



PG VIII TK 142/15

SK 47/15

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	10. 02. 2016
L.dz. ....	L. zat. ....

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną G L. wnoszącego o stwierdzenie,  
że:

art. 66 ust.1 w zw. z art.68 ust.1 w zw. z art. 219 ust.1 pkt 2 i w zw. z art. 219 ust. 3 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2014 r., poz. 1415) w zakresie, w jakim zezwalają w każdym czasie na odwołanie rozkazem personalnym funkcjonariusza Służby Więziennej ze stanowiska dyrektora zakładu karnego przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, i jednocześnie:

- 1) wyłączają możliwość zaskarżenia tego podjętego w pierwszej instancji rozstrzygnięcia - są niezgodne z art. 2 w zw. z art. 78 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 2) wyłączają możliwość wniesienia skargi na to rozstrzygnięcie do sądu administracyjnego - są niezgodne z art. 2 w zw. z art. 45 ust.1 w zw. z art. 184 Konstytucji

- na podstawie 56 pkt 5 w zw. z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1064 ze zm.) -

**przedstawiam następujące stanowisko:**

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w zw. z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz.1064 ze zm.) postępowanie podlega umorzeniu - z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

### UZASADNIENIE

G L. (dalej także: Skarżący), wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną, przytoczoną na wstępie niniejszego stanowiska.

Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Skarżący, będąc funkcjonariuszem Służby Więziennej, zajmował stanowisko Dyrektora Zakładu w Ł. W dniu marca 2015 r. rozkazem personalnym Dyrektora Generalnego Służby Więziennej Skarżący został odwołany z tegoż stanowiska, a marca 2015 r. rozkazem personalnym – przeniesiony do dyspozycji Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Ł.

G L. złożył dwie skargi do Ministra Sprawiedliwości na rozkaz personalny : z dnia marca 2015 r. i z dnia kwietnia 2015 r., podnosząc, iż odwołanie go ze stanowiska nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa i przy braku jakichkolwiek podstaw merytorycznych do podjęcia takiej decyzji. Zarzut rażącego naruszenia prawa - zdaniem Skarżącego - wynikał z faktu, iż jako radny Rady Miasta Z korzystał z ochrony prawnej przed rozwiązaniem i zmianą stosunku pracy, wynikającej z treści art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015, poz. 1515 ze zm.), a Dyrektor Generalny Służby Więziennej nie spełnił wymogu uzyskania zgody Rady Miasta Z Ponadto Skarżący podkreślił, iż odwołanie go ze stanowiska nastąpiło przed zakończeniem czynności

kontrolnych prowadzonych w jednostce, którą kierował, toteż nie przedstawiono mu żadnych zastrzeżeń co do sposobu wykonywania obowiązków służbowych.

W odpowiedzi z dnia kwietnia 2015 r. Minister Sprawiedliwości powołał się na przepisy ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1415 ze zm.), na podstawie których nastąpiło wydanie zakwestionowanego rozkazu o odwołaniu ze stanowiska dyrektora, podkreślając, iż nie przysługuje od niego skarga bądź inny środek zaskarżenia. Ponadto, przytaczając orzecznictwo sądów, w tym także Naczelnego Sądu Administracyjnego, Minister wskazał, iż przepis art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nie ma zastosowania w przypadku zwalniania ze służby funkcjonariusza Policji będącego radnym, co pozwala odnieść ten pogląd także do funkcjonariuszy Służby Więziennej.

G L. w petitum skargi zakwestionował konstytucyjność art. 66 ust.1 w zw. z art. 68 ust.1 w zw. z art. 219 ust.1 pkt 2 i w zw. z art. 219 ust. 3 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej w zakresie, w jakim przepisy te zezwalają w każdym czasie na odwołanie rozkazem personalnym funkcjonariusza Służby Więziennej ze stanowiska dyrektora zakładu karnego, przez Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, i jednocześnie wyłączają możliwość zaskarżenia tego rozstrzygnięcia oraz wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Zaskarżając powyższe przepisy, w zakresie wyłączenia możliwości zaskarżenia podjętego w pierwszej instancji rozstrzygnięcia o odwołaniu ze stanowiska rozkazem personalnym dyrektora zakładu karnego, jako zasadniczy wzorzec kontroli Skarżący powołał art. 2 Konstytucji, twierdząc, iż zostało naruszone jego prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, czyli wartości chronionej przez Konstytucję normami wskazanymi jako związkowe wzorce kontroli: art. 78 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Skarżący zarzucił, iż „[b]rak możliwości kwestionowania rozstrzygnięcia podjętego przez organ publiczny, jakim jest Dyrektor Generalny Służby Więziennej, stanowi ingerencję w sferę praw gwarantowanych w Konstytucji RP. Pociąga on za sobą naruszenie bezpieczeństwa prawnego, podważając zaufanie do sposobu interpretacji prawa, (...) jednocześnie skutkując nieprzewidywalnością kształtowania pozycji podległego Dyrektorowi Generalnemu Służby Więziennej funkcjonariusza Służby Więziennej - dyrektora zakładu karnego, albowiem w istocie

nakazuje w każdym przypadku odwołania ze stanowiska, podporządkowanie się tej decyzji, nawet jeśli jest ona arbitralna. Tenże bowiem funkcjonariusz, z wyłączeniem wszelkiej zewnętrznej kontroli, może być w każdym czasie odwołany ze stanowiska – bez uzasadnienia takiego rozstrzygnięcia (...). Powoduje to stan niepewności w zakresie trwałości stosunku służbowego takiego funkcjonariusza Służby Więziennej.” (str. 9 skargi).

W piśmie uzupełniającym do Trybunału z dnia 17 września 2015 r., Skarżący podniósł iż „ograniczenie prawa do wniesienia środka odwoławczego, ma charakter nieproporcjonalny, gdyż nie spełnia wymogu celowości i proporcjonalności”, a nadto, że „obowiązujące (zaskarżone) normy powodują nadmierne wzmocnienie podległości służbowej funkcjonariusza dyrektora zakładu karnego względem Dyrektora Generalnego Służby Więziennej. Funkcjonariusz taki – co pokazały okoliczności niniejszej sprawy – nie może skutecznie bronić się przed arbitralnością w decyzjach jego przełożonego, a dotyczących kwestii z zakresu stosunku służbowego.” (str.3).

Kwestionując zaskarżone przepisy w zakresie możliwości wniesienia skargi na rozstrzygnięcie o odwołaniu dyrektora zakładu karnego do sądu administracyjnego, oprócz wskazanego jako główny wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji, Skarżący powołał uzupełniająco art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 184 Konstytucji jako związkowe wzorce kontroli. W tym aspekcie Skarżący podniósł, iż „mamy do czynienia z naruszeniem elementu możliwości zainicjowania sądowej kontroli sądowej (sądowoadministracyjnej) nad rozstrzygnięciem Dyrektora Generalnego Służby Więziennej o odwołaniu ze stanowiska. Ww. norma wyłącza bowiem prawo do rozpoznania sprawy przez bezstronny i niezawisły, a przede wszystkim właściwy sąd. Niemożność uruchomienia procedury sądowej na gruncie niniejszej sprawy powoduje, że skarżący został pozbawiony prawa do zaprezentowania swoich argumentów na okoliczność bezpodstawności rozkazu personalnego i obrony swoich racji, w tej konkretnej sprawie przed sądami administracyjnymi.” (str. 2-3 ad. 4 pkt 2 pisma do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 września 2015 r.).

Zaskarżony art. 66 ust.1 powołanej wyżej ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (dalej: ustawa o SW) stanowi, iż „[d]yrektora zakładu karnego

i dyrektora aresztu śledczego powołuje, spośród oficerów Służby Więziennej, i odwołuje ze stanowiska Dyrektor Generalny na wniosek właściwego dyrektora okręgowego”.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy o SW „[f]unkcjonariusz pełniący służbę na stanowisku służbowym zajmowanym na podstawie powołania może być w każdym czasie albo w określonym terminie odwołany z tego stanowiska”.

Z kolei w myśl art. 219 ust.1 pkt 2 ustawy o SW, sprawy wynikające z podległości służbowej, dotyczące odwoływania oraz zwalniania ze stanowisk służbowych i przenoszenia do dyspozycji, rozstrzyga się w formie rozkazu personalnego, a z ust. 3 tegoż artykułu wynika, że „[r]ozkaz personalny jest wykonalny z dniem w nim określonym. Od rozkazu personalnego odwołanie nie przysługuje”.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. wyrok z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09, OTK ZU nr 6/A z 2011 r., poz. 56). Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie konsekwentnie prezentuje stanowisko, że skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым uprzednio w zarządzeniu wydanym w toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej lub wniosku (zob. postanowienie z dnia 24 października 2006 r., sygn. akt SK 65/13, OTK ZU nr 3/A z 2015 r., poz. 35 i powołane tam orzecznictwo). Nadanie bowiem skardze konstytucyjnej lub wnioskowi dalszego biegu nie oznacza konwalidacji wad formalnych tego pisma. Wydanie przez sędziego odpowiedniego zarządzenia w tej kwestii nie usuwa braków formalnych czy oczywistej bezzasadności. Z tego względu, w przypadku wątpliwości w kwestii dopuszczalności skargi, przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zaskarżonych unormowań, konieczne jest ustalenie, czy przedmiotowa skarga konstytucyjna spełnia wymagania formalne, określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji 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.

W tym miejscu należy zastrzec, że oprócz przesłanek wynikających wprost z art. 79 ust. 1 Konstytucji, niniejsza skarga konstytucyjna musi spełniać warunki dopuszczalności wyznaczone w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Jakkolwiek bowiem 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, to w jednym z jej przepisów przejściowych (mianowicie w art. 134 pkt 3) ustawodawca postanowił, że w sprawach wszczętych i niezakończonych przed jej wejściem w życie stosuje się przepisy dotychczasowe, jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania. W tej sytuacji kwestię dopuszczalności skargi należało rozpatrzyć na podstawie przepisów ustawy o TK z 1997 r.

W postanowieniu z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13 (OTK ZU nr 3/A z 2015r., poz. 35), Trybunał Konstytucyjny, orzekający w pełnym składzie, przypomniał, iż « [p]ierwszą z przesłanek kwestionowania ustawy lub innego aktu normatywnego jest wymaganie, by sąd wydał orzeczenie na jego podstawie. W praktyce chodzi nie o całą ustawę lub akt normatywny, lecz o konkretny przepis lub przepisy, na podstawie których w procesie stosowania prawa zbudowana została norma zastosowana w sprawie skarżącego. (...) Drugą przesłanką, także sformułowaną w art. 79 ust. 1 Konstytucji, jest ostateczny charakter rozstrzygnięcia zapadłego w sprawie skarżącego. Ten wymóg jest rozwinięty w art. 46 ust. 1 ustawy o TK, który stanowi o „wyczerpaniu drogi prawnej”, a jako datę początkową biegu trzymiesięcznego terminu do wniesienia skargi wskazuje „doręczenie skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia”. ».

Obowiązek wypełnienia wymogów formalnych skargi spoczywa na skarżącym. Trybunał bowiem nie ma kompetencji do prowadzenia spraw z urzędu, a zatem nie może wyręczyć skarżącego w realizacji tejże powinności.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 października 2002 r., sygn. akt SK 6/02 (OTK ZU nr 5/A z 2002 r., poz. 65) „[s]karżący jest obciążony dowodem wykazania przesłanek skargi”. Skarżący zatem powinien wskazać prawomocne rozstrzygnięcie, które zostało wydane w oparciu o zaskarżony akt

normatywny. Tylko regulacja prawna, która była podstawą ostatecznego orzeczenia odnoszącego się do praw lub wolności skarżącego, może być przedmiotem skargi (por. postanowienie z dnia 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 36/12, OTK ZU nr 1/A z 2013 r., poz. 15).

Skarżący wskazał rozkaz personalny Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia        marca 2015 r. jako ostateczne orzeczenie w sprawie, wydane na podstawie art. 66 ust. 1 ustawy o SW. Wezwany do uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej, Skarżący, na str. 1 uzupełniającego pisma skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 września 2015 r., podtrzymał swoje stanowisko zawarte w skardze konstytucyjnej. Jednocześnie poinformował, iż „nie podejmował prób skarżenia przedmiotowych rozstrzygnięć”.

Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13 ( ibidem), powołując się na swoje wcześniejsze orzecznictwo, podkreślił, że „[i]stotą skargi konstytucyjnej jest jej nadzwyczajny i subsydiarny charakter. Skarga ta może zostać uruchomiona dopiero w sytuacji, gdy skarżący nie dysponuje już żadną proceduralną możliwością uruchomienia dalszego postępowania przed sądem bądź organem administracji publicznej w swojej sprawie. Do rozstrzygania o sprawach indywidualnych są bowiem przede wszystkim powołane sądy i organy administracji publicznej, a Trybunał Konstytucyjny powinien wkraczać dopiero po wyczerpaniu tych wszystkich procedur pozwalających na rozstrzygnięcie sprawy, które mogą zostać uruchomione przez samego skarżącego. Na tym polega istota przesłanki «ostatecznego orzeczenia», sformułowanej w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Od takiego orzeczenia skarżącemu nie może już przysługiwać żaden środek odwoławczy, ani inny środek zaskarżenia”.

W świetle przedstawionego na wstępie stanu faktycznego i argumentacji zawartej w skardze konstytucyjnej, należy wnioskować, iż Skarżący przyjął, iż rozkaz personalny jest rozstrzygnięciem ostatecznym, gdyż art. 219 ust. 3 ustawy o SW stanowi o braku możliwości złożenia odwołania od tej decyzji. Skarżący jednak ze swej strony nie podjął działań w celu wykazania, że art. 219 ust. 3 ustawy o SW był powodem pozbawienia go jakiegokolwiek środka prawnego, zwłaszcza że przepis ten potraktowany został w petitum skargi konstytucyjnej jako przepis związkowy.

Z powyższego względu należy negatywnie odpowiedzieć na pytanie, czy Skarżący, zgodnie z wymogiem z art. 64 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, wyczerpał drogę prawną. Tym samym nie można uznać, iż wskazana wyżej decyzja w postaci rozkazu personalnego jest ostatecznym rozstrzygnięciem w sprawie, co stanowi wskazany w przywołanym postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego SK 65/13 warunek wniesienia skargi konstytucyjnej.

Zgodnie z dominującym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, dla zbadania zgodności z Konstytucją przepisów zamykających drogę sądową bądź wykluczających dopuszczalność wniesienia do sądu określonego środka prawnego konieczne jest uprzednie uzyskanie orzeczenia w przedmiocie odrzucenia niedopuszczalnego z mocy prawa środka. Dopiero, dysponując takim orzeczeniem, skarżący mogą dochodzić stwierdzenia naruszenia prawa do sądu (zob. postanowienie z dnia 29 stycznia 2013 r., sygn. SK 36/12, OTK ZU nr 1/A z 2013 r. poz. 15 i powołane tam orzeczenia). Wymogu tego Skarżący nie spełnił.

Z powyższych względów, uzasadniona jest konkluzja, iż Skarżący nie dopełnił, wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji warunków wniesienia skargi konstytucyjnej, co powoduje niedopuszczalność wydania wyroku, a tym samym konieczność umorzenia postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym w zw. z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego