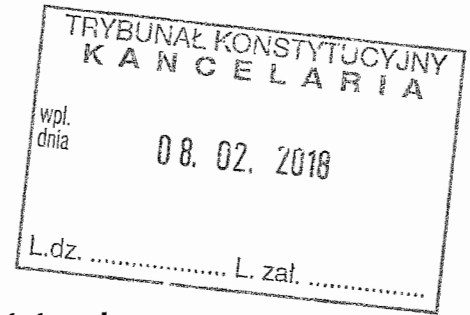




Warszawa, 8 lutego 2018 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 24/17
BAS-WPTK-1726/17



Trybunał Konstytucyjny

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 (Dz. U. poz. 2072, ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej W K z 12 grudnia 2016 (sygn. akt SK 24/17), 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. Postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 27 czerwca 2017 r. skardze konstytucyjnej W K (dalej: skarżący) nadany został dalszy bieg w zakresie badania zgodności art. 43 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 43 ust. 2 pkt 5 oraz art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1204, ze zm.; dalej: u.PSP) w związku z art. 145 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257; dalej: k.p.a.)

Zakwestionowane przez skarżącego przepisy mają następujące brzmienie. Art. 43 ust. 2 pkt 1 i 5 u.PSP: „Strażaka zwalnia się ze służby w przypadkach: 1) orzeczenia przez komisję lekarską całkowitej niezdolności do służby; [...] 5) zgłoszenia przez niego pisemnego żądania zwolnienia – w terminie do 3 miesięcy”. Art. 45 ust. 1. u.PSP: „Zwolnienie strażaka ze służby na podstawie art. 38 ust. 4 lub art. 43 ust. 2 pkt 1 oraz ust. 3 pkt 3 i 4a nie może nastąpić przed upływem 12 miesięcy od dnia zaprzestania służby z powodu choroby, chyba że strażak wystąpił z pisemnym wnioskiem o wcześniejsze zwolnienie.” Art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.: „W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli: [...] wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznanne organowi, który wydał decyzję;”

2. Dla pełniejszego naświetlenia kontekstu normatywnego, w jakim funkcjonują zakwestionowane przepisy, warto przywołać również treść wzmiankowanych w nich unormowań art. 38 ust. 4, art. 43 ust. 3 pkt 3 i 4a u.PSP. Zgodnie z art. 38 ust. 4 u.PSP: „Strażak, który nie wyraził zgody na przeniesienie na niższe stanowisko z przyczyn określonych w ust. 2 [tj. orzeczenia o całkowitej niezdolności do pełnienia służby na zajmowanym stanowisku przez komisję lekarską, nieprzydatności, niewywiązywania się z obowiązków służbowych, likwidacji zajmowanego stanowiska – uwaga własna], może być zwolniony ze służby”. Art. 43 ust. 3 u.PSP stanowi: „Strażaka można zwolnić ze służby w przypadkach: [...] 3) nabycia prawa do zaopatrzenia emerytalnego z tytułu osiągnięcia 30 lat wyслуги emerytalnej; [...] 4a) niewywiązywania się z obowiązków służbowych w okresie

o ewentualne potraktowanie złożonego pisma jako „wniosku o zmianę decyzji w przedmiocie zwolnienia ze służby”. W dniu sierpnia 2012 r. Komendantowi Głównemu PSP doręczone zostało także orzeczenie Wojewódzkiej Komisji Lekarskiej MSW w W z lipca 2012 r. stwierdzające, że skarżący jest całkowicie niezdolny do służby w PSP. Postanowieniem z września 2012 r. (nr) Komendant Główny PSP wznowił postępowanie administracyjne w przedmiocie zwolnienia skarżącego ze służby, jednak decyzją z października 2012 r. (nr) odmówił uchylenia zaskarżonej decyzji z maja 2012 r., wskazując, że orzeczenie Wojewódzkiej Komisji Lekarskiej nie istniało w dniu wydawania tej decyzji. W dniu października 2012 r. skarżący złożył odwołanie do Ministra Spraw Wewnętrznych. Decyzją z grudnia 2012 r. (nr ; znak) Minister Spraw Wewnętrznych utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Komendanta Głównego PSP. Na tę decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych skarżący złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W (dalej: WSA). Wyrokiem z marca 2013 r. (sygn. akt) WSA uchylił zaskarżoną decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych oraz utrzymaną nią w mocy decyzję Komendanta Głównego PSP z października 2012 r. oraz stwierdził, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu w całości. WSA uznał, że wydanie decyzji z października 2012 r. było przedwczesne, ponieważ w tym czasie przed Centralną Komisją Lekarską MSW toczyło się jeszcze postępowanie dotyczące ustalenia daty wystąpienia u skarżącego niezdolności do służby, „w wyniku którego mógł zostać wygenerowany nowy dowód w sprawie, potwierdzający nowe okoliczności faktyczne, istotne dla sprawy i nieznanie organowi, a istniejące przed wydaniem decyzji o zwolnieniu ze służby” (wyrok WSA z marca 2013 r., s. 8-9).

Decyzją z lipca 2013 r. (nr) Komendant Główny PSP odmówił uchylenia decyzji Komendanta Głównego PSP z maja 2012 r. W uzasadnieniu Komendant Główny PSP wskazał, że wnioskodawca „sam uruchomił procedurę zwolnienia” na podstawie art. 43 ust. 2 pkt 5 u.PSP i tym samym, wobec obligatoryjnego charakteru tego przepisu, organ był zobowiązany do wydania decyzji zgodnej z wnioskiem strażaka. Komendant Główny PSP wskazał również, że przedstawione w uzasadnieniu poglądy „znajdują potwierdzenie w wielu wyrokach sądów administracyjnych” (decyzja Komendanta Głównego PSP z lipca 2013 r., s. 6-7). Od decyzji z lipca 2013 r. skarżący wniósł odwołanie do Ministra Spraw

Wewnętrznych. Minister, decyzją z października 2013 r. (nr ; znak) utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Komendanta Głównego PSP. W uzasadnieniu zaznaczył, że „zaskarżona decyzja została wydana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i znajduje pełne uzasadnienie w ustalonym stanie faktycznym sprawy”, zaś „argumenty skarżącego nie zasługują na uwzględnienie” (Decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych z października 2013 r., s. 7). Na tę decyzję skarżący wniósł skargę do WSA. Skarżący zarzucił jej naruszenia prawa procesowego i materialnego w postaci obrazy: art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369, wówczas: Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18; dalej: p.p.s.a.) polegające na niezastosowaniu się do oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania wyrażonych w wyroku WSA z marca 2013 r.; art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. wynikające z całkowitego pominięcia stanowiska co do sposobu prowadzenia sprawy zawartego w wyroku WSA z marca 2013 r., a polegające na przyjęciu, że nie wystąpiły kumulatywne przesłanki wznowienia postępowania wskazane w tym przepisie; art. 45 u.PSP poprzez jego niezastosowanie do oceny stanu faktycznego; art. 10 k.p.a. poprzez uznanie za prawidłową sytuacji, w której strona nie jest informowana o zakończeniu postępowania dowodowego i możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów; art. 40 § 2 k.p.a. poprzez uznanie za prawidłową sytuacji, w której doręczenie w sprawie dokonuje się bezpośrednio stronie w sytuacji, gdy strona działa przez pełnomocnika. Skarżący podkreślił, że organy nie uwzględniły stanowiska wyrażonego przez WSA w wyroku z marca 2013 r. i tym samym konsekwentnie zaprzeczały istnieniu przesłanki wskazanej w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.

Wyrokiem z października 2014 r. (sygn. akt) WSA oddalił skargę skarżącego. WSA uznał, że skarga ta nie zasługuje na uwzględnienie, a organ w sposób prawidłowy zebrał i ocenił materiał dowodowy, jak również nie naruszył przepisów prawa” (Wyrok WSA z października 2014 r., s. 10). WSA, dokonując kontroli wydanych decyzji, stwierdził także, że „organ [...] w dalszym postępowaniu uwzględnił wskazania Sądu [zawarte w wyroku WSA z marca 2013 r. – uwaga własna] i orzekając w sprawie opierał się na orzeczeniach właściwych komisji lekarskich” (wyrok WSA z października 2014 r., s. 9-10), które „potwierdziły, iż niezdolność skarżącego do służby wystąpiła po zwolnieniu ze służby” (wyrok WSA z października 2014 r., s. 9-10). Od wyroku WSA z października

2014 r. skarżący wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Skarżący zaskarżył wskazany wyrok w całości, podnosząc zarzuty naruszenia zarówno prawa procesowego, jak i prawa materialnego. Skarżący zarzucił naruszenia przepisów prawa procesowego, które miały istotny wpływ na wynik sprawy w postaci naruszenia: art. 3 § 1, art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) i art. 153 p.p.s.a w związku z art. 6-10, art. 75 § 1, art. 76 § 1, art. 77 § 1, art. 80 i art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. polegające na tym, że WSA w wyniku niewłaściwej kontroli legalności działalności administracji publicznej nie zastosował środka określonego w ustawie; art. 141 § 4 p.p.s.a w związku z art. 3 § 1, art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) i art. 174 p.p.s.a. oraz art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2188; dalej: p.u.s.a.) poprzez sporządzenie wyroku w sposób niezgodny z wymogami zawartymi w p.p.s.a.; art. 141 § 4 p.p.s.a. w związku z art. 153 i art. 133 § 1 p.p.s.a. poprzez sporządzenie uzasadnienia w sposób uniemożliwiający ocenę prawidłowości wydanego rozstrzygnięcia, dokonanie ustaleń faktycznych sprzecznie z aktami sprawy, brak wyjaśnienia przesłanek odstąpienia od oceny prawnej wyrażonej w wyroku WSA z marca 2013 r. Skarżący podniósł też zarzuty prawa materialnego w postaci naruszenia: art. 153 p.p.s.a poprzez niezastosowanie się WSA do oceny prawnej wyrażonej we wcześniej wydanym orzeczeniu oraz art. 43 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 43 ust. 2 pkt 5 i art. 45 ust. 1 u.PSP w związku z art. 84 i art. 88 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 459; dalej: k.c.) poprzez błędną wykładnię i niezastosowanie przepisu, a w konsekwencji, zdaniem skarżącego, błędne przyjęcie, że strona nie może się uchylić od skutków oświadczenia woli co do trybu rozwiązania stosunku służbowego. Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia do WSA. Wyrokiem z sierpnia 2016 r. (sygn. akt ; dalej: wyrok NSA) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną. NSA uznał zarzuty podniesione przez skarżącego za niezasadne i nietrafne. Część zarzutów była niewystarczająco uzasadniona, co uniemożliwiało szersze odniesienie się do nich (wyrok NSA, s. 12), w pozostałym zakresie chociaż „uzasadnienie zaskarżonego wyroku dotknięte jest pewnymi nieprawidłowościami [...], to jednak jego treść pozwala poznać i skontrolować stanowisko Sądu I instancji” (wyrok NSA, s. 10). Przywołując treść wyroku z 27 stycznia 2016 r. (sygn. akt II GSK 885/14) NSA wskazał, że „na podstawie art. 141 § 4 p.p.s.a. można kwestionować [jedynie – uwaga własna]

kompletność elementów uzasadnienia wyroku, a nie jego prawidłowość merytoryczną” (wyrok NSA, s. 10). NSA uznał także, że skarżący nie uzasadnił wystarczająco zarzutów naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a, zwłaszcza, że „z uzasadnienia jednoznacznie wynika, dlaczego Sąd I instancji uznał zaskarżoną decyzję za zgodną z prawem, niezależnie od tego, czy ta ocena była właściwa, czy też nie” (wyrok NSA, s. 11). NSA podzielił także stanowisko WSA, że w sprawie nie zaistniała podstawa do wznowienia przewidziana w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. Zdaniem NSA: „orzeczenie komisji lekarskiej z stycznia 2013 r. nie stanowi dowodu na okoliczność, że w chwili zwolnienia ze służby w dniu maja 2012 r. skarżący był niezdolny do służby w PSP” (wyrok NSA, s. 12). Sąd wskazał, że powyższe orzeczenie lekarskie „nie oceniało zdolności skarżącego do pełnienia służby w dacie podjęcia decyzji o rozwiązaniu z wymienionym stosunku służbowego. Określenie w tym orzeczeniu daty, od jakiej , nie ma znaczenia w przedmiotowej sprawie” (wyrok NSA, s. 13). NSA uznał także za chybione wskazanie naruszenia przez błędną wykładnię art. 84 i art. 88 k.c., ponieważ skarga złożona w niniejszej sprawie wyznaczała granice jej rozpoznania, a skarga dotyczyła decyzji w przedmiocie odmowy uchylenia decyzji.

2. Skarżący wniósł skargę konstytucyjną na przywołane na wstępie przepisy u.PSP i k.p.a. (pismo datowane na 12 grudnia 2016 r., dalej: skarga). W dniu 8 lutego 2017 r. zostało wydane zarządzenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego wzywające skarżącego do usunięcia braków formalnych złożonej skargi konstytucyjnej. Skarżący złożył stosowne pismo procesowe 22 lutego 2017 r. (dalej: uzupełnienie skargi).

3. Skarżący łączy z wydaniem wyroku NSA naruszenie następujących praw i zasad konstytucyjnych: prawa do sądu (art. 45 ust. 1, art. 2 i art. 5 Konstytucji), zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), prawa do równego traktowania przez władze publiczne i zakazu dyskryminacji (art. 32 Konstytucji), prawa do własności (art. 64 ust 1 i ust 2 Konstytucji).

Punktem wyjścia do wywodów skarżącego w zakresie stawianych zarzutów jest wskazanie, że zrekonstruowana z zaskarżonych przepisów norma prawna stanowi, iż jeżeli strażak zgłosi wniosek o zwolnienie ze służby i zostanie w drodze decyzji na tej podstawie z niej zwolniony, to późniejsze orzeczenie komisji lekarskiej

o tym, że był całkowicie niezdolny do służby przed zwolnieniem ze służby, nie daje „możliwości wznowienia postępowania w przedmiocie zwolnienia ze służby (na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.), nawet tylko w zakresie określenia odmiennej podstawy prawnej zwolnienia” (skarga, s. 9). Norma o takiej treści, w ocenie skarżącego, narusza zasady, prawa i wolności wynikające z Konstytucji. Istotę tego naruszenia upatruje on w nieuprawnionym różnicowaniu pozycji prawnej strażaków w dwóch hipotetycznych przypadkach: w pierwszym, w którym strażak został zwolniony ze służby na swój własny wniosek, a następnie uzyskał orzeczenie o całkowitej niezdolności do służby z datą początkową niezdolności ustaloną na dzień przed datą złożenia wniosku o zwolnienie, i w drugim, w którym strażak został zwolniony ze służby, ponieważ uzyskał orzeczenie o całkowitej niezdolności do niej. Zdaniem skarżącego, „sytuacja faktyczna strażaka w obu tych przypadkach jest taka sama [...] z punktu widzenia relewantnych prawnie okoliczności”, powinien więc być on traktowany tak samo, „a w szczególności powinien mieć prawo do takich samych praw majątkowych” (skarga, s. 10).

Naruszenie praw majątkowych skarżącego i prawa do równej ich ochrony gwarantowanego przez art. 64, art. 2 i art. 5 Konstytucji, nastąpiło, w jego ocenie, poprzez zastosowanie normy wynikłej z zaskarżonych przepisów, która przyznawała mu świadczenia w niższym wymiarze, niż strażakom zwalnianym ze służby na podstawie art. 43 ust. 2 pkt 1 u.PSP. Podnosi on również, że strażak nie ma wpływu na to, kiedy komisja lekarska wyznacza termin badań i wydaje orzeczenie. Zdaniem skarżącego, „na gruncie konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawa, ochrony praw i wolności przez organy państwa, prawa do równej ochrony praw majątkowych oraz zakazu nierównego traktowania (w rozumieniu konstytucyjnym), nie do przyjęcia jest teza, iż to obywatel ma ponosić konsekwencje mniej lub bardziej sprawnego działania organów państwa [tj. komisji lekarskiej – uwaga własna]”. Podnosi również, że „pozbawienie strony prawa do sądu w sprawie, której przedmiotem było ustalenie okoliczności skutkujących powstaniem praw majątkowych spowodowało, iż doszło do naruszenia art. 64 ust. 1 Konstytucji” (uzupełnienie skargi, s. 4). Skarżący uważa, że został pozbawiony praw majątkowych, które uzyskałby w razie zmiany trybu zwolnienia ze służby (w szczególności wynikających z art. 101 u.PSP oraz z art. 41 ust. 4 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu

Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 708, ze zm.).

Zarzut naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu tj. art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej skarżący uzasadnia w uzupełnieniu skargi poprzez odesłanie w tym zakresie do zarzutów, które sformułował względem, pierwotnie objętego skargą, przepisu art. 141 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.), co do którego Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze dalszego biegu. Z treści skargi wynika, że podniesione względem tego przepisu zarzuty w zakresie naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu znajdują zastosowanie również w odniesieniu do art. 43 ust 2 pkt 1 w zw. z art. 43 ust. 2 pkt 5 oraz art. 45 ust. 1 u.PSP w związku z art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. Skarżący zarzuca, że na ich podstawie NSA wydał wyrok, w którym uznał za „dopuszczalne i nieskutkujące negatywnie w zakresie dalszego procesu [...] uzasadnienie wyroku [WSA, które było – uwaga własna] niejasne, niepełne, niezawierające wymaganych procedurą elementów.” Jako równoległe względem art. 45 ust. 1 Konstytucji źródło prawa do sądu skarżący wskazuje art. 2 Konstytucji. Stwierdza, że „ponieważ władza sądownicza jest władzą publiczną i ze względu na skutek nierzetelności postępowania w odbiorze społecznym – może działaniem swoim naruszyć art. 2” (uzupełnienie skargi, s. 2-3).

Zaskarżone przepisy – tj. art. 43 ust 2 pkt 1 w zw. z art. 43 ust. 2 pkt 5 oraz art. 45 ust. 1 u.PSP w związku z art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. – prowadzą, zdaniem skarżącego, do „nierównego traktowania strażaków znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej, ale nie z powodu okoliczności prawnie istotnych” (uzupełnienie skargi, s. 6). Utrzymuje on, że skoro strażacy niezdolni do służby mają prawo do zwolnienia ze służby na określonych warunkach, to przepis ten powinien odnosić się do każdego strażaka, który stał się niezdolny do służby w związku ze służbą, niezależnie od tego, czy orzeczenie komisji lekarskiej nastąpiło przed czy po zwolnieniu ze służby. Do naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 64 Konstytucji doszło, zdaniem skarżącego, „na gruncie błędnej wykładni prawa”.

III. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, skargę konstytucyjną może wnieść każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone ostatecznym

rozstrzygnięciem sądu lub organu administracji publicznej. Z kolei w myśl art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa TK), skarga może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile jest ona przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Złożenie skargi jest więc dopuszczalne tylko w sytuacji, w której do naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności doszło na skutek wydania rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, przy czym naruszenie to wynika z zastosowania przez orzekające organy przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, który jest sprzeczny z Konstytucją (postanowienia TK z: 19 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 8/01; 5 września 2006 r., sygn. akt Ts 130/06; 4 stycznia 2007 r., sygn. akt Ts 101/06).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że do zasadniczych przesłanek dopuszczalności skargi należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący jest przy tym zobligowany nie tylko do wskazania, które przepisy kwestionowanego aktu normatywnego wykazują taką kwalifikację, ale również do sprecyzowania konstytucyjnego wzorca ich kontroli, a więc wskazania, które konkretnie konstytucyjne wolności i w jaki sposób – jego zdaniem – zostały naruszone przez zaskarżone unormowanie (art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK). Analizując problem podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego, należy zwrócić uwagę, że za taką podstawę mogą być uznane tylko te przepisy, które wyrażają normy prawne bezpośrednio określające sytuację prawną skarżącego w chwili wydania ostatecznego orzeczenia. Konieczną przesłanką skargi jest więc wykazanie związku między kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem skarżący wiąże zarzut naruszenia jego praw (zob. przykładowo postanowienia TK z: 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 15 lipca 2002 r., sygn. akt Ts 5/02). Wskazane przez skarżącego przepisy, będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu, powinny stanowić jednocześnie bezpośrednie źródło naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw. Naruszenie musi mieć charakter osobisty i aktualny (rzeczywisty), a nie potencjalny, czyli możliwy do wyobrażenia w realiach innych niż sytuacja faktyczna i prawna

skarżącego (zob. przykładowo postanowienia TK z: 17 marca 1998 r., sygn. akt Ts 11/97; 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10). Innymi słowy, dopuszczalność skargi konstytucyjnej zależy – co do zasady – także od tego, czy w wyniku zastosowania aktu normatywnego pogorszyła się sytuacja prawna skarżącego w kontekście jego konstytucyjnych praw i wolności (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw* [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciniński, Warszawa 2000, s. 75; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 192). Powinien on to wykazać w ramach spełnienia wymogu „uprawdopodobnienia naruszenia”, które uzasadnia udzielenie ochrony w trybie skargi konstytucyjnej.

2. Ponadto, w myśl art. 53 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o TK, skarga konstytucyjna powinna zawierać m.in. określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone oraz 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 (por. także art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 2016 r., art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r.; art. 65 ustawy o TK z 2015 r.). Jak podnosi 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 [...] 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). Jak wskazuje Trybunał: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów w kontekście każdego wzorca kontroli nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie” (wyrok TK z 23 października 2012 r., sygn. akt SK 11/12). Między innymi wskazane przepisy statuują przesłanki dopuszczalności wystąpienia ze skargą konstytucyjną, w tym nakładają na skarżącego określone wymogi, których spełnienie jest warunkiem koniecznym przystąpienia do merytorycznego rozpoznania takiej skargi przez Trybunał Konstytucyjny. Powyższe oznacza, że nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem danego wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13; postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13).

3. W orzecznictwie Trybunału ugruntowany jest pogląd, że pozytywnie zakończone wstępne badanie skargi konstytucyjnej i przekazanie jej do merytorycznego rozpoznania nie zwalnia składu orzekającego od badania – na każdym etapie postępowania – czy w sprawie nie zachodzi ujemna przesłanka procesowa, pociągająca za sobą konieczność umorzenia postępowania (zob. postanowienia TK z: 21 listopada 2001 r., sygn. akt K 31/01; 20 marca 2002 r., sygn. akt K 42/01; 27 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 50/03; 16 marca 2005 r., sygn. akt SK 41/03; 12 października 2011 r., sygn. akt SK 22/10; 11 września 2012 r., sygn. SK 19/12; 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15). Dopiero szczegółowa analiza okoliczności sprawy, prowadzona na etapie merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, pozwala ostatecznie ustalić, czy skarga spełnia wymogi wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 53 ust. 1 ustawy o TK. Trybunał na obecnym etapie postępowania nie jest związany wynikami wstępnej kontroli ujętymi w zarządzeniu sędziego Trybunału o nadaniu skardze biegu. Jeśli wydanie orzeczenia byłoby niedopuszczalne ze względu na niespełnienie wymogów skargi konstytucyjnej, konieczne jest umorzenie postępowania (zob. postanowienie TK z 22 marca 2016 r., sygn. akt

SK 6/15). Mając powyższe na uwadze, w pierwszej kolejności Sejm odniesie się do formalnoprawnych przesłanek merytorycznego rozpoznania skargi.

4. W orzeczeniu z 15 lipca 1996 r. (sygn. akt K 5/96) Trybunał stwierdził, że nieprawidłowe stosowanie przepisu ustawowego nie oznacza automatycznie jego niekonstytucyjności i powinno być skorygowane poprzez działania powołanych do tego władz administracyjnych i organów sądowych. Dopiero, gdyby ponad wszelką wątpliwość okazało się, że przepis zyskał w praktyce treść sprzeczną z konstytucją uzasadnione stać by się mogło orzeczenie o niekonstytucyjności tak rozumianego i stosowanego przepisu. Pogląd ten, sformułowany przez sąd konstytucyjny jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji, został podtrzymany w późniejszym orzecznictwie. Kwestionowanie samej wykładni przepisów prawnych czy też kwestionowanie innych faz stosowania prawa (ustalanie stanów faktycznych, subsumpcja) nie jest objęte kognicją Trybunału. Dopiero wówczas, jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza, jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe (zob. m.in. wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; 28 stycznia 2003 r., sygn. akt SK 37/01; 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06).

5. Jak wynika z zaprezentowanych wypowiedzi Trybunału, kontrola przepisów prawa w kształcie normatywnym przyjętym w judykaturze wymaga ustalenia jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej. Analiza treści skargi prowadzi do wniosku, że skarżący nie uczynił zadość obowiązkowi należytego jej uzasadnienia. Nie przedstawił argumentów pozwalających na jednoznaczne zweryfikowanie postawionej w *petitum* tezy. Skarżący nie wykazał istnienia spójnej linii wykładni. Nie stwierdził czy doszło do utrwalenia, ustabilizowania i upowszechnienia określonego, wskazanego w skardze sposobu rozumienia zaskarżonych przepisów w praktyce ich stosowania, a tym samym do nadania im przez organy stosujące prawo określonego znaczenia. Skarżący dostrzega jedynie hipotetyczną możliwość takiego rozwoju wypadków. Stwierdza w skardze, iż „pozycja ustrojowa Naczelnego Sądu

Administracyjnego powoduje, iż zaakceptowanie zapatrywania wyrażonego w skarżonym orzeczeniu stanie się obowiązującym sposobem rozumienia przedmiotowego problemu przez organy administracji i Wojewódzkie Sądy Administracyjne” (skarga, s. 10).

W treści skargi i w jej uzupełnieniu skarżący konsekwentnie podnosi, że kwestionuje błędną wykładnię przepisów dokonaną przez NSA w wyroku z sierpnia 2016 r. (sygn. akt) i wskazuje, że w innych wyrokach, np. w wyroku WSA w W z marca 2013 r. (sygn. akt) sąd administracyjny w sposób prawidłowy „uznał, iż data powstania niezdolności do służby może stanowić nową istotną okoliczność faktyczną wznowienia postępowania” (skarga, s. 11, uzupełnienie skargi, s. 6). Twierdzi wprost, że „w drodze wykładni przepisów doszło do ograniczenia praw majątkowych skarżącego” (uzupełnienie skargi, s. 7). W kontekście zarzutu naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji wywodzi, iż „artykuł ten gwarantuje [...], że wszelkie ograniczanie praw i wolności konstytucyjnych (a więc również zawartych w art. 64 Konstytucji RP) odbywać się będzie na gruncie jednoznacznych zapisów ustaw, a nie, jak w niniejszej sprawie, na gruncie błędnej wykładni prawa” (uzupełnienie skargi, s. 7). Prowadzi to do wniosku, że skarżący sam kwestionuje zasadność konkretnego rozstrzygnięcia wydanego przez NSA, odnosząc swoje zarzuty do okoliczności faktycznych tego, a nie innego przypadku i sposobu zastosowanie powołanych przepisów w indywidualnej sprawie, a nie do treści przepisów skonfrontowanych z określonymi konstytucyjnymi wzorcami kontroli. Pisze on w skardze: „strażak nie ma wpływu na to, kiedy komisja lekarska wyznaczy mu termin badań”, „pomimo jednoczesnego skierowania wniosku o skierowanie na komisję lekarską i żądania zwolnienia ze służby, okres trzech miesięcy nie wystarczył, aby przeprowadzić badania”, „gdyby przełożony służbowy sprawniej przekazał skierowanie na komisję lekarską, lub gdyby komisja szybciej wydała orzeczenie (przed zwolnieniem ze służby), to skarżący konstytucyjnie mógłby bez przeszkód korzystać ze zwolnienia w trybie art. 43 ust. 2 pkt 1” (skarga, s. 10). Uzasadnienie zarzutów skarżącego przybiera charakter typowy dla skargi na akt stosowania prawa, a nie dla skargi konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny nie pełni funkcji kolejnej instancji odwoławczej, nie bada zgodności z prawem rozstrzygnięć podjętych przez organy i sądy, jest sądem prawa, a nie organem sprawującym nadzór judykacyjny nad sądami. Dlatego praktyka stosowania prawa, w tym również ta wadliwie ukształtowana, zasadniczo

pozostaje poza zakresem kontroli Trybunału. Ani w skardze, ani w jej uzupełnieniu skarżący w ogóle nie wyjaśnia i nie uzasadnia zarzutu, iż w sprawie mamy do czynienia z jego dyskryminacją – pogwałceniem prawa do równego traktowania i zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji).

6. Tryb postępowania inicjowanego skargą konstytucyjną charakteryzuje się pewnymi szczególnymi cechami, na które wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie z treścią art. 79 ust. 1 Konstytucji, podstawową przesłanką skorzystania ze skargi konstytucyjnej jest zakwestionowanie takich przepisów, które wykazują podwójną kwalifikację. Prowadząc do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego, muszą jednocześnie być podstawą ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w indywidualnej sprawie skarżącego. Zasadnicze znaczenie ma wymaganie, aby na podstawie kwestionowanego w skardze przepisu zapadło ostateczne orzeczenie naruszające konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego. Przedmiot każdej skargi konstytucyjnej został określony w samej Konstytucji; może nim być jedynie konstytucyjność podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia przez sąd lub organ administracji publicznej o konstytucyjnych prawach, wolnościach lub obowiązkach skarżącego. W odróżnieniu od wniosków kierowanych przez podmioty wyliczone w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, skarga nie jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli abstrakcyjnej, a więc realizowanej w oderwaniu od płaszczyzny stosowania kwestionowanych przepisów. W konsekwencji skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jej sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny lub jego fragment determinuje w sensie normatywnym treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym (por. np. postanowienia TK z: 22 lutego 2001 r., sygn. akt Ts 193/00; 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt Ts 193/02; 6 lipca 2005 r., sygn. akt SK 27/04). Ustalenie spełnienia tego warunku wymaga sięgnięcia do sprawy, na tle której zapadło orzeczenie i skonfrontowania podstawy prawnej orzeczenia z przedmiotem zaskarżenia. Wykonanie tych czynności umożliwia art. 53 ust. 2 pkt 1 ustawy o TK, w myśl którego: „Do skargi konstytucyjnej dołącza się: [...] wyrok, decyzję lub inne

rozstrzygnięcie wydane na podstawie przepisu, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 [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 skarżąca domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją – uwaga własna]”.

W treści skargi zastrzeżenia budzi już sam sposób określenia przedmiotu kontroli, czyli wskazanie przepisów art. 43 ust. 2 pkt 1, art. 43 ust. 2 pkt 5, art. 45 ust. 1 u.PSP oraz art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. jako przepisów związkowych. Przepisy te mają bowiem, w ocenie Sejmu, charakter samodzielny i odrębny zakres zastosowania, a o związkowości uregulowań można mówić wyłącznie w odniesieniu do art. 43 ust. 2 pkt 1 i art. 45 ust. 1 u.PSP. Błędne jest również przekonanie skarżącego, że wszystkie kwestionowane przez niego przepisy determinowały w sensie normatywnym treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw o charakterze konstytucyjnym. W istocie art. 43 ust. 2 pkt 1, art. 43 ust. 2 pkt 5, art. 45 ust. 1 u.PSP można uznać jedynie jako element kontekstu normatywnego, w jakim zastosowany został w wyroku NSA art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. W uzasadnieniu orzeczenia przyjętego za podstawę skargi Sąd napisał: „niezasadne są również opisane w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia art. 43 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 43 ust. 2 pkt 5 oraz art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W nie stosował przytoczonych przepisów, bowiem przedmiotem jego kontroli była decyzja wydana na podstawie art. 151 § 1 pkt 1 Kpa w zw. z art. 145 § 1 pkt 5 Kpa. Sąd I instancji nie dokonywał wykładni wymienionych przepisów. Oceniał bowiem wyłącznie odmowę uchylenia decyzji, po wznowieniu postępowania w sprawie zwolnienia skarżącego ze służby w PSP.” (wyrok NSA). Również ostateczne rozstrzygnięcie, które wskazuje skarżący dotyczyło jedynie decyzji w przedmiocie odmowy uchylenia decyzji o zwolnieniu skarżącego ze służby i przepisy materialnoprawne u.PSP nie determinowały w sensie normatywnym treści tego wyroku.

O ile zatem można zasadnie twierdzić, że przepis art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. stanowił podstawę normy prawnej zastosowanej w orzeczeniu rozstrzygającym o konstytucyjnych prawach i wolnościach skarżącego, o tyle przesłanek tych nie spełniają art. 43 ust. 2 pkt 1, art. 43 ust. 2 pkt 5, art. 45 ust. 1 u.PSP. Wskazany przepis k.p.a. nie może jednak zostać uznany za przedmiot kontroli w postępowaniu

zainicjowanym skargą konstytucyjną z uwagi na wskazane powyżej, niemożliwie do usunięcia wady w sposobie uzasadnienia skargi.

7. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntował się pogląd, że skargę konstytucyjną należy opatrzyć szczegółową i precyzyjną argumentacją, uprawdopodobniającą stawiane zarzuty. Niedopuszczalne jest samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów (zob. np. postanowienia TK z: 14 stycznia 2009 r., sygn. akt Ts 21/07; z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09; 6 grudnia 2012 r., sygn. akt Ts 187/11; 14 marca 2016 r., sygn. akt Ts 355/15). Uchybienie obowiązkowi należytego uzasadnienia stawianych zarzutów skutkuje koniecznością umorzenia postępowania (zob. np. postanowienia TK z: 27 października 2015 r., sygn. akt SK 9/13; 22 marca 2016 r., sygn. akt SK 35/14). Mając powyższe na uwadze dlatego Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński