



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 17 kwietnia 2018 r.

Pozycja 17

POSTANOWIENIE z dnia 11 kwietnia 2018 r. Sygn. akt SK 24/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Michał Warciński – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Leon Kieres
Piotr Tuleja – sprawozdawca
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 kwietnia 2018 r., skargi konstytucyjnej W.K. o zbadanie zgodności:

art. 43 ust. 2 pkt 1 w związku 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 związku 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.) „w zakresie, w jakim przepisy te są rozumiane w ten sposób, że wykluczają wznowienie postępowania w zakresie trybu zwolnienia ze służby strażaka w sytuacji, w której po zwolnieniu strażaka ze służby komisja lekarska ustali, iż strażak był niezdolny do służby przed dniem zwolnienia ze służby”, z art. 45 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2, art. 2 i art. 5 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 12 grudnia 2016 r., uzupełnionej pismem procesowym z 22 lutego 2017 r., W.K. (dalej: skarżący) wystąpił o zbadanie 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.; dalej: p.p.s.a.) „w zakresie, w jakim

przepis ten jest rozumiany w ten sposób, iż dopuszcza sporządzanie uzasadnienia wyroku z pominięciem zarzutów skargi do sądu administracyjnego oraz lapidarnym odniesieniem się do nich, a także błędami w ustaleniach stanu faktycznego”,

2) art. 43 ust. 2 pkt 1 w związku 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 związku 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.; dalej: k.p.a.) „w zakresie, w jakim przepisy te są rozumiane w ten sposób, że wykluczają wznowienie postępowania w zakresie trybu zwolnienia ze służby strażaka w sytuacji, w której po zwolnieniu strażaka ze służby komisja lekarska ustali, iż strażak był niezdolny do służby przed dniem zwolnienia ze służby”

– z art. 45 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2, art. 2 i art. 5 oraz preambułą Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 27 czerwca 2017 r., sygn. Ts 261/16, nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg w zakresie badania zgodności art. 43 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 43 ust. 2 pkt 5 oraz art. 45 ust. 1 u.p.s.p. w związku z art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. z art. 45 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2, art. 2 i art. 5 Konstytucji. W pozostałym zakresie Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

Skarżący złożył 30 marca 2012 r. dwa raporty, jeden o zwolnienie ze służby na podstawie art. 43 ust. 2 pkt 5 u.p.s.p. z dniem 30 czerwca 2012 r., drugi, z uwagi na pogarszający się stan zdrowia, o skierowanie na badania do komisji lekarskiej podległej Ministrowi Spraw Wewnętrznych.

Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej (dalej: Komendant Główny PSP), w związku ze zgłoszeniem przez skarżącego pisemnego żądania zwolnienia, decyzją z maja 2012 r. zwolnił skarżącego ze służby w Państwowej Straży Pożarnej, na podstawie art. 43 ust. 2 pkt 5 oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 u.p.s.p., z dniem 30 czerwca 2012 r. Wobec niezłożenia odwołania decyzja ta stała się prawomocna.

22 sierpnia 2012 r. do Komendanta Głównego PSP wpłynęło orzeczenie Wojewódzkiej Komisji Lekarskiej MSW w Warszawie (dalej: WKL) z 23 lipca 2012 r., z którego wynikało, że skarżący jest całkowicie niezdolny do służby w PSP. Orzeczenie to zostało zatwierdzone przez Okręgową Komisję Lekarską MSW w Warszawie 13 sierpnia 2012 r.

24 sierpnia 2012 r. do Komendanta Głównego PSP wpłynęło pismo skarżącego określone jako „wniosek o wznowienie postępowania w sprawie zwolnienia ze służby w Państwowej Straży Pożarnej, ewentualnie wniosek o zmianę decyzji w przedmiocie zwolnienia ze służby”. Z uzasadnienia wniosku wynikało, że skarżący żądał, na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., w związku z orzeczeniem WKL z 23 lipca 2012 r., wznowienia postępowania w sprawie zwolnienia ze służby i zmiany decyzji o zwolnieniu ze służby przez zmianę podstawy prawnej zwolnienia ze służby – z art. 43 ust. 2 pkt 5 u.p.s.p. (zwolnienie na pisemne żądanie) na art. 43 ust. 2 pkt 1 u.p.s.p. (zwolnienie w związku z orzeczeniem przez komisję lekarską całkowitej niezdolności do służby).

27 września 2012 r. Komendant Główny PSP postanowił wznowić postępowanie administracyjne zakończone decyzją z maja 2012 r.

Po przeprowadzeniu „postępowania wznowieniowego” Komendant Główny PSP decyzją z października 2012 r. postanowił odmówić uchylenia decyzji z maja 2012 r. w sprawie zwolnienia skarżącego ze służby na podstawie art. 43 ust. 2 pkt 5 u.p.s.p. W uzasadnieniu wskazał, że orzeczenie WKL z 23 lipca 2012 r. nie spełnia przesłanki określonej w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., ponieważ orzeczenie to nie istniało w dniu wydania decyzji z maja 2012 r. Ponadto z orzeczenia wynika, że inwalidztwo istnieje od 23 lipca 2012 r. „Data ta wskazuje,

że Wojewódzka Komisja Lekarska ustaliła, że całkowita niezdolność do służby istnieje od dnia wydania orzeczenia”. Zatem w dniu wydania decyzji o zwolnieniu nie istniały przesłanki zwolnienia skarżącego ze służby na podstawie art. 43 ust. 2 pkt 1 u.p.s.p., ponieważ orzeczenie stwierdzające całkowitą niezdolność do służby zostało wydane po podjęciu decyzji o zwolnieniu. Orzeczenie WKL, w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., nie jest nową okolicznością faktyczną ani nowym dowodem istniejącym w dniu wydania decyzji o zwolnieniu ze służby.

Decyzja Komendant Głównego PSP z października 2012 r. została utrzymana w mocy decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych (dalej: Minister) z grudnia 2012 r. Minister wskazał, że z orzeczenia WKL wynika, iż inwalidztwo strażaka istnieje od 23 lipca 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA), po rozpoznaniu skargi skarżącego na decyzję Ministra, wyrokiem z marca 2013 r., sygn. akt, uchylił zaskarżoną decyzję oraz utrzymaną nią w mocy decyzję Komendanta Głównego PSP z października 2012 r. W uzasadnieniu wyroku WSA stwierdził, że istota sprawy sprowadzała się do zbadania, czy organ w sposób prawidłowy ocenił stan faktyczny sprawy przez pryzmat art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. W ocenie WSA, „kwestia stanu zdrowia strony i jej zdolność do służby na dzień wydania decyzji o zwolnieniu ze służby jest istotną dla sprawy nową okolicznością faktyczną”. Wydanie decyzji z października 2012 r. było zatem przedwczesne, gdyż w tym czasie toczyło się w trybie nadzoru postępowanie przed Centralną Komisją Lekarską MSW, dotyczące ustalenia daty wystąpienia u skarżącego niezdolności do służby, „w wyniku którego mógł zostać wygenerowany nowy dowód w sprawie, potwierdzający nowe okoliczności faktyczne, istotne dla sprawy i nieznanne organowi, a istniejące przed wydaniem decyzji o zwolnieniu ze służby”. W ocenie WSA, nie zachodziły więc przesłanki, aby organ mógł „opierać się bezkrytycznie” jedynie na orzeczeniu WKL z 23 lipca 2012 r.

Komendant Główny PSP, „po przeprowadzeniu postępowania wznowieniowego oraz uwzględniając wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie”, decyzją z lipca 2013 r. odmówił uchylenia decyzji z maja 2012 r. w sprawie zwolnienia skarżącego ze służby w Państwowej Straży Pożarnej. W uzasadnieniu stwierdził, że z nowego orzeczenia WKL (z 2 stycznia 2013 r.) wynika, że inwalidztwo skarżącego istnieje od 30 kwietnia 2012 r., ale nie można jednoznacznie stwierdzić, iż od tej daty istnieje całkowita niezdolność skarżącego do służby, będąca podstawą zwolnienia ze służby. Czym innym jest orzeczenie o zdolności do służby (część A orzeczenia), a czym innym zaliczenie do jednej z grup inwalidów (część B orzeczenia); ustalenie grupy inwalidztwa jest podstawą do ustalenia wysokości renty inwalidzkiej.

Decyzja Komendanta Głównego PSP została utrzymana w mocy przez Ministra Spraw Wewnętrznych decyzją z października 2013 r. Minister podtrzymał stanowisko, że ustalenie w orzeczeniu WKL z 2 stycznia 2013 r., iż inwalidztwo istnieje od 30 kwietnia 2012 r. ma znaczenie wyłącznie w kontekście określenia wysokości renty inwalidzkiej. Sam fakt ustalenia grupy inwalidztwa nie jest okolicznością uprawniającą do wydania rozstrzygnięcia w trybie art. 43 ust. 2 pkt 1 u.p.s.p. Nie można zatem mówić o wystąpieniu nowej, istotnej dla sprawy okoliczności, istniejącej w dniu wydania decyzji o zwolnieniu ze służby, nieznaney organowi, który wydał decyzję.

Skarga na powyższą decyzję została oddalona wyrokiem WSA z października 2014 r., sygn. akt. WSA zgodził się z argumentacją, że wniosek skarżącego o zwolnienie ze służby w PSP na podstawie art. 43 ust. 2 pkt 5 u.p.s.p. obligował organ do zwolnienia strażaka ze służby z zastosowaniem powołanego przepisu. W czasie realizacji wniosku o zwolnienie nie istniały podstawy do zwolnienia skarżącego ze służby na podstawie art. 43 ust. 2 pkt 1 u.p.s.p. Dopiero 17 stycznia 2013 r., czyli w dniu wydania ostatecznego orzeczenia WKL, stwierdzającego brak zdolności strony do służby, istniałaby podstawa do zwolnienia skarżącego ze służby w trybie art. 43 ust. 2 pkt 1 u.p.s.p. Ustalenie przez WKL w orzeczeniu z 2 stycznia

2013 r., że inwalidztwo istnieje od 30 kwietnia 2012 r. nie stwarzało możliwości zwolnienia na podstawie art. 43 ust. 2 pkt 1 u.p.s.p., gdyż zgodnie z tym przepisem strażaka zwalnia się ze służby w wypadku orzeczenia przez komisję lekarską całkowitej niezdolności do służby. Orzeczenia WKL potwierdziły, że niezdolność skarżącego do służby wystąpiła dopiero po zwolnieniu ze służby.

Naczelnny Sąd Administracyjny, rozpatrując skargę kasacyjną skarżącego, podzielił w wyroku z sierpnia 2016 r., sygn. akt, stanowisko WSA, że w sprawie nie zaistniała podstawa wznowieniowa przewidziana w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. Po pierwsze, orzeczenie WKL z 2 stycznia 2013 r. „nie stanowi dowodu na okoliczność, że w chwili zwolnienia ze służby w maju 2012 r. skarżący był niezdolny do służby w PSP. Nic takiego z orzeczenia nie wynika”. Po drugie, powołane orzeczenie WKL „nie oceniało zdolności skarżącego do pełnienia służby w dacie podjęcia decyzji o rozwiązaniu z wymienionym stosunku służbowego”, zaś określenie daty od jakiej istnieje inwalidztwo, „nie ma znaczenia w przedmiotowej sprawie”. Z tych względów, zdaniem NSA, prawidłowo organy oraz sąd pierwszej instancji uznały, że brak jest podstaw do uchylenia decyzji z maja 2012 r.

NSA stwierdził ponadto, że niezasadne są opisane w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia art. 43 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 43 ust. 2 pkt 5 oraz art. 45 ust. 1 u.p.s.p. WSA nie stosował przytoczonych przepisów, zatem NSA nie mógł oceniać skuteczności oświadczenia o uchyleniu się przez skarżącego od skutków oświadczenia woli złożonego raportem z 30 marca 2012 r. Przedmiotem kontroli WSA była decyzja Komendanta Głównego PSP z lipca 2013 r. odmawiająca uchylenia decyzji z maja 2012 r., wydana na podstawie art. 151 § 1 pkt 1 w związku z art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.

1.2. Skarżący łączy z wydaniem wyroku NSA naruszenie prawa do sądu (art. 45 ust. 1, art. 2 i art. 5 Konstytucji), zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), prawa do równego traktowania przez władze publiczne i zakazu dyskryminacji (art. 32 Konstytucji), prawa do własności i jej równej ochrony (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji).

Według skarżącego NSA przyjął następującą interpretację zaskarżonych przepisów: Jeśli strażak zgłosił wniosek o zwolnienie ze służby na podstawie art. 43 ust. 2 pkt 5 u.p.s.p. i został zwolniony ze służby na tej podstawie, to w razie późniejszego orzeczenia przez komisję lekarską, że przed dniem zwolnienia ze służby był całkowicie niezdolny do służby, nie ma możliwości wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., chociażby w zakresie określenia odmiennej podstawy prawnej zwolnienia.

Zdaniem skarżącego, naruszenie jego praw majątkowych i prawa do równej ich ochrony nastąpiło przez zastosowanie normy wynikającej z zaskarżonych przepisów. Spowodowało to przyznanie skarżącemu świadczenia w niższym wymiarze niż strażakom zwalnianym ze służby na podstawie art. 43 ust. 2 pkt 1 u.p.s.p., chociaż – z punktu widzenia relevantnych prawnie okoliczności – powinien być traktowany tak samo, w szczególności powinien mieć prawo do takich samych praw majątkowych. Skarżący uznał, że został pozbawiony praw majątkowych, które uzyskałby w razie zmiany trybu zwolnienia ze służby. W konsekwencji doszło do naruszenia prawa do równego traktowania i dyskryminacji skarżącego. Jednocześnie zostały naruszone gwarancje wynikające z art. 2 i art. 5 Konstytucji.

Skarżący nie zgodził się z przyjętym przez NSA sposobem rozumienia zakwestionowanych przepisów. Skarżący podkreślił, że strażak nie ma wpływu na to, kiedy komisja lekarska wyznaczy termin badań i wyda orzeczenie. Zdaniem skarżącego, „na gruncie konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawa, ochrony praw i wolności przez organy państwa, prawa do równej ochrony praw majątkowych oraz zakazu nierównego traktowania (w rozumieniu konstytucyjnym), nie do przyjęcia jest teza, iż to obywatel ma ponosić konsekwencje mniej lub bardziej sprawnego działania organów państwa”. Jako „zgodny z zasadami konstytucyjnymi” sposób rozumienia zakwestionowanych przepisów skarżący wskazał sta-

nowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku WSA z marca 2013 r., sygn. akt.

Skarżący stwierdził, że pozycja ustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego spowoduje, iż zapatrywanie wyrażone „w skarżonym orzeczeniu” stanie się obowiązującym sposobem rozumienia przedmiotowego problemu przez organy administracji i Wojewódzkie Sąd Administracyjny, „co *de facto* pozbawi inne osoby w takiej sytuacji prawnej realnego prawa do sądu i sądowej ochrony swoich praw”, stanowiąc naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zarzut naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu skarżący uzasadnił w uzupełnieniu skargi przez odesłanie w tym zakresie do zarzutów, które sformułował względem art. 141 § 4 p.p.s.a., co do którego Trybunał odmówił nadania skardze dalszego biegu. Jako równoległe względem art. 45 ust. 1 Konstytucji źródło prawa do sądu skarżący wskazał art. 2 Konstytucji; „ponieważ władza sądownicza jest władzą publiczną i ze względu na skutek nierzetelności postępowania w odbiorze społecznym – może działaniem swoim naruszyć art. 2”.

2. Marszałek Sejmu, w piśmie z 8 lutego 2018 r., wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072). Marszałek Sejmu, uwzględniając dotychczasowe wypowiedzi Trybunału dotyczące warunków, jakie powinna spełniać skarga konstytucyjna, uznał, że rozpoznawana skarga tych warunków nie spełnia.

Zdaniem Marszałka Sejmu, w skardze konstytucyjnej i jej uzupełnieniu skarżący konsekwentnie podnosi, że kwestionuje błędną wykładnię przepisów dokonaną przez NSA w wyroku z sierpnia 2016 r. (sygn. akt). Wskazuje, że w innych wyrokach, np. w wyroku z 19 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Wa 262/13, WSA w sposób prawidłowy „uznał, iż data powstania niezdolności do służby może stanowić nową istotną okoliczność faktyczną wznowienia postępowania”. Prowadzi to do wniosku, że skarżący kwestionuje zasadność konkretnego rozstrzygnięcia wydanego przez NSA, odnosząc swoje zarzuty do okoliczności faktycznych tego, a nie innego wypadku i do sposobu zastosowania powołanych przepisów w indywidualnej sprawie, a nie do treści przepisów skonfrontowanych z określonymi konstytucyjnymi wzorcami kontroli. Uzasadnienie zarzutów skarżącego przybiera charakter typowy dla skargi na akt stosowania prawa, a nie dla skargi konstytucyjnej.

Marszałek Sejmu podkreślił, że Trybunał nie pełni funkcji kolejnej instancji odwoławczej, nie bada zgodności z prawem rozstrzygnięć organów i sądów, jest sądem prawa, a nie organem sprawującym nadzór judykacyjny nad sądami. Dlatego praktyka stosowania prawa, w tym również wadliwie ukształtowana, zasadniczo pozostaje poza zakresem kontroli Trybunału.

Marszałek Sejmu wskazał, że kwestionowanie samej wykładni przepisów prawnych czy też kwestionowanie innych faz stosowania prawa (ustalenie stanów faktycznych, subsumpcja) nie jest objęte kognicją Trybunału. Dopiero, jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe. Z analizy treści skargi jednak wynika, że skarżący nie uczynił zadość obowiązkowi należytego jej uzasadnienia. Skarżący nie wykazał istnienia spójnej linii wykładni. Nie stwierdził, czy doszło do utrwalenia, ustabilizowania i upowszechnienia określonego, wskazanego w skardze sposobu rozumienia zaskarżonych przepisów, a więc do nadania im przez organy stosujące prawo określonego znaczenia. Skarżący dostrzegł jedynie hipotetyczną możliwość takiego rozwoju wypadków.

Marszałek Sejmu zwrócił ponadto uwagę, że skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w sprawie, które legły u podstaw ostatecznego rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej o prawach skarżącego. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny lub jego frag-

ment determinuje w sensie normatywnym treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym. Z tego punktu widzenia, zdaniem Marszałka Sejmu, zastrzeżenia budzi już sam sposób określenia przedmiotu kontroli, tj. wskazanie art. 43 ust. 2 pkt 1, art. 43 ust. 2 pkt 5, art. 45 ust. 1 u.p.s.p. oraz art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. jako przepisów związkowych. Przepisy te mają, w ocenie Marszałka Sejmu, samodzielny charakter i odrębny zakres zastosowania, a o związkowości uregulowań można mówić wyłącznie w odniesieniu do art. 43 ust. 2 pkt 1 i art. 45 ust. 1 u.p.s.p. Błędne jest również przekonanie skarżącego, że wszystkie kwestionowane przez niego przepisy determinowały w sensie normatywnym treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw o charakterze konstytucyjnym. W istocie art. 43 ust. 2 pkt 1, art. 43 ust. 2 pkt 5, art. 45 ust. 1 u.p.s.p. można uznać jedynie za element kontekstu normatywnego, w jakim został zastosowany art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. O ile zatem można zasadnie twierdzić, że art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. stanowił podstawę normy prawnej zastosowanej w orzeczeniu rozstrzygającym o konstytucyjnych prawach i wolnościach skarżącego, o tyle przesłanek tych nie spełniają art. 43 ust. 2 pkt 1, art. 43 ust. 2 pkt 5, art. 45 ust. 1 u.p.s.p. Wskazany przepis k.p.a. nie może jednak zostać uznany za przedmiot kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną z uwagi na wskazane powyżej, niemożliwie do usunięcia wady w sposobie uzasadnienia skargi. Uchybienie obowiązkowi należytego uzasadnienia stawianych zarzutów skutkuje koniecznością umorzenia postępowania.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarżący zakwestionował zgodność art. 43 ust. 2 pkt 1 w związku 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 2017 r. poz. 1204, ze zm.; dalej: u.p.s.p.) w związku z art. 145 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.; dalej: k.p.a.) „w zakresie, w jakim przepisy te są rozumiane w ten sposób, że wykluczają wznowienie postępowania w zakresie trybu zwolnienia ze służby strażaka w sytuacji, w której po zwolnieniu strażaka ze służby komisja lekarska ustali, iż strażak był niezdolny do służby przed dniem zwolnienia ze służby”, z art. 45 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 1 i 2, art. 2 i art. 5 Konstytucji.

Zakwestionowane przez skarżącego przepisy mają następujące brzmienie:

Art. 43 ust. 2 pkt 1 i 5 u.p.s.p.: „Strażaka zwalnia się ze służby w przypadkach:

1) orzeczenia przez komisję lekarską całkowitej niezdolności do służby;

(...)

5) zgłoszenia przez niego pisemnego żądania zwolnienia – w terminie do 3 miesięcy”.

Art. 45 ust. 1 u.p.s.p.: „Zwolnienie strażaka ze służby na podstawie art. 38 ust. 4 lub art. 43 ust. 2 pkt 1 oraz ust. 3 pkt 3 i 4a nie może nastąpić przed upływem 12 miesięcy od dnia zaprzestania służby z powodu choroby, chyba że strażak wystąpił z pisemnym wnioskiem o wcześniejsze zwolnienie”.

Art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.: „W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli: (...) wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznanne organowi, który wydał decyzję”.

Skarżący wyjaśnił, że sposób sformułowania zarzutów wobec przepisów prawa materialnego, a także „dobór powołanych przepisów” wynika nie tylko z treści ostatniego prawomocnego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, ale również z przebiegu wcześniejszego postępowania w sprawie. Skarżący łączy z wyrokiem NSA z sierpnia 2016 r. naru-

szenie prawa do sądu (art. 45 ust. 1, art. 2 i art. 5 Konstytucji), zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), prawa do równego traktowania przez władze publiczne i zakazu dyskryminacji (art. 32 Konstytucji), prawa do własności (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji).

W ocenie Trybunału, zakres przedmiotowy skargi konstytucyjnej i sposób sformułowania zarzutów wymagał weryfikacji pod kątem spełnienia przesłanek formalnoprawnych.

W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału, merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności (zob. postanowienie z 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29 i powołane tam orzecznictwo). Podkreślić również należy, że skład rozstrzygający sprawę nie jest związany stanowiskiem zajęтым w ramach rozpoznania wstępnego (zob. np. postanowienie z 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98). Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkująca umorzeniem postępowania (zob. np. postanowienia z 28 października 2002 r., sygn. SK 21/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 78; 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64).

2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść do Trybunału Konstytucyjnego skargę 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. Skuteczne zainicjowanie kontroli aktów normatywnych w trybie skargi konstytucyjnej zależy od spełnienia trzech podstawowych przesłanek, które zostały przewidziane w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a skonkretyzowane w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK).

Pierwszą przesłanką jest naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw skarżącego. Drugą przesłanką to uzyskanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach. Trzecią jest konieczność wykazania, że to ustawa lub inny akt normatywny, które były podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego, stanowią źródło naruszenia wolności lub praw. Dopiero kumulacyjne spełnienie wszystkich pozytywnych przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej oraz brak ujemnych przesłanek procesowych stwarzają możliwość merytorycznego rozpatrzenia skargi przez Trybunał (zob. postanowienie TK z 29 czerwca 2016 r., sygn. SK 26/15, OTK ZU A/2016, poz. 48).

Trybunał Konstytucyjny, w świetle powyższych przesłanek, uznał, że niniejsza skarga nie może podlegać merytorycznemu rozpoznaniu.

3. Analizując warunki formalnoprawne rozpoznawanej skargi konstytucyjnej, należało przede wszystkim rozważyć wątpliwości co do sposobu określenia przedmiotu kontroli. Trybunał podkreśla, że skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony wolności lub praw skarżącego. W myśl art. 53 ust. 1 pkt 1-3 otpTK, skarga konstytucyjna powinna zawierać m.in. określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją.

W ocenie skarżącego, norma zrekonstruowana z zakwestionowanych w skardze konstytucyjnej przepisów znalazła zastosowanie w sprawie skarżącego. Przebieg postępowania, ustalony na podstawie dołączonych do skargi konstytucyjnej dokumentów oraz treść ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, tj. wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z sierpnia 2016 r., sygn. akt, nie pozwalają zgodzić się z tym twierdzeniem.

3.1. Skarżący złożył 30 marca 2012 r. dwa raporty, jeden o zwolnienie ze służby na żądanie (na podstawie art. 43 ust. 2 pkt 5 u.p.s.p.) z dniem 30 czerwca 2012 r., drugi, o skierowanie na badania do komisji lekarskiej podległej Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej (dalej: Komendant Główny PSP), w związku ze zgłoszeniem przez skarżącego pisemnego żądania zwolnienia, decyzją z maja 2012 r. zwolnił skarżącego ze służby w Państwowej Straży Pożarnej, na podstawie art. 43 ust. 2 pkt 5 oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 u.p.s.p., z dniem 30 czerwca 2012 r. Skarżący wystąpił o wznowienie postępowania w tej sprawie w związku z orzeczeniem Wojewódzkiej Komisji Lekarskiej (dalej: WKL) z 23 lipca 2012 r. stwierdzającym, że skarżący jest całkowicie niezdolny do służby. Po uchyleniu tego orzeczenia przez Centralną Komisję Lekarską, WKL wydała nowe orzeczenie z 2 stycznia 2013 r., stwierdzające całkowitą niezdolność skarżącego do służby (część A orzeczenia) oraz inwalidztwo skarżącego istniejące od 30 kwietnia 2012 r. (część B orzeczenia).

Zdaniem skarżącego, wydanie orzeczenia z 2 stycznia 2013 r. stanowiło przesłankę wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. Skarżący przyjął, że określenie w części B orzeczenia daty, od której istnieje inwalidztwo (30 kwietnia 2012 r.) oznacza, że w tej dacie zaistniała całkowita niezdolność skarżącego do służby, co miałyby stanowić nową okoliczność faktyczną w sprawie. W konsekwencji skarżący nie zgodził się z rozstrzygnięciem NSA, zawartym w wyroku z sierpnia 2016 r., sygn. akt (ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie skarżącego).

NSA uznał w wyroku z sierpnia 2016 r., sygn. akt, że orzeczenie WKL z 2 stycznia 2013 r. nie oceniało zdolności skarżącego do pełnienia służby w dacie podjęcia decyzji o rozwiązaniu stosunku służbowego (decyzja z maja 2012 r.). Orzeczenie WKL z 2 stycznia 2013 r. „nie stanowi dowodu na okoliczność, że w chwili zwolnienia ze służby w maju 2012 r. skarżący był niezdolny do służby w PSP. Nic takiego z orzeczenia nie wynika”. Powołane orzeczenie WKL „nie oceniało zdolności skarżącego do pełnienia służby w dacie podjęcia decyzji o rozwiązaniu z wymienionym stosunku służbowego”, zaś określenie, od kiedy istnieje inwalidztwo, „nie ma znaczenia w przedmiotowej sprawie”. Ostatecznie NSA uznał, że w sprawie nie zaistniała podstawa wznowieniowa przewidziana w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.

3.2. Przebieg postępowania w sprawie odmowy uchylenia, w trybie wznowienia postępowania, decyzji o zwolnieniu skarżącego ze służby na podstawie art. 43 ust. 2 pkt 5 u.p.s.p., świadczy o tym, że w postępowaniu tym nie została zastosowana norma wywiezioną przez skarżącego z zaskarżonych przepisów i sformułowana w *petitum* skargi konstytucyjnej.

Skarżący zakwestionował art. 43 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 43 ust. 2 pkt 5 oraz art. 45 ust. 1 u.p.s.p. w związku z art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. „w zakresie, w jakim przepisy te są rozumiane w ten sposób, iż wykluczają wznowienie postępowania w zakresie trybu zwolnienia ze służby strażaka w sytuacji, w której po zwolnieniu strażaka ze służby komisja lekarska ustali, iż strażak był niezdolny do służby przed dniem zwolnienia ze służby”.

Po pierwsze, skarżący zakwestionował zaskarżone przepisy „w zakresie, w jakim wykluczają wznowienie postępowania”. Tymczasem w sprawie skarżącego postępowanie zostało wznowione (27 września 2012 r. Komendant Główny PSP postanowił wznowić postępowanie zakończone decyzją z maja 2012 r.). Po przeprowadzeniu postępowania wznowieniowego decyzją z października 2012 r. Komendant Główny PSP odmówił uchylenia decyzji z maja 2012 r. w sprawie zwolnienia ze służby.

Po drugie, jak wynika z ustaleń sądów orzekających w sprawie skarżącego, komisja lekarska nie orzekła, że „strażak był niezdolny do służby przed dniem zwolnienia ze służby”. 2 stycznia 2013 r. WKL ustaliła „całkowitą niezdolność do służby w PSP” skarżącego (część A orzeczenia) oraz że inwalidztwo skarżącego istnieje od 30 kwietnia 2012 r. (część B orze-

czenia). Całkowita niezdolność do służby została zatem stwierdzona 2 stycznia 2013 r., a więc już po zakończeniu postępowania w sprawie zwolnienia skarżącego ze służby na jego żądanie (decyzją z maja 2012 r.). Wskazanie daty, od której istnieje inwalidztwo, ma znaczenie wyłącznie w kontekście ustalenia wysokości renty inwalidzkiej.

Sądy przyjęły, że orzeczenie komisji lekarskiej z 2 stycznia 2013 r. nie oceniało zdolności skarżącego do pełnienia służby w dacie podjęcia decyzji o rozwiązaniu z nim stosunku służbowego (tj. maja 2012 r.), a określenie w tym orzeczeniu, od kiedy istnieje inwalidztwo (30 kwietnia 2012 r.), nie stanowi przesłanki wznowienia postępowania w sprawie odmowy uchylecia decyzji o zwolnieniu ze służby, w trybie wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. Raport złożony przez skarżącego w sprawie zwolnienia ze służby w PSP obliłował organ do zwolnienia skarżącego na podstawie art. 43 ust. 2 pkt 5 u.p.s.p. Decyzja Komendanta Głównego PSP o zwolnieniu została wydana maja 2012 r. Ustalenie przez WKL w orzeczeniu z 2 stycznia 2013 r., a więc po dacie zwolnienia skarżącego ze służby, że inwalidztwo skarżącego istnieje od 30 kwietnia 2012 r., nie stanowi dowodu na okoliczność, że w chwili zwolnienia (maja 2012 r.) skarżący był całkowicie niezdolny do służby. NSA podzielił stanowisko WSA, że w sprawie nie zaistniała podstawa wznowieniowa przewidziana w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., gdyż w sprawie nie doszło do ujawnienia istotnych nowych dowodów ani nowych okoliczności faktycznych istniejących w dniu wydania decyzji, a nieznanymi organowi.

3.3. Należy podkreślić, że kontrola stosowania prawa przez sądy – choćby nawet błędnego – pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego (zob. postanowienie TK z 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131). Formułując zarzut niezgodności z Konstytucją, skarżący ma obowiązek wykazać, że konkretna konstytucyjna wolność lub prawo zostały naruszone, a naruszenie to wynika z treści zakwestionowanych przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował sytuację prawną skarżącego. Według skarżącego, jego sytuację ukształtowała norma o treści sformułowanej w *petitum* skargi. Jak wynika z wcześniejszych ustaleń Trybunału, wskazana norma nie była podstawą wyroku NSA z sierpnia 2016 r., sygn. akt. Jeżeli w ostatecznym rozstrzygnięciu o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego, orzekający sąd lub organ wyinterpretował z zaskarżonych przepisów inną normę prawną niż norma wskazana w *petitum* skargi konstytucyjnej, to ta ostatnia nie stanowi podstawy ostatecznego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Trybunału, norma prawna zrekonstruowana przez skarżącego z zakwestionowanych przepisów nie miała zastosowania w jego sprawie i nie była podstawą ostatecznego orzeczenia o prawach skarżącego. Zatem skarga konstytucyjna nie spełnia warunku określonego w art. 53 ust. 1 pkt 1 otpTK.

Nawet gdyby przyjąć, że przedmiotem badania w niniejszej sprawie może być norma prawna zrekonstruowana w kolejnych orzeczeniach wydanych w sprawie skarżącego, to norma ta ma inną treść niż norma wskazana przez skarżącego w *petitum* skargi konstytucyjnej. Skoro skarżący kwestionuje treść normy, która nie była podstawą ostatecznego orzeczenia o prawach skarżącego, to wydanie wyroku w sprawie skargi konstytucyjnej jest niedopuszczalne; postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.