



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 31 marca 2017 r.

Pozycja 71

POSTANOWIENIE z dnia 19 stycznia 2017 r. Sygn. akt Ts 172/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat,

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

art. 3 § 2 pkt 1-6 oraz art. 3 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.) w zw. z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515) z:

- 1) art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 78 w zw. z 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 10 sierpnia 2016 r. (data nadania) K.K. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 3 § 2 pkt 1-6 oraz art. 3 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2012.270, ze zm.; dalej: ppsa) w zw. z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2015.1515; dalej: ustawa o samorządzie) w zakresie, w jakim wyłączają kognicję sądów administracyjnych w sprawach skargi na uchwałę rady gminy uwzględniającą skargę dotyczącą zadań lub działalności burmistrza, uregulowaną w art. 227 w zw. z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2013.267; dalej: kpa), z art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującą sprawą. Rada Miejska P., rozpatrzywszy skargę S.D. na działalność Burmistrza P. (skarżącego), podjęła w sierpniu 2015 r. uchwałę, w której uznała tę skargę za zasadną. Rada podzieliła stanowisko Komisji Rewizyjnej, zgodnie z którym S.D. miał prawo oczekiwać odpowiedzi na pytania dotyczące remontu drogi gminnej, a burmistrz potraktował interesanta niewłaściwie.

Skarżący zaskarżył powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O., który postanowieniem z grudnia 2015 r. odrzucił jego skargę. Następnie Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z maja 2016 r. oddalił skargę kasacyjną, którą skarżący

wniósł od postanowienia sądu pierwszej instancji. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że uchwały organów gminy podjęte w wyniku rozpatrzenia skargi wniesionej w trybie postępowania skargowego uregulowanego w dziale VIII kpa (tzw. skarga powszechna) nie podlegają kontroli w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Zdaniem skarżącego kwestionowane przepisy uniemożliwiają poddanie kontroli sądu administracyjnego rozstrzygnięcia, które przypisuje mu popełnienie deliktu, przez co naruszają wynikające z art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji prawo do rozpatrzenia jego sprawy (w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji) przez niezależny i bezstronny sąd w procedurze gwarantującej jawność i sprawiedliwość w co najmniej dwóch instancjach.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego skarżący został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi, tj. do dokładnego określania sposobu naruszenia jego konstytucyjnych praw i wolności, o których ochronę wnosi oraz do doręczenia pięciu kopii uchwały Rady Miejskiej w P. z sierpnia 2015 r.

Do pisma procesowego wniesionego do Trybunału 24 października 2016 r. (data nadania), w którym skarżący przedstawił dodatkową argumentację na poparcie swoich zarzutów, załączono brakujące dokumenty.

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 rozpatrywaną skargą nie zostało zakończone przed 3 stycznia 2017 r., tj. dniem wejścia w życie ustawy o TK, to zarówno wstępne, jak i merytoryczne rozpoznanie tej skargi określają przepisy ustawy o TK.

2. 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.

W myśl 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. Przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko naruszenie wyrażonych w niej norm regulujących wolności lub prawa człowieka i obywatela. Dlatego zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK skarga konstytucyjna musi zawierać zarówno wskazanie konstytucyjnych wolności lub praw, które zostały naruszone, jak i określenie sposobu ich naruszenia. Skarga wniesiona w niniejszej sprawie nie spełnia tego wymogu.

3. Skarżący kwestionuje zgodność z Konstytucją art. 3 § 2 pkt 1-6 p.p.s.a. zgodnie z którym „kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;

3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie;

4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa;

4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach;

5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;

6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej”.

Ponadto skarżący uważa, że niezgodny z Konstytucją jest § 3 tego przepisu, który stanowi, że: „sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach” w zw. z art. 1 ustawy o samorządzie: „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego”.

W przekonaniu skarżącego Rada Miejska, wydając uchwałę uwzględniającą skargę obywatela na działalność burmistrza, orzeka w istocie o popełnieniu przez burmistrza deliktu. Burmistrzowi nie zagwarantowano natomiast jakichkolwiek środków prawnych umożliwiających zakwestionowanie takiej uchwały, co – jego zdaniem – narusza art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

4. Odnosząc się do tak sformułowanych zarzutów, Trybunał na wstępie wskazuje, że w uchwale z sierpnia 2015 r. Rada Miejska w Pieniężnie stwierdziła, że interesant został przez burmistrza „potraktowany niewłaściwie”, co powoduje, że skarga jest zasadna.

Uchwała Rady Miejskiej, w odniesieniu do której skarżący oczekuje możliwości zaskarżenia jej do sądu administracyjnego, została podjęta na skutek skargi obywatela złożonej stosownie do przepisów Działu VIII kpa, czyli skargi o charakterze *actio popullaris* (art. 221, art. 227 kpa). Zakres przedmiotowy tej skargi mieści się w art. 227 kpa, a wydanie uchwały jest formą rozpatrzenia i załatwienia skargi obywatela (art. 237 kpa).

Z przywołanych przepisów kpa wynika, że skarga oparta na art. 227 kpa uruchamia jednoinstancyjne postępowanie administracyjne o charakterze uproszczonym, kończące się czynnością faktyczną – zawiadomieniem. Uchwała, w której skarga zostanie uwzględniona, nie wywołuje wobec burmistrza jakichkolwiek skutków prawnych, co potwierdza również treść uchwały podjętej w odniesieniu do skarżącego.

Zakres kontroli sądowoadministracyjnej został unormowany wyczerpująco w art. 3 § 2 i 3 ppsa. W tym zakresie nie mieści się kontrola sposobu załatwienia skarg z Działu VIII kpa, także w uchwałach rady gminy. W szczególności, kontrola takich uchwał nie mieści się ani w art. 3 § 2 pkt 4, ani pkt 5 lub 6. Takie stanowisko jest przyjęte w jednolitym orzecznictwie sądów administracyjnych.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji zakres przedmiotowy prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego został wyznaczony przez konstytucyjne pojęcie sprawy. W wyroku z 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06 (OTK ZU nr4/A/2008, poz. 63) Trybunał Konstytucyjny uznał, że konstytucyjna treść normatywna pojęcia prawnego „rozpatrzenie sprawy”, zamieszczonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, obejmuje rozstrzyganie o prawach lub obowiązkach jakiegoś podmiotu, na podstawie norm prawnych wynikających z obowiązujących przepisów prawnych. Istotą „rozpatrzenia sprawy” jest prawna kwalifikacja konkretnego stanu faktycznego, zawarta w wydanej normie konkretnej i indywidualnej, skierowanej do określonego podmiotu, z której to normy wynikają określone skutki prawne, tzn. konkretne uprawnienia

lub obowiązki. Przyjęcie takich założeń prowadzi do wniosku, że „sprawa” w ujęciu art. 45 ust. 1 Konstytucji to określone zadanie sądu polegające na prawnej kwalifikacji konkretnego stanu faktycznego, służącej rozstrzygnięciu o prawach lub obowiązkach określonego podmiotu (adresata).

W ocenie Trybunału skarżący nie wykazał, by w przypadku uchwały Rady Miejskiej wydanej na skutek skargi powszechnej występowała sprawa w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż w uchwale tej nie rozstrzyga się ani o prawach, ani o obowiązkach burmistrza. Z „negatywnej oceny” działania burmistrza, która w wypadku skarżącego sprowadzała się do przyjęcia, że potraktował on obywatela niewłaściwie, nie wynikają dla skarżącego żadne konsekwencje prawne. Z tego powodu skarżący w uzasadnieniu analizowanej skargi konstytucyjnej nie wskazał i nie mógł wskazać, ochronie jakiej wolności czy prawa miałoby służyć rozpoznanie przez sąd administracyjny jego zastrzeżeń do uchwały Rady Miejskiej, która nie rozstrzyga w sposób władczy o jego prawach lub obowiązkach. W przepisach kpa dotyczących skargi powszechnej nie ma potwierdzenia teza skarżącego, zgodnie z którą burmistrz występuje w postępowaniu zainicjowanym skargą w charakterze zbliżonym do oskarżonego, a uznanie skargi za zasadną przesądza o jego winie albo o dopuszczeniu się popełnienia deliktu.

Trybunał podkreśla, że brak prawa skarżącego do sądu administracyjnego w niniejszej sprawie nie oznacza braku prawa do sądu w ogóle: z art. 177 i art. 184 Konstytucji wynika bowiem domniemanie właściwości na rzecz sądów powszechnych. Z uzasadnienia skargi można wywnioskować, że prawo do sądu miałoby służyć ochronie dóbr osobistych skarżącego. Takiej ochrony można dochodzić przed sądem powszechnym, w procesie cywilnym. Brak dostępu do sądu administracyjnego nie wyklucza prawa dostępu do sądu powszechnego.

5. Mając na uwadze powyższe, Trybunał uznał, że zarzuty sformułowane w skardze są oczywiście bezzasadne, gdyż prawa skarżącego wynikające z przepisów konstytucyjnych przytoczonych jako wzorce nie zostały naruszone.

Okoliczność ta jest – zgodnie z art. 61 ust. 4 pkt 3 ustawy o TK – podstawą odmowy nadania skardze dalszego biegu.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.