca 2020 r., sygn. , którym oddalono skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z dnia grudnia 2017 r., sygn. akt , w sprawie ze skargi Z P. na decyzję Komendanta Głównego Policji z dnia grudnia 2016 r. nr o odmowie wydania pozwolenia na broń

Powyższe rozstrzygnięcie zapadło na tle następującego stanu faktycznego.

Wnioskiem z dnia lutego 2016 r. Skarżący wystąpił do Komendanta Wojewódzkiego Policji w P o wydanie pozwolenia na pięć egzemplarzy broni palnej . Do wniosku Skarżący załączył orzeczenie lekarskie nr z dnia stycznia 2016 r. oraz orzeczenie

psychologiczne nr [redacted] z dnia [redacted] stycznia 2016 r. o braku przeciwwskazań do dysponowania bronią.

W toku postępowania organ uzyskał informację, że w przeszłości Skarżący posiadał pozwolenie na broń, jednakże decyzją Komendanta Wojewódzkiego Policji w P [redacted] z dnia [redacted] czerwca 2012 r. pozwolenie to zostało cofnięte na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 w związku z [redacted]

Organ uzyskał również informację, że decyzją Starosty Powiatowego w R [redacted] z dnia [redacted] czerwca 2011 r. [redacted] cofnięto Skarżącemu uprawnienia do kierowania pojazdami.

Z uwagi na powyższe, w celu zweryfikowania, czy Skarżący posiada zdolność psychofizyczną do dysponowania bronią, Komendant Wojewódzki w P [redacted], na podstawie art. 15h ust. 1 i 2 oraz ust. 3 pkt 1 u.b.a., wniósł odwołanie od orzeczenia lekarskiego nr [redacted] oraz orzeczenia psychologicznego nr [redacted]. W rezultacie Z [redacted] P. został skierowany na ponowne badania lekarskie w [redacted] Centrum Medycyny Pracy w P [redacted]. W wyniku ponownych badań lek. med. R [redacted] T. wydała orzeczenie lekarskie nr [redacted], z którego wynikało, że Skarżący należy do osób wymienionych w [redacted] i nie może dysponować bronią palną. Wydano również ostateczne orzeczenie psychologiczne nr [redacted] z dnia [redacted] maja 2016 r. stwierdzające, że Skarżący nie należy do osób wymienionych w [redacted] i może dysponować bronią.

Decyzją administracyjną z dnia [redacted] października 2016 r., sygn. [redacted], Komendant Wojewódzki Policji w P [redacted], na podstawie [redacted] odmówił wydania Skarżącemu pozwolenia na broń palną do celów łowieckich.

Od decyzji organu Skarżący wniósł odwołanie do Komendanta Głównego Policji. Decyzją z dnia [redacted] grudnia 2016 r., sygn. [redacted], Komendant Główny Policji utrzymał w mocy decyzję Komendanta

Wojewódzkiego Policji w P z dnia października 2016 r. Organ odwoławczy podniósł, że orzeczenie lekarskie lub psychologiczne wydane w trybie odwołania, zgodnie z art. 15h ust. 7 u.b.a., jest ostateczne, co oznacza, że przepisy prawa nie przewidują możliwości jego wzruszenia w toku instancji. Treść ostatecznego orzeczenia wiąże organy Policji w zakresie zawartych w nim stwierdzeń, determinując sposób rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty.

Na decyzję Komendanta Głównego Policji Skarżący wniósł skargę do sądu administracyjnego. Wyrokiem z dnia grudnia 2017 r., sygn. akt

, Wojewódzki Sąd Administracyjny w W oddalił skargę na decyzję Komendanta Głównego Policji. W uzasadnieniu tego orzeczenia wskazano, że związanie organów Policji ostatecznym orzeczeniem lekarskim i psychologicznym, o którym mowa w art. 15h ust. 7 u.b.a., wyklucza możliwość ich kontroli w prowadzonych przez nie postępowaniach o wydanie lub cofnięcie pozwolenia na broń. Nie jest dopuszczalne przeprowadzenie dowodu przeciwko ostatecznemu orzeczeniu lekarskiemu wydanemu w trybie art. 15h u.b.a.

Z P. zakwestionował to orzeczenie skargą kasacyjną. Wyrokiem z dnia marca 2020 r., sygn. akt , Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę. W uzasadnieniu tego wyroku podkreślono, iż „[a]naliza przepisów ustawy o broni i amunicji wskazuje, że dokonywanie oceny stanu zdrowia fizycznego i psychicznego osób ubiegających się o pozwolenie na broń zostało przekazane upoważnionym do tego lekarzom i psychologom. Zakres i sposób przeprowadzania badań poprzedzających wydanie stosownego orzeczenia został ściśle określony w przepisach tej ustawy. Przewidziany tam został swoistego rodzaju tryb postępowania, który przewiduje możliwość składania przez osobę podlegającą badaniom, a także organ Policji odwołań od orzeczeń lekarskich i psychologicznych. Tego rodzaju regulacja dotycząca czynności specjalistycznych, jakimi są niewątpliwie badania

lekarskie, stanowi procedurę odrębną od procedury administracyjnej. Ostateczne orzeczenia lekarskie nie podlegają więc weryfikacji przez organy Policji w prowadzonych przez nie postępowaniach o wydanie pozwolenia na broń. Jeżeli zatem w sprawie o wydanie pozwolenia na broń uprawniony lekarz w ostatecznym orzeczeniu stwierdził brak zdolności skarżącego do dysponowania bronią, to stanowi to okoliczność wystarczającą do odmowy wydania pozwolenia na broń. Brak jest w tej sytuacji podstaw prawnych, aby prowadzić dalsze postępowanie dowodowe”.

W treści skargi konstytucyjnej Skarżący podniósł, że „konsekwentnie nie zgadza się z przyjętym rozwiązaniem normatywnym, jakoby jedynym źródłem ustaleń (materiału dowodowego) dot. stanu zdrowia fizycznego i psychicznego Skarżącego (fakty istotne dla rozstrzygnięcia) miała być opinia wydana w trybie, o którym mowa w art. 15h ust. 7 ustawy o broni i amunicji” (s. 16 skargi). Przytoczył treść wzorców kontroli oraz podniósł, że „organy Policji – pomimo świadomości uchybień podczas przeprowadzania badań lekarskich w trybie odwoławczym oraz sprzeczności wydanego orzeczenia ze stanem faktycznym – nie mogły uwzględnić wniosku Skarżącego o przeprowadzenie dowodu z dokumentacji medycznej badań wykonanych w placówce wykonującej inne badania lekarskiej, z wyjaśnień upoważnionego lekarza, który wydał ostateczne orzeczenie lekarskie, lub też z dowodu w postaci opinii biegłego innego lekarza” (s. 22 skargi). W rezultacie, zdaniem Skarżącego, regulacja zawarta w art. 15h ust. 7 ustawy o broni i amunicji, przewidując ostateczność orzeczenia lekarskiego nie spełnia konstytucyjnych standardów zaskarżalności, ochrony zaufania do organów państwa, sprawiedliwości proceduralnej oraz prawa do dobrej administracji, bez dostatecznego usprawiedliwienia koniecznością ochrony innej wartości, prawa lub wolności konstytucyjnej. Jak podniósł Z P., „[u]stawodawca w ustawie o broni i amunicji nie przewidział wystarczających środków prawnych w celu ochrony

praw podmiotów, które znalazły się w sytuacji przeprowadzenia nierzetelnych badań lekarskich. [...] W ocenie Skarżącego wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego zasady: zaufania do organów państwa, sprawiedliwej i rzetelnej procedury, prawo do dobrej administracji, a także zasada zaskarżalności decyzji wymagają, aby podmioty administrowane dysponowały środkami prawnymi, które umożliwiają im skuteczne tj. realne kwestionowanie wadliwych dowodów (a takich charakter w postępowaniu administracyjnym ma orzeczenie lekarskie) oraz wzruszania błędnych rozstrzygnięć” (*ibidem*). Z P. podniósł przy tym, że treść kwestionowanego przepisu powoduje, że kontrola organów czy sądów administracyjnych jest jedynie iluzoryczna. Zdaniem Skarżącego narusza to gwarantowane na podstawie art. 2 Konstytucji RP oraz art. 78 Konstytucji RP standardy ochrony, które wymagają rzetelnego przeprowadzenia postępowania, prawidłowej oceny materiału dowodowego oraz zagwarantowanego prawa do zaskarżenia wadliwych rozstrzygnięć. Skarżący stwierdził, że obecna konstrukcja art. 15h ust. 7 u.b.a. tworzy konstrukcję normatywną, która w zakresie możliwości ochrony swoich uprawnień stanowi złudzenie prawa i w konsekwencji daje jedynie pozór ochrony interesów jednostki, ponieważ prowadzi do swoistej dogmatyzacji dowodu z opinii lekarza wydanej w trybie odwoławczym, a strona nie może takiego „dogmatu” podważać. Z P. podkreślił, że „konieczność ochrony innych zasad konstytucyjnych nie wymaga odstąpienia od należytego standardu zasady zaufania/rzetelnej procedury w przypadku postępowania w sprawie o pozwolenie na broń. Brak jest bowiem wartości, którą należy chronić, poświęcając przy tym prawo do sprawiedliwej i rzetelnej procedury zmierzającej do wydania decyzji administracyjnej” [s. 23 skargi]. Jak zauważył Skarżący, brak stosownego trybu odwoławczego oraz ograniczone możliwości oceny dowodu w postaci opinii lekarskiej, wydanej na podstawie art. 15h u.b.a., sprawiają że działanie organów administracji może

mieć charakter arbitralny, jak w przedmiotowym postępowaniu. „Tymczasem zasada sprawiedliwej procedury wymaga, by odpowiedni organ mógł przedstawić motywy swego rozstrzygnięcia, a ponadto - by rozstrzygnięcie to było weryfikowalne oraz, aby kontrola ta nie była ograniczona” (*ibidem*) . W rezultacie istnienia kwestionowanej regulacji, w razie wydania wadliwego rozstrzygnięcia przez lekarza, nie ma możliwości weryfikacji tych okoliczności w toku postępowania, co powoduje, że strona administrowana zostaje pozbawiona możliwości ochrony swoich praw i udowodnienia okoliczności dotyczących własnego stanu zdrowia w inny sposób. Zdaniem Skarżącego, opinia lekarska jak każdy dowód w sprawie powinna podlegać ocenie w świetle zasad wiedzy i doświadczenia życiowego - jak to ma miejsce w innych postępowaniach prowadzonych na zasadach określonych m.in. w art. 80 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2021 r., poz. 735). Jak zaznaczył Skarżący, treść kwestionowanego przepisu oznacza, że całość merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie zależy od lekarza uprawnionego do przeprowadzenia badań lekarskich w trybie odwoławczym. W ocenie Skarżącego tak skonstruowany model kontroli odwoławczej decyzji jest iluzoryczny, nie daje bowiem realnej możliwości zakwestionowania orzeczenia.

Ponadto, Skarżący przytoczył fragmenty orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w ograniczonym stopniu związane z istotą sprawy.

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zaskarżonych unormowań konieczne jest ustalenie, czy analizowana skarga spełnia wymagania formalne, i to pomimo przeprowadzenia jej wstępnej kontroli, zwieńczonej postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 września 2020 r., sygn. Ts 92/20, o nadaniu skardze dalszego biegu. Na gruncie orzecznictwa Trybunału ugruntowany jest bowiem pogląd, że nadanie skardze

konstytucyjnej biegu nie przesądza o spełnieniu formalnoprawnych przesłanek dopuszczalności orzekania w danej sprawie. Trybunał jest bowiem na każdym etapie postępowania obowiązany do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. m.in. postanowienia TK z dnia: 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 76 oraz powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w art. 53 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 jako: uotpTK).

Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji ustanawia trzy podstawowe przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Pierwszą jest naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący. Zgodnie z drugą przesłanką wymagane jest uzyskanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach. Ostatnim warunkiem jest konieczność wykazania, że to ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie których wydano orzeczenie w sprawie skarżącego, stanowi źródło naruszenia jego wolności lub praw (zob. m.in. postanowienia TK z dnia: 5 listopada 2013 r., sygn. SK 15/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 127; 30 listopada 2015 r., sygn. SK 30/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 184 oraz powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

Z kolei, stosownie do art. 53 ust. 1 pkt 1-4 uotpTK, skarga powinna zawierać: po pierwsze, 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 (pkt 1); po drugie, wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego i w jaki sposób – w ocenie skarżącego – zostały naruszone (pkt 2); po trzecie, 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 (pkt 3); po czwarte, przedstawienie stanu faktycznego (pkt 4).

W piśmiennictwie podkreśla się, że warunkiem dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest w szczególności udzielenie pozytywnej odpowiedzi na pytanie, czy w sprawie rzeczywiście zostały naruszone prawa i wolności konstytucyjne skarżącego (L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych.*, wyd. 2014, Legalis 2020, II.§9.II).

Do materialnych przesłanek instytucji skargi konstytucyjnej zalicza się: a) osobisty interes prawny, a nie obiektywny – jak przy konstrukcji skargi powszechnej (*actio popularis*), i b) interes aktualny – a nie potencjalny (zob. J. Trzciniński, M. Wiącek, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, tom II, s. 893). Jak wskazuje się w piśmiennictwie, „[j]eżeli w wyniku dokonanej analizy Trybunał dojdzie do przekonania, że skarga konstytucyjna nie wpłynie na sferę praw i wolności skarżącego, TK przyjmuje niedopuszczalność skargi. Sytuacja taka ma miejsce w szczególności wówczas, gdy niekorzystne względem skarżącego rozstrzygnięcie zapadło nie tylko w wyniku zastosowania zaskarżonego przepisu, lecz także z innych przyczyn, których skarżący nie kwestionuje w swojej skardze. W takiej sytuacji nawet w przypadku uwzględnienia skargi konstytucyjnej oraz wznowienia postępowania na

zasadach określonych w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, nie będzie mogła nastąpić restytucja interesów skarżącego” [L. Bosek, M. Wild, *op. cit.*, II.§9.II.1.C.c).3].

Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być zatem wyłącznie ta norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Przesądza to o konieczności istnienia merytorycznego związku pomiędzy treścią zakwestionowanej normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniem praw lub wolności konstytucyjnych. Regulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej musi więc w ten sposób determinować w sensie normatywnym treść wydanego orzeczenia, iż prowadzi to do wskazanego w skardze naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych przysługujących skarżącemu (zob. postanowienie TK z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. Ts 193/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 77 i przywołane tam orzeczenia).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że „[d]o zasadniczych przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia wskazywanych przez skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący jest przy tym zobligowany (...) do wskazania, które przepisy kwestionowanego aktu normatywnego wykazują taką kwalifikację (postanowienie TK z dnia 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101).

Jednakże, niekonstytucyjną zawartość normy prawnej, stanowiącej podstawę wydania ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego, należy

odróżnić od dyskusyjnego zastosowania normy prawnej w ostatecznym orzeczeniu w sprawie skarżącego. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, niedopuszczalna jest skarga konstytucyjna na stosowanie prawa, a więc skarga, której zarzuty dotyczą przyjętej przez sąd wykładni przepisu, nieprawidłowej subsumpcji stanu faktycznego czy też wadliwości argumentacji sformułowanej w ostatecznym orzeczeniu (*vide* – postanowienie z 27 kwietnia 2016 r., sygn. akt Ts 62/16, OTK ZU seria B z 2016 r., poz. 363).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że nie wykazano, iż doszło do naruszenia określonych w skardze wolności lub praw konstytucyjnych, których podmiotem jest Skarżący, ani że to zakwestionowany przepis stanowi źródło naruszenia wolności lub praw. Ponadto skargę w istotnej mierze oparto na zarzutach, które nie mogą być przedmiotem skargi konstytucyjnej. Nie uzasadniono zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy ze wskazanymi konstytucyjnymi prawami Skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu. Nie wykazano więc merytorycznego związku pomiędzy treścią normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniem praw lub wolności konstytucyjnych. Skarga w niniejszej sprawie stanowi w istocie formę polemiki z treścią rozwiązań normatywnych przyjętych przez ustawodawcę – a zarzuty tego typu nie mogą być przedmiotem skargi konstytucyjnej.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że w trybie postępowania ze skargi konstytucyjnej nie można uczynić samodzielnymi wzorcami kontroli zasad zawartych w treści art. 2 Konstytucji. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, „[z]asady demokratycznego państwa prawnego nie są prawami podmiotowymi człowieka ani obywatela. Artykuł 2 Konstytucji RP

nie może być więc samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej. [...] Nie ulega jednak wątpliwości, że także w postępowaniach inicjowanych w trybie skargi konstytucyjnej zasady zawarte w art. 2 Konstytucji RP mogą być powoływane subsydiarnie, jako tzw. wzorce związkowe, o ile powoływane są wraz z innymi wolnościami lub prawami konstytucyjnymi jednostki” (L. Bosek, M. Wild, *op. cit.*, III.§15.V.1.11). Jednakże, z treści skargi Z P. nie wynika, aby zasady wynikające z art. 2 Konstytucji zostały powołane jako wzorce związkowe. Co więcej, nawet jeśli by przyjąć, że zostały powołane jako wzorce związkowe z art. 78 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, Skarżący nie wykazał naruszenia norm zawartych w tych przepisach.

Należy bowiem zwrócić uwagę, że art. 78 Konstytucji statuuje konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych **w pierwszej instancji**. Tymczasem kwestionowana przez Skarżącego procedura jest dwuinstancyjna, a niekorzystne dla Z P. rozstrzygnięcie zapadło w drugiej instancji. Skarżący w ogóle nie odniósł się w skardze do tego problemu, co czyni przedmiotowy zarzut nieczytelnym, w szczególności biorąc pod uwagę, że w treści zarzutu Skarżący podniósł, że kwestionowany przepis „przewiduje szczególne ograniczenie dowodowe w postaci braku możliwości oceny dowodu w postaci ostatecznego orzeczenia lekarskiego” (s. 2 skargi). Tymczasem w skardze nie wyjaśniono, jaki jest związek między takim „ograniczeniem dowodowym”, a art. 78 Konstytucji. Nawet jeśli by przyjąć, że Skarżącemu chodziło o to, że pozbawiono go jednej instancji wskutek orzeczenia reformatoryjnego wydanego przez lekarza na skutek wniesienia odwołania, taki stan rzeczy nadal nie narusza art. 78 Konstytucji. Jak wskazuje się bowiem w piśmiennictwie, „[o]rzeczeniem lub decyzją wydaną w I instancji w rozumieniu art. 78 zd. 1 Konstytucji RP jest orzeczenie lub decyzja wydana przez sąd (organ), który w konkretnym układzie zajmuje pozycję sądu (organu) pierwszego stopnia, nie zaś

orzeczenie lub decyzja po raz pierwszy rozstrzygająca konkretną materię” (P. Grzegorzcyk, K. Weitz, komentarz do art. 78 Konstytucji RP [w:] M. Safjan i L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, Tom I, art. 1-86*, wyd. 2016, Legalis 2022, teza 25). Pogląd ten jest też zdecydowanie dominujący w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego: „Za poglądem, że sądem I instancji jest ten, przed którym rozpoczyna się postępowanie sądowe, w wyniku którego organ ten ma wydać rozstrzygnięcie dotyczące sporu istniejącego między stronami, opowiedziano się także w wyr. TK z: 11.3.2003 r. (SK 8/02, OTK-A 2003, Nr 3, poz. 20), 12.6.2002 r. (P 13/01, OTK-A 2002, Nr 4, poz. 42), 1.2.2005 r. (SK 62/03, OTK-A 2005, Nr 2, poz. 11), 7.3.2006 r. (SK 11/05, OTK-A 2006, Nr 3, poz. 27), 13.6.2006 r. (SK 54/04, OTK-A 2006, Nr 6, poz. 64), 31.3.2009 r. (SK 19/08, OTK-A 2009, Nr 3, poz. 29), 12.4.2012 r. (SK 21/11, OTK-A 2012, Nr 4, poz. 38, z aprobowaną glosą A. Jaworskiego, PS 2014, Nr 1, s. 114 i n.), 11.6.2013 r. (SK 23/10, OTK-A 2013, Nr 5, poz. 57), 13.1.2015 r. (SK 34/12, OTK-A 2015, Nr 1, poz. 1) oraz post. TK z: 22.10.2010 r. (Ts 229/09, OTK-B 2010, Nr 5, poz. 375) i 21.7.2009 r. (TS 220/07, OTK-B 2009, Nr 4, poz. 248) [...]” (*ibidem*, teza 22). Innymi słowy, zmiana rozstrzygnięcia przez organ odwoławczy na niekorzyść strony, skutkująca „pozbawieniem instancji”, nie narusza art. 78 Konstytucji. Jednakże, jak się wydaje, Skarżący nie dostrzegł tego problemu i nie odniósł się do niego. W rezultacie, w niniejszej sprawie nie wykazano, że doszło do naruszenia konstytucyjnego prawa Skarżącego. Skarżący nie wyjaśnił bowiem, w jaki sposób miałyby dojść do naruszenia jego prawa do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji, skoro w jego sprawie przedmiotem sporu jest rozstrzygnięcie wydane przez lekarza wskutek wniesienia odwołania, a więc w drugiej instancji.

Skoro nie wykazano naruszenia art. 78 Konstytucji, rozważania Skarżącego poczynione na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji są w istocie

bezpředmiotowe. W takiej sytuacji nie sposób również powiązać poczynionych przez Skarżącego rozważań na tle norm art. 2 Konstytucji z zarzutem naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania.

W rezultacie uzasadnienie prawne skargi jest nieczytelne – nie wykazano w nim, na czym miałyby polegać niezgodność kwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli.

Należy przy tym podnieść, co Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał w swoich orzeczeniach, że istnieje istotna różnica pomiędzy postawieniem zarzutu niezgodności normy z normami wyższego rzędu a jego uzasadnieniem (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. P 13/12, *op. cit.*). Zdania twierdzące powtarzające jedynie tezę o niezgodności norm niższego rzędu z normami wyższego rzędu z natury rzeczy nie stanowią uzasadnienia zarzutu, a jedynie powtórzony w różnej formie językowej zarzut.

Należy zauważyć, że do kognicji Trybunału Konstytucyjnego należy kontrola konstytucyjności przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań normatywnych w relacji do wskazanych przez skarżącego wzorców kontroli, Trybunał nie dokonuje natomiast oceny *in abstracto* zasadności, racjonalności, skuteczności czy „sprawiedliwości” przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań. Postępowanie przed Trybunałem, wszczęte wskutek skierowania skargi zawierającej argumentację wskazującą jedynie na wadliwość określonych rozwiązań – o ile nie odnosi się ona precyzyjnie do naruszenia wskazanych w skardze wzorców kontroli – musi podlegać umorzeniu z powodu niedopuszczalności wydania wyroku. Już bowiem na gruncie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 r. (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) utrwalili się poglądy, zgodnie z którym sformułowanie zarzutu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza sprecyzowanie przez skarżącego krytyki oraz nadanie ściśle określonej formy słownej jego

twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji między poddanym kontroli aktem normatywnym a wzorcem wskazanym przez skarżącego. Indywidualizacja ta polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny jest niezgodny z tym wzorcem. Uzasadnienie zarzutu musi polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli. W procedurze kontroli norm ciężar dowodu, ciężar argumentacji, że zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją, spoczywa – co do zasady – na podmiocie inicjującym kontrolę przed Trybunałem Konstytucyjnym. Obowiązkiem tegoż podmiotu jest wykazanie bezpośredniego i konkretnego naruszenia wzorców kontroli, przy czym nie może się to sprowadzać do przytoczenia treści odpowiedniego przepisu Konstytucji (tak postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122; z dnia 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68; z dnia 28 lipca 2014 r., sygn. Ts 73/11, OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 484; z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU seria A z 2017 r., poz. 2; z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. P 13/12, *op. cit.*; z dnia 30 października 2018 r., sygn. P 15/16, OTK ZU seria A z 2018 r., poz. 64). Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, „»skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące 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 (zob. postanowienie TK z 8 maja 2009 r., sygn. Ts 242/07, OTK ZU nr 5/B/2009, poz. 373). 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. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17). Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie (zob. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78; postanowienie TK z 25 lutego 2015 r., sygn. Tw 37/14, OTK ZU nr 1/B/2015, poz. 3).» [postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 października 2019 r., sygn. Ts 105/19, OTK ZU seria B z 2020 r., poz. 54]. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące, lecz zawsze muszą być argumentami nadającymi się do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Skarżący powinien więc nie tylko konkretnie wskazać, na czym polega naruszenie norm wyższego rzędu – powinien również przytoczyć konstytucyjne podstawy zasad, na które się powołuje, w szczególności ich zakorzenienie we wskazywanych w skardze wzorcach kontroli (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 listopada 2018 r., sygn. P 4/16, OTK ZU seria A z 2018 r., poz. 69).

Tymczasem w treści skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie w istocie nie przedstawiono takiego uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanej normy prawnej ze wskazanymi wzorcami kontroli, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie.



Reasumując, w sprawie nie wykazano naruszenia konstytucyjnych praw Skarżącego, a uzasadnienie zarzutu skargi jest niedostateczne. Nie odniesiono się do wzorców kontroli, które mogą być przedmiotem skargi konstytucyjnej, w szczególności nie uzasadniono, w jaki konkretnie sposób miałyby dojść do ich naruszenia. Jak przyjmuje się w orzecznictwie Sądu Konstytucyjnego, „Trybunał Konstytucyjny, którego działanie determinowane jest zasadą skargowości, nie może brać pod rozwagę tych wzorców kontroli, które nie zostały przez skarżącego wyraźnie podniesione, jak również tych, co do których w skardze nie ma należytego uzasadnienia” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 r., sygn. SK 59/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 162). Nie są więc spełnione przesłanki merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, wskazane w art. 79 ust. 1 Konstytucji, doprecyzowane w uotpTK.

Z powyższych względów postępowanie powinno podlegać umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak w *petitum*.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego