



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 9 marca 2018 r.

Pozycja 30

POSTANOWIENIE

z dnia 6 grudnia 2017 r.

Sygn. akt Ts 130/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Pszczółkowski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej A.B. w sprawie zgodności:

- 1) art. 109 ust. 3 w związku z art. 109 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 603, ze zm.) w związku z pozostałymi regulacjami tej ustawy, w szczególności art. 1 ust. 2 oraz art. 36a w zakresie, w jakim przepisy te są rozumiane w ten sposób, że brak aktualnego zakresu obowiązków stanowi zawinioną niemożność wykonywania obowiązków służbowych;
- 2) art. 109 ust. 3 w związku z art. 109 ust. 1 i 2 w związku z art. 110 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 603, ze zm.) w związku z pozostałymi regulacjami tej ustawy, w szczególności art. 1 ust. 2 oraz art. 36a w zakresie, w jakim przepisy te są rozumiane w ten sposób, że strażak PSP może wykonywać obowiązki służbowe jedynie pod warunkiem przyjęcia nowego zakresu obowiązków służbowych na nowym stanowisku służbowym, pomimo że:
 - posiada wcześniejszy zakres obowiązków służbowych określający te same zadania tylko na wyższym stanowisku służbowym,
 - przeniesienie strażaka na niższe stanowisko służbowe zostało dokonane bezprawnie i w celu obejścia prawa,
 - ustawa o Państwowej Straży Pożarnej, ani jej akty wykonawcze nie nakładają na strażaka obowiązku przyjmowania obowiązków służbowych,
 - art. 36a ust. 1 pkt 2 wskazuje, że zakres czynności służbowych jest powierzany przez przełożonego służbowego,
 - strażak stawia się do służby, ale polecenie przełożonego służbowego powoduje, że strażak nie wykonuje obowiązków służbowych, w efekcie uzasadnione jest zastosowanie art. 109 ust. 3 ustawy o PSP, czyli pozbawienie strażaka uposażenia;
- 3) art. 109 ust. 3 w związku z art. 109 ust. 1 i 2 w związku z art. 110 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 603, ze zm.) w zakresie, w jakim przepisy te są rozumiane w ten sposób, że organ administracji – przełożony służbowy może w każdej chwili bez ograniczeń czasowych lub kwotowych dokonać potrącenia z uposażenia

strażaka należności z tytułu wypłacenia uposażenia za okres zawinionej niemożności pełnienia obowiązków służbowych;

4) art. 109 ust. 3 w związku z art. 109 ust. 1 i 2 w związku z art. 110 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 603, ze zm.) w związku z art. 109 § 1 i art. 110 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 23, ze zm.) w zakresie, w jakim przepisy te są rozumiane w ten sposób, że organ administracji – przełożony służbowy może dokonać potrącenia z uposażenia strażaka przy najbliższej wypłacie po wydaniu decyzji o potrąceniu, a nie jedynie przy najbliższej wypłacie;

5) art. 109 ust. 3 w związku z art. 109 ust. 1 i 2 w związku z art. 110 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 603, ze zm.) w związku z art. 109 § 1 i art. 110 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 23, ze zm.) w zakresie, w jakim przepisy te są rozumiane w ten sposób, że organ administracji – przełożony służbowy może dokonać potrącenia z uposażenia strażaka przed doręczeniem strażakowi decyzji, czyli przed wprowadzeniem decyzji do obrotu prawnego z

art. 31 ust. 2 i 3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 40, art. 42 ust. 3, art. 64 ust. 1 i 2, art. 77 ust. 1 i 2, a także art. 2, art. 5 oraz art. 7 i Preambułą Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej z 23 czerwca 2017 r. (data nadania), A.B. (dalej: skarżący) kwestionuje zgodność:

1) art. 109 ust. 3 w związku z art. 109 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 603, ze zm.; dalej: ustawa o PSP) w związku z pozostałymi regulacjami tej ustawy, w szczególności art. 1 ust. 2 oraz art. 36a w zakresie, w jakim przepisy te są rozumiane w ten sposób, że brak aktualnego zakresu obowiązków stanowi zawinioną niemożność wykonywania obowiązków służbowych;

2) art. 109 ust. 3 w związku z art. 109 ust. 1 i 2 w związku z art. 110 ustawy o PSP w związku z pozostałymi regulacjami tej ustawy, w szczególności art. 1 ust. 2 oraz art. 36a w zakresie, w jakim przepisy te są rozumiane w ten sposób, że strażak PSP może wykonywać obowiązki służbowe jedynie pod warunkiem przyjęcia nowego zakresu obowiązków służbowych na nowym stanowisku służbowym, pomimo że:

– posiada wcześniejszy zakres obowiązków służbowych określający te same zadania tylko na wyższym stanowisku służbowym,

– przeniesienie strażaka na niższe stanowisko służbowe zostało dokonane bezprawnie i w celu obejścia prawa,

– ustawa o Państwowej Straży Pożarnej, ani jej akty wykonawcze nie nakładają na strażaka obowiązku przyjmowania obowiązków służbowych,

– art. 36a ust. 1 pkt 2 wskazuje, że zakres czynności służbowych jest powierzany przez przełożonego służbowego,

– strażak stawia się do służby, ale polecenie przełożonego służbowego powoduje, że strażak nie wykonuje obowiązków służbowych, w efekcie uzasadnione jest zastosowanie art. 109 ust. 3 ustawy o PSP, czyli pozbawienie strażaka uposażenia;

3) art. 109 ust. 3 w związku z art. 109 ust. 1 i 2 w związku z art. 110 ustawy o PSP w zakresie, w jakim przepisy te są rozumiane w ten sposób, że organ administracji – przełożony służbowy może w każdej chwili bez ograniczeń czasowych lub kwotowych dokonać potrącenia z uposażenia strażaka należności z tytułu wypłacenia uposażenia za okres zawnionej niemożności pełnienia obowiązków służbowych;

4) art. 109 ust. 3 w związku z art. 109 ust. 1 i 2 w związku z art. 110 ustawy o PSP w związku z art. 109 § 1 i art. 110 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 23, ze zm.; dalej: k.p.a.) w zakresie, w jakim przepisy te są rozumiane w ten sposób, że organ administracji – przełożony służbowy może dokonać potrącenia z uposażenia strażaka przy najbliższej wypłacie po wydaniu decyzji o potrąceniu, a nie jedynie przy najbliższej wypłacie;

5) art. 109 ust. 3 w związku z art. 109 ust. 1 i 2 w związku z art. 110 ustawy o PSP w związku z art. 109 § 1 i art. 110 § 1 k.p.a. w zakresie, w jakim przepisy te są rozumiane w ten sposób, że organ administracji – przełożony służbowy może dokonać potrącenia z uposażenia strażaka przed doręczeniem strażakowi decyzji, czyli przed wprowadzeniem decyzji do obrotu prawnego z art. 31 ust. 2 i 3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 40, art. 42 ust. 3, art. 64 ust. 1 i 2, art. 77 ust. 1 i 2, a także art. 2, art. 5 oraz art. 7 i Preambułą Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym.

Wobec skarżącego została wydana negatywna opinia służbowa, będąca podstawą do wydania przez Komendanta Powiatowego PSP w W. 4 sierpnia 2014 r. decyzji o przeniesieniu na niższe stanowisko służbowe. 25 sierpnia 2014 r. skarżący został zapoznany z nowym zakresem obowiązków, które przyjął do stosowania.

W związku ze złożonym przez skarżącego odwołaniem 26 sierpnia 2014 r. został poinformowany o zawieszeniu wykonania decyzji do czasu rozpoznania odwołania.

9 grudnia 2014 r. Komendant Wojewódzki PSP w G. decyzją uchylił zaskarżoną decyzję w części dotyczącej daty przeniesienia i określił nową na 15 stycznia 2015 r. W pozostałym zakresie utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy.

Skarżący pismem z 9 stycznia 2015 r. został poinformowany o obowiązywaniu od 15 stycznia 2015 r. nowego zakresu czynności służbowych, z którym zapoznał się 25 sierpnia 2014 r.

Skarżący 20 stycznia 2015 r. przedstawił pismo, w którym oświadczył, że nie przyjmuje do stosowania zakresu czynności. W związku z tym skarżący pozostawał w służbie bez przydzielonych obowiązków.

Następnie 1 kwietnia 2015 r. Komendant Powiatowy PSP w W. decyzją zawiesił skarżącemu wynagrodzenie od 3 marca 2015 r. do odwołania i potrącił należne mu uposażenie za 29 dni zawnionej niemożności pełnienia obowiązków służbowych. W rozstrzygnięciu tym dodatkowo zawarto pkt 3 stanowiący, że potrącenie zostanie dokonane przy wypłacie uposażenia za miesiąc maj 2015 r.

Od decyzji tej skarżący odwołał się 14 kwietnia 2015 r. W dniu 30 kwietnia 2015 r. Komendant Wojewódzki PSP w G. decyzją uchylił zaskarżoną decyzję w części dotyczącej określenia terminu zawieszenia uposażenia i ustalił nowy termin zawieszenia uposażenia od 3 marca do 10 kwietnia 2015 r.

Decyzję tę skarżący zaskarżył do sądu administracyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w G. wyrokiem z września 2016 r. uchylił zaskarżoną decyzję Komendanta Wojewódzkiego PSP w G. i poprzedzając ją decyzję Komendanta Powiatowego PSP w W.

Komendant Wojewódzki PSP w G. wniósł od tego wyroku skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA), który uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę.

2. W pierwszej kolejności skarżący wyjaśnił, że uzasadnienie wniesionej skargi zostało zdeterminowane przez sposób uzasadnienia wyroku NSA. Skarżący podkreśla brak jasności w rozumieniu przepisów prawa przez NSA spowodowany niejasnym i niewłaściwym, jego zdaniem, uzasadnieniem wyroku tego sądu.

Zdaniem skarżącego NSA nie zawarł wszystkich wymaganych prawem elementów, co podważa sens samego rozstrzygnięcia merytorycznego. Ponadto podnosi zarzut niekonstytucyjności rozumienia przez NSA również przepisów prawa procesowego.

3. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 28 września 2017 r. pełnomocnik skarżącego został wezwany do uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej polegających m.in. na dokładnym wyjaśnieniu, w jaki sposób zaskarżony przepis narusza prawa podmiotowe wskazane w *petitum* skargi konstytucyjnej. W odpowiedzi na to wezwanie przedstawione zostały dodatkowe argumenty.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Warunkiem skuteczności skargi konstytucyjnej jest spełnienie wymagań wynikających z Konstytucji oraz ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p. TK).

Obowiązki skarżącego związane z wniesieniem skargi konstytucyjnej określa art. 53 ust. 1 u.o.t.p. TK. Skarżący jest zobligowany m.in. do uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu, będącego podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem.

Formułowane przez skarżącego zarzuty dotyczą wykładni przepisów prawa dokonanej przez NSA. Zdaniem skarżącego rozumienie przez NSA kwestionowanych przepisów „(...) w zakresie prawa do potrącenia kwot z uposażenia strażaka, oparte jest na pozajęzykowej rozszerzającej wykładni uprawnień organów władzy publicznej, w tym zakresie”. W ocenie skarżącego sposób interpretacji kwestionowanych przepisów ograniczył realny zakres prawa skarżącego do ochrony konstytucyjnie chronionego prawa majątkowego, co jednoznacznie naruszyło zarówno przywołane w skardze prawa i wolności konstytucyjne, jak i ogólne zasady ustrojowe zawarte w Konstytucji.

Ocena wykładni i stosowania prawa przez sądy nie może stanowić przedmiotu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ponieważ nie należy do jego kompetencji. Jedynie, gdy wykładnia przepisu przez organy stosujące prawo ma charakter utrwalony i jednolity Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że determinuje ona treść tego przepisu.

Skarżący, chcąc podważyć konstytucyjność wykładni danej regulacji, powinien wykazać, że zastosowana przez sąd wykładnia jest sprzeczna z utrwaloną i jednolitą wykładnią organów stosujących prawo i prowadzi do naruszenia jego konstytucyjnych praw lub wolności.

Zarzuty skarżącego nie odnoszą się ani do treści normatywnej zaskarżonego przepisu, ani do utrwalonej jego wykładni. Uzasadnienie skargi konstytucyjnej oparte jest na krytycznej ocenie uzasadnienia orzeczenia NSA.

Taki sposób określenia niekonstytucyjności oznacza, że w rzeczywistości skarżący kwestionuje stosowanie prawa, co wyłącza możliwość rozpoznania skargi konstytucyjnej.

Trybunał w swoim orzecznictwie wielokrotnie wypowiadał się na temat niedopuszczalności skargi konstytucyjnej jako skargi na stosowanie prawa, a nie na przepis. „Zgodnie z linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, skarga konstytucyjna nie może być skargą na stosowanie prawa, a Trybunał nie jest kolejnym w toku instancji organem legitymowanym do badania prawidłowości wydanego rozstrzygnięcia” (zob. postanowienie TK z 29 listopada 2010 r., sygn. SK 8/10, OTK ZU nr 9/A/2010 poz. 117).

W związku z tym Trybunał stwierdza, że skarga konstytucyjna nie spełnia podstawowego wymogu formalnego polegającego na związaniu zarzutów naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności z normą prawną będącą podstawą ostatecznego orzeczenia o wolnościach lub prawach skarżącego określonych w Konstytucji i na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p. TK, odmawia nadania jej dalszego biegu.

Mając powyższe na względzie, Trybunał postanowił jak w sentencji.