Sygn. akt Ts 66/11

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 15 września 2011 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej P G w sprawie zgodności:

art. 116 ust. 1–3 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. Nr 179, poz. 1750, ze zm.) z

art. 2, art. 7, art. 32, art. 77 ust. 1 oraz art. 60 i art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

1) **umorzyć postępowanie w zakresie zbadania zgodności art. 116 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. Nr 179, poz. 1750, ze zm.) z art. 2, art. 7, art. 32, art. 77 ust. 1 oraz art. 60 i art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**
2) **odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w pozostałym zakresie.**

U Z A S A D N I E N I E:

W skardze konstytucyjnej z 28 lutego 2011 r. zakwestionowana została zgodność art. 116 ust. 1–3 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. Nr 179, poz. 1750, ze zm.; dalej: ustawa o służbie wojskowej) z art. 2, art. 7, art. 32, art. 60 i art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 25 lit. c Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: Pakt) w zw. z art. 87 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja).

W ocenie skarżącego art. 116 ust. 1–3 ustawy o służbie wojskowej narusza podstawowe, konstytucyjne zasady obowiązujące w praworządnym państwie, w którym wadliwe lub błędne decyzje nie powinny wpływać na prawa i obowiązki obywateli. Zasady te wynikają przede wszystkim z art. 60 i art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 25 lit. c Paktu w zw. z art. 87 ust. 1 Konstytucji, a także art. 32 Konstytucji i art. 2 ust. 2 ustawy o służbie wojskowej. Zdaniem skarżącego określone w art. 116 ust. 1–3 zasady dotyczące zwolnienia żołnierzy zawodowych ze służby naruszają w szczególności prawo dostępu do zawodowej służby wojskowej jako służby publicznej (art. 60 Konstytucji), pozbawiając stosunek służbowy zasadniczej cechy, jaką jest jego trwałość. Zaskarżone regulacje naruszają także konstytucyjną wolność wykonywania zawodu i wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji), wyłączając powrót na dotychczas zajmowane stanowisko służbowe po uchyleniu bezprawnej decyzji o zwolnieniu z zawodowej służby wojskowej. W ocenie skarżącego art. 116 ust. 1–3 ustawy o służbie wojskowej narusza zasadę równości wobec prawa oraz związaną z nią bezpośrednio zasadę niedyskryminacji (art. 32 Konstytucji), ponieważ podobnej regulacji nie zawierają żadne inne przepisy dotyczące funkcjonariuszy służb

mundurowych ani osób zatrudnionych w ramach stosunków pracowniczych. Jednocześnie, w ocenie skarżącego określenie w art. 116 ust. 3 ustawy o służbie wojskowej górnej granicy wysokości odszkodowania należnego żołnierzom z tytułu uchylenia lub unieważnienia decyzji o zwolnieniu ze służby jest niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji, gdyż ogranicza prawo do pełnego wynagrodzenia poniesionej szkody.

Skarga konstytucyjna została skierowana w oparciu o następujący stan faktyczny sprawy.

Rozkazem Dowódcy w S z dnia lipca 2008 r. (nr , dalej: rozkaz personalny), na podstawie art. 111 pkt 4, art. 115 ust. 1 pkt 3 i ust. 4 ustawy o służbie wojskowej, skarżący został zwolniony z zawodowej służby wojskowej z dniem września 2008 r. Od powyższego rozkazu skarżący złożył odwołanie do Dowódcy Jednostki Wojskowej nr w Z Organ odwoławczy na mocy decyzji nr z dnia września 2008 r. utrzymał w mocy decyzję organu I instancji. Na powyższą decyzję wniesiona została skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G (dalej: WSA), który wyrokiem z dnia lutego 2009 r. (sygn. akt , dalej: wyrok WSA) uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzający ją rozkaz personalny.

Powołując się na treść art. 116 ust. 1 i 2 ustawy o służbie wojskowej, dowódca Jednostki Wojskowej nr w S decyzją z dnia maja 2009 r. (nr), po rozpatrzeniu wniosku skarżącego o przywrócenie do zawodowej służby wojskowej w związku z wyrokiem WSA, stwierdził zwolnienie skarżącego z zawodowej służby wojskowej z dniem września 2008 r. i odmówił przywrócenia skarżącego do zawodowej służby wojskowej. Od powyższej decyzji skarżący złożył odwołanie do organu II instancji – Dowódcy Jednostki Wojskowej w Z , wnosząc o jej uchylenie w całości. Decyzją z dnia lipca 2009 r. organ odwoławczy utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. Na decyzję organu odwoławczego skarżący złożył skargę

do WSA, wnosząc o jej uchylenie w całości wraz z decyzją organu I instancji. WSA skargę oddalił (wyrok WSA z dnia grudnia 2009 r., sygn. akt). Skarżący w tym przedmiocie wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, która wyrokiem z dnia października 2010 r. (sygn. akt) została oddalona.

Zarządzeniem z dnia 4 maja 2011 r. pełnomocnik skarżącego został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez wskazanie ostatecznego orzeczenia o przysługujących skarżącemu prawach lub wolnościach konstytucyjnych, które wydane zostało na podstawie zakwestionowanego w skardze konstytucyjnej art. 116 ust. 3 ustawy o służbie wojskowej oraz wskazanie, jakie konstytucyjne prawa lub wolności skarżącego wynikające z art. 7, art. 31 ust. 3, art. 60, art. 65 ust. 1 i art. 77 ust. 1 Konstytucji i w jaki sposób zostały naruszone ostatecznym rozstrzygnięciem opartym na art. 116 ust. 1–3 ustawy.

Pismem z 17 maja 2011 r. (nadanym 18 maja 2011 r.) skarżący wskazał, że brak jest w jego sprawie ostatecznego orzeczenia wydanego na podstawie art. 116 ust. 3 ustawy o służbie wojskowej. Niemniej jednak, w ocenie skarżącego, w razie uznania art. 116 ust. 1 i 2 ustawy o służbie wojskowej za niekonstytucyjny, należałoby również zaprzestać stosowania przepisu art. 116 ust. 3 ustawy o służbie wojskowej jako odnoszącego się do sytuacji określonej w art. 116 ust. 1 powoływanej ustawy. Jednocześnie, skarżący zmodyfikował przedmiot zaskarżenia, tj. wycofał żądanie zbadania zgodności art. 116 ust. 1–3 ustawy o służbie wojskowej z art. 31 ust. 3 Konstytucji jako przepisem powiązanym z art. 60 i art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest kwalifikowanym środkiem ochrony wolności lub praw, który musi spełniać szereg przesłanek warunkujących jego dopuszczalność. Zasadniczo zostały one uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz uszczegółowione w art. 46 i art. 47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z przywołanymi regulacjami skarga poza wymaganiami dotyczącymi pisma procesowego powinna zawierać: dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone; uzasadnienie skargi, z podaniem dokładnego opisu stanu faktycznego. Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że przedmiotem skargi może stać się wyłącznie przepis stanowiący podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego wobec skarżącego. Zarzuty skargi muszą zaś uprawdopodabniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co oznacza konieczność wywiedzenia z zaskarżonych przepisów określonej normy, powołanie właściwych wzorców konstytucyjnych, zawierających podmiotowe prawa przysługujące osobom fizycznym i – przez porównanie treści płynących z obu regulacji – wykazanie ich wzajemnej niezgodności. Obowiązkiem skarżącego – określonym w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – jest zatem wskazanie adekwatnego treściowo wzorca kontroli, przewidującego ochronę określonych praw podmiotowych jednostki.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego rozpatrywana skarga konstytucyjna powyższych wymogów nie spełnia.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że skarżący *expressis verbis* stwierdził w piśmie z 17 maja 2011 r., że brak jest ostatecznego orzeczenia wydanego w jego sprawie na podstawie art. 116 ust. 3 ustawy o służbie wojskowej, w brzmieniu: „Żołnierzowi zawodowemu, o którym mowa w ust. 1, przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie w wysokości sześciokrotności kwoty uposażenia zasadniczego, wraz z dodatkami o charakterze stałym, należnego na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym, z uwzględnieniem powstałych zmian mających wpływ na prawo do uposażenia lub jego wysokość, a w przypadku gdy stanowisko służbowe, które żołnierz zawodowy zajmował przed zwolnieniem z zawodowej służby wojskowej, nie istnieje, według stawek na porównywalnym pod względem stopnia etatowego i grupy uposażenia stanowisku służbowym, obowiązujących w dniu uprawomocnienia się orzeczenia lub decyzji wymienionych w ust. 1". Okoliczność ta uzasadnia umorzenie postępowania w zakresie zbadania zgodności art. 116 ust. 3 ustawy o służbie wojskowej ze wskazanymi w skardze wzorcami, w tym w szczególności z art. 77 ust. 1 Konstytucji (art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

Jednocześnie należy podnieść, że Konstytucja w art. 79 ust. 1 przesądza o tym, że skarga konstytucyjna służy ochronie tylko tych praw lub wolności, które zostały określone w Konstytucji. Oznacza to, że wzorcem kontroli w tym trybie postępowania nie mogą być akty prawa międzynarodowego, niemające rangi konstytucyjnej, w tym również powołane przez skarżącego Konwencja oraz Pakt (por. postanowienia TK z dnia 18 kwietnia 2000 r., SK 2/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 92 i 31 maja 2005 r., SK 59/03, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 61 oraz wyroki TK z dnia: 8 czerwca 1999 r., SK 12/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 96; 10 lipca 2000 r., SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144 i 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2).

Z powyższych względów, działając na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 1 oraz art. 36 ust. 3 w zw. z art. 49 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny odmówił

nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w zakresie zbadania zgodności zaskarżonej regulacji z art. 25 lit c. Paktu oraz art. 6 ust. 1 Konwencji.

Przedmiotem niniejszej skargi konstytucyjnej uczyniono także art. 116 ust. 1 ustawy o służbie wojskowej w brzmieniu: „w razie uchylenia orzeczenia, o którym mowa w art. 111 pkt 11 i 13 – 15 lub art. 112 ust. 1 pkt 1, albo uchylenia lub stwierdzenia nieważności decyzji o zwolnieniu z zawodowej służby wojskowej lub wypowiedzenia stosunku służbowego zawodowej służby wojskowej dokonanego przez organ wojskowy, ulegają uchyleniu skutki tego orzeczenia lub decyzji, jakie wynikły dla żołnierza zawodowego z tego tytułu", jak również art. 116 ust. 2 tejże ustawy, w brzmieniu: „w przypadkach, o których mowa w ust. 1, data zwolnienia z zawodowej służby wojskowej nie ulega zmianie, przy czym uznaje się, że zwolnienie żołnierza zawodowego nastąpiło w drodze wypowiedzenia stosunku służbowego zawodowej służby wojskowej dokonanego przez właściwy organ".

W odniesieniu do zacytowanych powyżej regulacji skarżący, po pierwsze, wniósł o zbadanie ich zgodności z art. 2, art. 7 i art. 32 Konstytucji.

Jak wynika z orzecznictwa Trybunału, wzorcem kontroli nie może być każdy przepis dotyczący pozycji prawnej jednostki, a nawet obowiązków nałożonych na nią przez państwo (władzę publiczną). Również w doktrynie formułowany jest pogląd, że wzorcem kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej może być tylko taki przepis Konstytucji, który wykazuje określone cechy: adresatem takiego przepisu musi być obywatel (inny podmiot prawa), przepis taki kształtuje sytuację prawną tego podmiotu (np. przyznaje mu uprawnienia) i wreszcie, adresat wyrażonej w nim normy ma możność wyboru zachowania się (zob. w szczególności: Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 159).

Wzorcem kontroli nie może być zatem przepis określający tylko ogólne zasady ustrojowe, adresowane do ustawodawcy i dotyczące sposobu

wykonywania przez niego kompetencji (postanowienie TK z dnia 26 czerwca 2002 r., SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53). Powołany jako jeden z wzorców – art. 7 Konstytucji – jest przykładem unormowania wprowadzającego zasadę ustrojową Rzeczypospolitej Polskiej, która to zasada nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa. Bez powiązania jej z przepisem Konstytucji przyznającym jednostce prawo podmiotowe nadanie skardze konstytucyjnej dalszego biegu w tym zakresie jest niemożliwe.

Należy jednocześnie przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego także art. 2 oraz art. 32 Konstytucji nie mogą stanowić samodzielnych wzorców kontroli w postępowaniu w trybie skargi konstytucyjnej (por. postanowienie TK z dnia 14 stycznia 2008 r., Ts 247/06, OTK ZU nr 1/B/2008, poz. 28). Przepisy te gwarantują określony standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw oraz ogólny standard korzystania z nich przez podmioty, jednak ani art. 2, ani art. 32 Konstytucji nie statuują żadnej konkretnej wolności czy prawa. W konsekwencji mogą one stanowić wzorzec kontroli tylko w razie wskazania przez skarżącego, jaka jego wolność lub prawo, wynikające z innych przepisów Konstytucji, zostały uregulowane wbrew zasadom demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), ewentualnie – z naruszeniem zasady równości i zakazu niedyskryminacji. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w skardze inicjującej niniejsze postępowanie zabrakło takiego wskazania (por. wyrok TK z dnia 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2). W szczególności, ani w *petitum* skargi, ani też w treści uzasadnienia skarżący nie wskazał w zw. z art. 2 lub art. 32 Konstytucji żadnego innego wzorca kontroli, co pozwoliłoby na dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny merytorycznej oceny stawianych zarzutów.

Okoliczności te, zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, przesądzają o niedopuszczalności nadania biegu skardze konstytucyjnej w zakresie zbadania

zgodności art. 116 ust. 1 i 2 ustawy o służbie wojskowej z art. 2 i art. 7 oraz z art. 32 Konstytucji.

Skarżący uczynił również wzorcem kontroli art. 116 ust. 1 i 2 ustawy o służbie wojskowej art. 60 i art. 65 ust. 1 Konstytucji, stanowiące o dostępie obywateli do służby publicznej na jednakowych zasadach oraz wolności wyboru i wykonywania zawodu. Skarga nie zawiera jednak uzasadnienia, na czym polega niezgodność zakwestionowanych przepisów z regulacją konstytucyjną. W szczególności skarżący nie uzasadnia, w jaki sposób brak automatycznego przywrócenia do służby po stwierdzeniu nieprawidłowości przy zwolnieniu, przy jednoczesnym prawie ubiegania się o ponowne przyjęcie do służby (s. 2 pisma z 17 maja 2011 r.), narusza zasady określone w art. 60 i art. 65 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z ustawą o TK skarżący jest zobowiązany do uzasadnienia skargi oraz określenia sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności i praw. Niespełnienie tych wymogów powoduje, że skardze konstytucyjnej nie może zostać nadany dalszy bieg (art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK).

Mając na względzie powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.