



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 25 stycznia 2016 r.

Pozycja 62

POSTANOWIENIE z dnia 25 listopada 2015 r. Sygn. akt Ts 227/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Liszcz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej M.R. w sprawie zgodności:

art. 188 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.) z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 27 czerwca 2015 r. M.R. (dalej: skarżący) wystąpił o zbadanie zgodności art. 188 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) w zakresie, w jakim „umożliwia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu pozbawienie funkcjonariusza Policji zwolnionego ze służby na mocy decyzji administracyjnych właściwych organów Policji wydanych na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 1687, ze zm.), uchylonych następnie wyrokiem właściwego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego prawa do sprawiedliwego rozpoznania jego sprawy w co najmniej dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym”, z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną wniesiono na tle następującego stanu faktycznego. Rozkazem personalnym Komendanta Policji z listopada 2012 r. skarżący został zwolniony ze służby w Policji. Rozstrzygnięcie to utrzymał w mocy Komendant Główny Policji rozkazem personalnym ze stycznia 2013 r. Od tych rozstrzygnięć skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W., który wyrokiem z lipca 2013 r. uchylił oba powyższe rozkazy. Od tego rozstrzygnięcia strona przeciwna wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wyrokiem z lutego 2015 r., doręczonym skarżącemu 27 marca 2015 r., sąd ten uchylił wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz oddalił skargę na rozstrzygnięcia Komendanta Stołecznego Policji oraz Komendanta Głównego Policji.

Zdaniem skarżącego, uchylenie przez Naczelnny Sąd Administracyjny korzystnego dla niego wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz oddalenie jego skargi doprowadziło do naruszenia jego prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego, a, co za tym idzie, także zasady równości oraz zasady demokratycznego państwa prawnego. Skarżący

podkreślił, że zastosowanie zaskarżonego przepisu było nieuprawnione, szczególnie w sytuacji, w której orzeczenie sądu pierwszej instancji nie spełniało wymogów w zakresie prawidłowego uzasadnienia, wynikających z art. 141 § 4 p.p.s.a. Skarżący zaznaczył również, że zakwestionowany art. 188 p.p.s.a. nie powinien znajdować zastosowania w sprawach związanych ze stosunkiem służby osób pracujących w Policji. Podkreślił, że w wypadku tych osób szczególnie doniosłe znaczenie ma pełna dwuinstancyjność postępowania sądowego i związane z nią rzetelne sporządzanie uzasadnień rozstrzygnięć sądów obu instancji. Skarżący wskazał, że w jego sprawie uzasadnienia orzeczeń pomijały istotne okoliczności związane z przebiegiem jego służby oraz wydaniem decyzji administracyjnych w jego sprawie.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 138 w związku z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) z dniem 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy w postępowaniu przed Trybunałem w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe, tzn. przepisy ustawy o TK. Rozpatrywana skarga konstytucyjna została wniesiona przed dniem wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r., dlatego do jej wstępnej kontroli zastosowanie mają przepisy ustawy o TK.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo na zasadach określonych w ustawie zakwestionować zgodność z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego prawach lub wolnościach albo obowiązkach określonych w Konstytucji. Zasady, na jakich dopuszczalne jest korzystanie z tego środka ochrony wolności i praw, precyzuje ustawa o TK. W świetle powyższych unormowań konstytucyjnych i ustawowych nie ulega wątpliwości, że przesłanką rozpoznania skargi konstytucyjnej musi być wskazanie nie dowolnego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ale tylko takiego, który w konkretnej sprawie stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia, a zarazem doprowadził do naruszenia wolności lub praw wskazanych jako podstawa skargi konstytucyjnej. W związku z tym obowiązkiem skarżącego jest dołączenie do skargi konstytucyjnej orzeczenia, które wykazuje cechy odpowiadające powyższej, złożonej kwalifikacji, tzn. zostało wydane na podstawie przepisów będących przedmiotem wniesionej skargi i prowadzi do niedozwolonej ingerencji w sferę konstytucyjnie chronionych praw podmiotowych. Skarżący musi przy tym dowieść, że ingerencja ta była skutkiem niekonstytucyjności przepisu zastosowanego przy rozpatrywaniu jego sprawy, nie zaś niewłaściwego zastosowania tego przepisu przez orzekające w jego sprawie organy, celem skargi jest bowiem usunięcie z systemu prawa niekonstytucyjnej normy, której stosowanie skutkuje naruszeniem chronionych konstytucyjnie praw lub wolności. Rozpatrując skargę, Trybunał Konstytucyjny nie pełni funkcji kolejnej instancji odwoławczej, nie bada zgodności z prawem i słuszności rozstrzygnięć dokonanych przez orzekające organy, gdyż ma kompetencje nie do kontroli prawidłowości ustaleń sądu, sposobu zastosowania czy też niezastosowania obowiązujących przepisów, lecz jedynie do oceny konstytucyjności tych przepisów.

Analiza skargi konstytucyjnej wniesionej w niniejszej sprawie prowadzi do wniosku, że skarga ta nie spełnia warunków nadania jej dalszego biegu.

Zasadniczym powodem odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu jest ustalenie, że sformułowane przez skarżącego zarzuty dotyczą sfery stosowania prawa, nie zaś niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu. Skarżący nie kwestionuje samej możliwości wydania przez Naczelnego Sądu Administracyjnego orzeczenia reformatoryjnego ani warunków jego wydania określonych w zaskarżonym przepisie, lecz zarzuca nieprawidłowość podjęcia

takiego rozstrzygnięcia w jego sprawie. Skarżący szeroko odnosi się także do niewłaściwego, jego zdaniem, sposobu sporządzenia uzasadnienia rozstrzygnięcia w jego sprawie przez sądy obu instancji (w szczególności pominięcia w uzasadnieniu okoliczności związanych z przebiegiem służby skarżącego, a także nieprawidłowościami mającymi miejsce w procesie wydania decyzji administracyjnych w jego sprawie). Tak sformułowane zarzuty nie dotyczą treści normatywnej art. 188 p.p.s.a, lecz stosowania tego i innych przepisów postępowania przez sądy orzekające w sprawie skarżącego, odnoszą się do sfery stosowania prawa i jako takie nie mogą być rozpoznane przez Trybunał w postępowaniu inicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej. Dlatego, działając na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 i art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

Niezależnie od powyższego, Trybunał Konstytucyjny zauważa, że skarżący sformułował zarzut niezgodności zakwestionowanej regulacji m.in. z art. 2 i art. 32 Konstytucji. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, żaden z tych przepisów nie może być samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniu inicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej. Nie wyrażają one bowiem samodzielnych konstytucyjnych praw lub wolności, których ochronie służy zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna.

W odniesieniu do art. 2 Konstytucji Trybunał zauważa, że skarżący, wskazawszy ten przepis jako wzorzec kontroli zaskarżonej regulacji, powołał się jedynie ogólnie na zasadę demokratycznego państwa prawnego. W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie wskazywał, że tak sformułowany zarzut nie może być przedmiotem rozpoznania w procedurze skargowej. Zasada demokratycznego państwa prawnego, z której wynikają bardziej szczegółowe zasady ustrojowe, nie ma bowiem charakteru konstytucyjnej wolności lub prawa podmiotowego, których naruszenie może być przedmiotem skargi konstytucyjnej (zob. np. postanowienia TK z 26 czerwca 2002 r., SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53 oraz 15 grudnia 2009 r., Ts 5/08, OTK ZU nr 1/B/2010, poz. 13, a także wyrok TK z 3 kwietnia 2006 r., SK 46/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 39).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wynikające z art. 2 Konstytucji zasady mogą być w postępowaniu skargowym jedynie pomocniczym wzorcem kontroli, pod warunkiem jednoczesnego wskazania innej naruszonej normy konstytucyjnej statuującej wolność lub prawo (zob. wyrok TK z 26 kwietnia 2005 r., SK 36/03, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 40). Zarzut niezgodności z tymi zasadami mógłby być więc rozpatrywany wyłącznie w ramach oceny sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności i praw (zob. postanowienie TK z 26 czerwca 2002 r., SK 1/02 oraz wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2).

Podobnie samodzielnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie nie może być art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jak bowiem stwierdził Trybunał w sprawie o sygn. SK 10/01, wynikające z tego przepisu prawo do równego traktowania ma „charakter niejako prawa »drugiego stopnia« (»metaprawa«), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako »samodzielnie«. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). Artykuł 32 ust. 1 Konstytucji, podobnie jak art. 2 Konstytucji, można więc wskazać jako wzorzec kontroli w postępowaniu skargowym tylko wówczas, gdy odniesie się go do treści innych norm konstytucyjnych chroniących poszczególne wolności i prawa naruszone przez regulację kwestionowaną w skardze konstytucyjnej (zob. np. postanowienie TK z 13 marca 2002 r., Ts 108/01, OTK ZU nr 2/B/2002, poz. 138 i cytowane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie skarżący wskazał jednak art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji jako samodzielne wzorce kontroli zakwestionowanego przepisu i nie powiązał ich z zarzutem naruszenia pozostałych przepisów Konstytucji wskazanych w skardze. Tym samym w zakresie

badania zgodności art. 188 p.p.s.a. z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji skardze konstytucyjnej należało odmówić nadania dalszego biegu na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 i art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nawet gdyby przyjąć, iż sformułowane w skardze zarzuty niezgodności art. 188 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1 Konstytucji odnoszą się do treści normatywnej zakwestionowanego przepisu, a nie sposobu jego zastosowania w sprawie skarżącego, to i tak należałoby uznać je za oczywiście bezzasadne. Zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego wymaga zapewnienia kontroli orzeczenia wydanego w pierwszej instancji przez sąd odwoławczy. Nie wyłącza jednak możliwości wydania przez ten sąd orzeczenia reformatoryjnego kończącego postępowanie w sprawie, szczególnie w sytuacji, gdy sąd odwoławczy nie stwierdza istotnych uchybień proceduralnych w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji oraz nie dokonuje istotnych nowych ustaleń faktycznych (zob. np. wyroki TK z 11 marca 2003 r., SK 8/02, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 20 i 13 lipca 2009 r., SK 46/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 109 oraz postanowienia TK z 12 września 2007 r., Ts 168/06, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 207 i 5 grudnia 2011 r., Ts 85/11, OTK ZU nr 1/B/2012, poz. 130). Wydanie orzeczenia co do istoty sprawy służy zapewnieniu sprawności postępowania sądowego i nie pozbawia tego orzeczenia cech rozstrzygnięcia wydanego w drugiej instancji. Oczywiście bezzasadny jest więc zarzut niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1 Konstytucji. Okoliczność ta na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 ustawy o TK również uzasadnia odmowę nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w omawianym zakresie.

Wziąwszy pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.