



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 31 marca 2017 r.

Pozycja 72

POSTANOWIENIE

z dnia 28 marca 2017 r.

Sygn. akt Ts 172/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący i sprawozdawca
Piotr Pszczółkowski
Mariusz Muszyński,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 stycznia 2017 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej K.K.,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnąć zażalenia.

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. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) w zw. z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 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. z 2013 r. poz. 267; dalej: k.p.a.), z art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Postanowieniem z 19 stycznia 2017 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał uznał, że zarzuty sformułowane w skardze są oczywiście bezzasadne, gdyż skarżący nie wykazał tego, by jego prawo do sądu zostało naruszone.

W zażaleniu na powyższe postanowienie skarżący podtrzymał swoje stanowisko, zgodnie z którym uznanie skargi przez radę gminy na jego działalność jako burmistrza za zasadną jest jednoznaczne ze stwierdzeniem, że dopuścił się on deliktu urzędniczego.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

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.

Zgodnie z art. 61 ust. 5 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym. Bada w szczególności, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że postanowienie o odmowie nadania rozpatrywanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu jest prawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu nie zasługują na uwzględnienie.

Trybunał podtrzymuje stanowisko przedstawione w zaskarżonym orzeczeniu, zgodnie z którym zarzuty sformułowane w analizowanej skardze są oczywiście bezzasadne. Trybunał prawidłowo stwierdził, że z zawartej w uchwale Rady Miejskiej w P. „negatywnej oceny” działania burmistrza, która w wypadku skarżącego sprowadzała się do przyjęcia, iż 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 gminy, która nie rozstrzyga w sposób władczy o jego prawach lub obowiązkach. Tymczasem art. 45 ust. 1 Konstytucji wymaga zapewnienia prawa do sądu tylko w takich sprawach, w których rozstrzyga się o prawach lub obowiązkach jakiegoś podmiotu, na podstawie norm prawnych wynikających z obowiązujących przepisów prawnych. Istotą „sprawy”, o której mowa w tym przepisie i w odniesieniu do której prawo do sądu musi być gwarantowane, 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. W innych sprawach, które nie spełniają kryteriów określonych w art. 45 ust. 1 Konstytucji, przyznanie prawa do sądu jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem ustawodawcy.

Z uwagi na powyższe nie uzasadnia zarzutu naruszenia prawa do sądu przez art. 3 § 2 pkt 1-6 oraz art. 3 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie argumentacja skarżącego, zgodnie z którą w niektórych rodzaju sprawach, pomimo braku konsekwencji prawnych wynikających z wydanych w nich orzeczeń organów albo sądów, ich zaskarżalność jest „bezdyskusyjna”. Po pierwsze, nie można zgodzić się z tezą skarżącego, jakoby wskazane przykładowo decyzje o odmowie wydania zezwolenia, uchwały planistyczne czy też orzeczenia dyscyplinarne (np. udzielenie upomnienia) nie ingerowały w prawa podmiotowe osób, wobec których zostały wydane. Po drugie, do uprawdopodobnienia zarzutu niekonstytucyjności przepisów zakwestionowanych przez skarżącego niezbędne było wykazanie, że brak środka zaskarżenia do sądu administracyjnego w odniesieniu do konkretnego rodzaju aktu, tj. uchwały rady gminy o uznaniu skargi na działalność burmistrza za zasadną, jest nie do pogodzenia ze standardem konstytucyjnym wyznaczonym przez art. 45 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji Trybunał prawidłowo uznał w zaskarżonym orzeczeniu, że skarżący nie uprawdopodobnił tego, by w przypadku uchwały rady gminy o uznaniu skargi na działalność

burmistrza za zasadną występowała sprawa w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, a więc tego, by prawo skarżącego do sądu zostało naruszone.

Trybunał nie podziela również stanowiska skarżącego, zgodnie z którym zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 78 Konstytucji może być analizowany pomimo ustalenia przez Trybunał, że w sprawie skarżącego nie mogło dojść do naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Jak wynika z zarzutów sformułowanych w skardze, skarżący upatruje niekonstytucyjność art. 3 § 2 pkt 1-6 oraz art. 3 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie w tym, że wyłączają one kognicję sądów administracyjnych w sprawach skargi na uchwałę rady gminy uwzględniającą skargę obywatela na działalność burmistrza. Zakwestionowane przepisy odnoszą się do skargi do sądu administracyjnego i tejże skargi, a nie środków odwoławczych w postępowaniu administracyjnym, dotyczą również zarzuty postawione przez skarżącego. Co za tym idzie, wszystkie przywołane wzorce kontroli, tj. art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji, odnoszą się do tego właśnie zagadnienia, czyli skargi do sądu.

Prawo do sądu zostało uregulowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Natomiast prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji) i będące jego konsekwencją prawo do dwuinstancyjnego postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji) wyznaczają treść opisanego wyżej prawa podmiotowego do sądu i są z nim ściśle powiązane. W konsekwencji w analizowanej sprawie zarzuty naruszenia prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji oraz prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego mogłyby być rozważane dopiero po uprawdopodobnieniu, że skarżącemu przysługiwało prawo do sądu. Skoro skarżącemu nie przysługiwało prawo do sądu, to tym bardziej nie zostało naruszone jego prawo do zaskarżenia orzeczenia sądowego wydanego w pierwszej instancji i prawo do dwuinstancyjnego postępowania sądowego.

Skarżący nie powiązał natomiast zarzutu naruszenia art. 78 Konstytucji z przepisami postępowania administracyjnego, które – w jego przekonaniu – naruszają jego prawo do zaskarżania decyzji wydanych w pierwszej instancji do wyższej instancji.

Z zażalenia zdaje się wynikać, że skarżący uważa gwarancję określoną w art. 78 Konstytucji jako niezależne od art. 45 ust. 1 Konstytucji źródło prawa do zaskarżenia decyzji (uchwały) do sądu administracyjnego. Tymczasem teza ta nie znajduje potwierdzenia w treści art. 78 Konstytucji, który statuuje prawo podmiotowe do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji do wyższej instancji. Sądy administracyjne bez wątpienia nie są wyższą instancją w odniesieniu do organów administracji publicznej, a brak możliwości zaskarżenia decyzji organu administracji do sądu administracyjnego należy analizować w kontekście prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał podtrzymuje także stanowisko, zgodnie z którym do rozpatrywania spraw związanych z ochroną dóbr osobistych właściwe są sądy powszechne a nie administracyjne. Jak wynika z art. 184 Konstytucji, Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Skarżący nie wykazał, by orzekanie w sprawie związanej z naruszeniem dóbr osobistych mieściło się w kognicji sądów administracyjnych.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił zażalenia.