



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 5 września 2017 r.

Pozycja 179

POSTANOWIENIE

z dnia 27 czerwca 2017 r.

Sygn. akt Ts 261/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mariusz Muszyński,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej W.K. w sprawie zgodności:

- 1) art. 141 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.),
- 2) 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 (Dz. U. z 2016 r. poz. 603, ze zm.) w zw. z art. 145 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.) z art. 45 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2, art. 2 i art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

1) nadać skardze konstytucyjnej 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 (Dz. U. z 2016 r. poz. 603, ze zm.) w zw. z art. 145 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.) z art. 45 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2, art. 2 i art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 14 grudnia 2016 r. (data nadania) W.K. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność: po pierwsze, art. 141 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) w zakresie, w jakim przepis ten jest rozumiany w ten sposób, że dopuszcza sporządzenie uzasadnienia wyroku z pominięciem zarzutów skargi oraz lapidarnym odniesieniem się do nich, a także z błędami w ustaleniach stanu faktycznego; po drugie, 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 (Dz. U. z 2016 r. poz. 603, ze zm.; dalej: u.p.s.p.) w zw. z art. 145 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks po-

stępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.; dalej: k.p.a.) rozumianych w ten sposób, że wykluczają wznowienie postępowania w zakresie trybu zwolnienia ze służby strażaka w sytuacji, w której po zwolnieniu strażaka komisja lekarska ustali, iż strażak był niezdolny do służby przed dniem jego zwolnienia, z art. 45 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2, art. 2, art. 5 i preambułą Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującą sprawą. Skarżący skierował do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej (dalej: Komendant Główny PSP, Komendant) wniosek o zwolnienie go ze służby z dniem 30 czerwca 2012 r. Wniosek ten został uwzględniony w decyzji Komendanta z maja 2012 r. na podstawie art. 43 ust. 2 pkt 5 w zw. z art. 47 ust. 1 pkt 1 u.p.s.p.

Następnie, w piśmie z 22 sierpnia 2012 r., skarżący wystąpił do Komendanta z wnioskiem o wznowienie postępowania w sprawie zwolnienia ze służby i o zmianę decyzji z maja 2012 r. w zakresie podstawy prawnej zwolnienia, tj. z art. 43 ust. 2 pkt 5 u.p.s.p. na art. 43 ust. 2 pkt 1 tej ustawy. Postanowieniem z września 2012 r. Komendant Główny PSP wznowił postępowanie w sprawie zakończonej decyzją z maja 2012 r. W decyzji z października 2012 r. Komendant odmówił uchylenia swojej decyzji z maja 2012 r., a decyzja ta została utrzymana w mocy przez Ministra Spraw Wewnętrznych w decyzji z grudnia 2012 r.

Na skutek skargi wniesionej od tej decyzji przez skarżącego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z marca 2013 r. uchylił decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych oraz poprzedzającą ją decyzję Komendanta. Sąd uznał, że wydanie decyzji z października 2012 r. było przedwczesne, gdyż przed Centralną Komisją Lekarską MSW toczyło się w trybie nadzoru postępowanie dotyczące daty ustalenia u skarżącego niezdolności do służby. Zdaniem sądu w wyniku tego postępowania mógł zostać wygenerowany nowy dowód potwierdzający nowe okoliczności faktyczne istotne dla sprawy i nieznane organowi, a istniejące przed wydaniem decyzji o zwolnieniu ze służby.

W decyzji z lipca 2013 r. Komendant Główny PSP odmówił uchylenia swojej decyzji z maja 2012 r. Decyzję tę utrzymał w mocy Minister Spraw Wewnętrznych w decyzji z października 2013 r.

Skarżący wywiódł od powyższej decyzji skargę, którą wyrokiem z października 2014 r. oddalił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Sąd uznał, że ustalenie w orzeczeniu ze stycznia 2013 r. przez Wojewódzką Komisję Lekarską MSW istnienia inwalidztwa skarżącego od 30 kwietnia 2012 r. nie stwarzało podstawy do zwolnienia go ze służby na podstawie art. 43 ust. 2 pkt 1 u.p.s.p. Podstawa taka zaistniałaby dopiero 17 stycznia 2013 r., tj. z dniem wydania ostatecznego orzeczenia Okręgowej Komisji Lekarskiej MSW. Orzeczenia te, zdaniem sądu, potwierdziły, że brak zdolności skarżącego do służby wystąpił już po zwolnieniu go ze służby.

Następnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z sierpnia 2016 r. oddalił skargę kasacyjną skarżącego od wyroku sądu pierwszej instancji. Stwierdził, że choć uzasadnienie tego wyroku dotknięte jest pewnymi nieprawidłowościami („brak opisu zarzutów skargi, lapidarne odniesienie się do nich”), to jednak jego treść pozwala poznać i skontrolować stanowisko sądu. Sąd uznał, że wyrok poddaje się kontroli instancyjnej, bowiem z jego uzasadnienia jednoznacznie wynika, dlaczego sąd uznał zaskarżoną decyzję za zgodną z prawem.

Odwołując się do orzecznictwa sądów administracyjnych oraz nauki prawa administracyjnego, sąd stwierdził, że orzeczenie komisji lekarskiej ze stycznia 2013 r. nie oceniało zdolności skarżącego do pełnienia służby w dacie podjęcia decyzji o rozwiązaniu z nim stosunku służbowego, a określenie w tym orzeczeniu daty od jakiej istnieje inwalidztwo (30 kwietnia 2012 r.) nie stanowi przesłanki wznowienia postępowania o której mowa w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. Sąd uznał, że orzeczenie komisji lekarskiej ze stycznia 2013 r. nie stanowi dowodu na to, że w chwili zwolnienia skarżącego ze służby, tj. maja 2012 r., skarżący był niezdolny do służby w straży pożarnej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) do postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK) stosuje się przepisy tej ustawy. Skoro postępowanie zainicjowane analizowaną skargą nie zostało zakończone do 3 stycznia 2017 r., tzn. dnia wejścia w życie ustawy o TK, to zarówno wstępne, jak i merytoryczne rozpoznanie tej skargi określają przepisy ustawy o TK.

2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej jest ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o TK skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymaganiom, a także czy nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 59 ust. 1 ustawy o TK.

3. W ocenie Trybunału skarga konstytucyjna w zakresie dotyczącym art. 43 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 43 ust. 2 pkt 5 oraz art. 45 ust. 1 u.p.s.p. w zw. z art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. spełnia wymagania formalne wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 53 i art. 77 ust. 1 ustawy o TK.

3.1. Skargę konstytucyjną sporządził i wniósł radca prawny, który załączył do skargi stosowne pełnomocnictwo.

3.2. Skarżący wyczerpał przysługującą mu drogę prawną, ponieważ wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z sierpnia 2016 r. jest prawomocny i nie przysługują od niego żadne zwyczajne środki zaskarżenia.

3.3. Trybunał stwierdza też, że skarżący dochował trzymiesięcznego terminu do wniesienia skargi, zastrzeżonego w art. 77 ust. 1 ustawy o TK. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z sierpnia 2016 r. został doręczony skarżącemu 14 września 2016 r., a skargę wniesiono 14 grudnia 2016 r.

3.4. Przedmiotem zarzutu skarżący uczynił art. 43 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 43 ust. 2 pkt 5 oraz art. 45 ust. 1 u.p.s.p. w zw. z art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. rozumiane w ten sposób, że ustalone *ex tunc* w orzeczeniu podległej Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji komisji lekarskiej inwalidztwo, a także stan całkowitej niezdolności strażaka do służby w Państwowej Straży Pożarnej, nie stanowią nowej, nieznanej okoliczności faktycznej lub nowego, nieznanego dowodu, o których jest mowa w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., w stosunku do okoliczności faktycznych i dowodów istniejących i znanych w dniu wydania decyzji Komentanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej o zwolnieniu strażaka ze służby w Państwowej Straży Pożarnej na podstawie art. 43 ust. 2 pkt 5 u.p.s.p.

Skarżący zarzucił tym przepisom, że pozbawiają go praw majątkowych, a nadto naruszają zasadę równej ochrony tych praw (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji), prowadzą do niedo-

zwolonej ingerencji w istotę wskazanych praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji), naruszają zasadę równości (art. 32 Konstytucji) i prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

3.5. W ocenie Trybunału w przypadku tego zarzutu skarżący prawidłowo określił przedmiot kontroli (art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK), wskazał, które przysługujące mu konstytucyjne prawa i w jaki sposób zostały – jego zdaniem – naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK), a także należycie uzasadnił sformułowane w skardze zarzuty (art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK).

3.6. Skoro złożona skarga w zakresie zarzutu niekonstytucyjności art. 43 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 43 ust. 2 pkt 5 oraz art. 45 ust. 1 u.p.s.p. w zw. z art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. spełnia wymagania przewidziane w ustawie o TK, a nie zachodzą okoliczności określone w art. 61 ust. 4 pkt 3 ustawy o TK, to – na podstawie art. 61 ust. 2 tej ustawy – zasadne było nadanie jej dalszego biegu.

4. Skarga konstytucyjna w zakresie dotyczącym 141 § 4 p.p.s.a. nie spełnia wymogów formalnych, co przesądza o konieczności odmowy nadania jej dalszego biegu.

4.1. Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony wolności lub praw. Musi ona spełniać przesłanki, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Po pierwsze, za-skarżony w niej przepis powinien być podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego przez sąd lub organ administracji publicznej w indywidualnej sprawie skarżącego. Po drugie, skarżący musi uprawdopodobnić naruszenie swoich konstytucyjnych wolności lub praw wskazanych w skardze. Po trzecie, źródłem ich naruszenia powinna być normatywna treść kwestionowanych przepisów, a sposób naruszenia musi zostać określony przez samego skarżącego w uzasadnieniu wnoszonej skargi.

4.2. Kwestionowany przepis stanowi: „Uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, uzasadnienie powinno ponadto zawierać wskazania co do dalszego postępowania”. Skarżący uważa, że niezgodne z art. 45 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2, art. 2 i art. 5 Konstytucji jest takie rozumienie tego przepisu, zgodnie z którym dopuszczalne jest sporządzenie uzasadnienia wyroku z pominięciem zarzutów skargi oraz lapidarnym odniesieniem się do nich, a także z błędami w ustaleniach stanu faktycznego. Jego zdaniem zastosowana w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny zawężająca wykładnia art. 141 § 4 p.p.s.a., która pozwala na przyjęcie, że brak zawarcia w uzasadnieniu wyroku ustawowo określonych elementów nie powoduje negatywnych skutków procesowych, jest wykładnią *contra legem*. Skarżący uważa, że nie spełnia standardu konstytucyjnego sytuacja, w której sąd w każdej indywidualnej sprawie ocenia z pominięciem przepisu ustawowego, co jest, a co nie jest, koniecznym elementem uzasadnienia wyroku.

4.3. Odnosząc się do tak sformułowanego zarzutu, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skarżący kwestionuje w istocie nie treść art. 141 § 4 p.p.s.a., lecz sposób jego zastosowania w indywidualnej sprawie. Argumentacja skarżącego zasadniczo zmierza do wykazania, że Naczelny Sąd Administracyjny – wbrew treści kwestionowanego przepisu – nie powiązał skutków prawnych z wadami uzasadnienia wyroku sądu pierwszej instancji, co doprowadziło do naruszenia konstytucyjnych praw podmiotowych skarżącego. Skarżący stwierdza wprost, że przeprowadzona w jego sprawie wykładnia jest wykładnią *contra legem* i ma charakter zawężający, a więc dokonano jej – zdaniem skarżącego – wbrew treści kwestionowanego

przepisu. Tymczasem tak sformułowany zarzut nie może być rozpoznany przez Trybunał Konstytucyjny. Trybunał nie pełni bowiem funkcji kolejnej instancji odwoławczej, nie bada zgodności z prawem i słuszności rozstrzygnięć podjętych przez orzekające organy i sądy. Jego kontroli podlega nie prawidłowość ustaleń dokonanych przez organy administracji publicznej oraz sądy, ani dokonana przez nie ocena, ani też sposób prowadzenia przez nie postępowania, czy też zastosowanie lub odmowa zastosowania obowiązujących przepisów, ale jedynie konstytucyjność tych przepisów. Trybunał Konstytucyjny jest bowiem sądem prawa, a nie organem sprawującym nadzór judykacyjny nad sądami.

Praktyka stosowania prawa, w tym również ta wadliwie ukształtowana, zasadniczo pozostaje poza zakresem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Wyjątek stanowi sytuacja, w której dochodzi do utrwalenia, ustabilizowania i upowszechnienia określonego sposobu rozumienia danego przepisu w praktyce jego stosowania, a tym samym do nadania mu przez organy stosujące prawo określonego znaczenia. W takim wypadku przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką (zob. postanowienia TK z 4 grudnia 2000 r., SK 10/99, OTK ZU nr 8/2000, poz. 300 i 21 września 2005 r., SK 32/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 95 oraz wyroki TK z 3 października 2000 r., K 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188 i 31 marca 2005 r., SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29). Ujawnienie takiej zależności pomiędzy sferami stanowienia i stosowania prawa wymaga jednakże każdorazowo stwierdzenia, czy rzeczywiście mamy do czynienia z taką właśnie powtarzalną i powszechną metodą wykładni określonego przepisu. W rozpoznawanej skardze skarżący nie przedstawił jednak takiej argumentacji, ograniczył się wyłącznie do przytoczenia stanowiska zajętego przez Naczelný Sąd Administracyjny w jego sprawie.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał uznaje, że analizowany zarzut dotyczy aktu stosowania prawa, co wyklucza możliwość nadania skardze dalszego biegu w tym zakresie. W świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK przedmiotem skargi konstytucyjnej może być bowiem tylko akt normatywny.

4.4. Ponadto, w ocenie Trybunału, skarżący nie wykazał, by przyjęta w jego sprawie wykładnia art. 141 § 4 p.p.s.a. naruszała wskazane w skardze prawa podmiotowe. Jak stanowi art. 184 Konstytucji, Naczelný Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Sądy administracyjne pierwszej instancji nie rozstrzygają sprawy administracyjnej, lecz kontrolują postępowanie i akty organów administracji. Innymi słowy sądy te nie rozstrzygają o prawach i obowiązkach obywateli, lecz kontrolują, czy orzeczenia wydane w postępowaniu administracyjnym są zgodne z prawem. Z tego powodu ustawodawca uzależnił obowiązek uchylenia wyroku sądu pierwszej instancji przez Naczelný Sąd Administracyjny od wykazania przez skarżącego kasacyjnie, że zarzucane przez niego uchybienie procesowe (tu: wady uzasadnienia wyroku) miało istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.), a także umożliwił oddalenie przez sąd drugiej instancji skargi kasacyjnej, gdy wyrok mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu (art. 184 p.p.s.a.). Dlatego też wady uzasadnienia wyroku sądu pierwszej instancji muszą być w każdej sprawie oceniane pod kątem ich wpływu na wynik sprawy. W sprawie skarżącego Naczelný Sąd Administracyjny uznał, że wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie był prawidłowy co do kierunku rozstrzygnięcia, a stwierdzone wady uzasadnienia nie uniemożliwiły kontroli instancyjnej tego wyroku, a więc nie miały wpływu na wynik sprawy.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie – w części, w której Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze – w terminie 7 dni od daty doręczenia tego postanowienia.