



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 9 marca 2018 r.

Pozycja 32

POSTANOWIENIE z dnia 20 września 2017 r. Sygn. akt Ts 136/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

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

art. 170 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369) z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 2 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 30 czerwca 2017 r. (data nadania) R.M. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 170 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369; dalej: p.p.s.a.) w zakresie, w jakim przepis ten wiąże inne składy orzekające sądów administracyjnych, jeśli uznają one, że stan faktyczny i prawny wykazuje istotne podobieństwo ze sprawą rozstrzygniętą już wcześniej innym prawomocnym orzeczeniem, z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

W przekonaniu skarżącego zakwestionowany przepis prowadzi do naruszenia prawa do sprawiedliwego rozpoznania sprawy przez niezależny i niezawisły sąd, gdyż „sądy orzekające w późniejszych sprawach są ograniczone w (...) niezawisłości i niezależności od składów wcześniej już orzekających w sprawach mniej lub bardziej podobnych, co (...) w późniejszej sprawie może zamknąć drogę do sprawiedliwego rozpoznania sprawy” (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Skarżący podniósł także, że związanie innych sądów oceną prawną wyrażoną przez sąd administracyjny jest silniejsze od mocy wiążącej uchwał podjętych w poszerzonych składach Naczelnego Sądu Administracyjnego (niezgodność z art. 2 Konstytucji). W skardze konstytucyjnej sformułowano także zarzut niezgodności art. 170 p.p.s.a. z art. 32 ust. 1 Konstytucji, która polega na tym, że „osoby znajdujące się w sytuacji podobnej są różnie (...) traktowane przez sąd, ze względu na to, czy przedmiotem rozpoznania danego (...) sądu administracyjnego była już wcześniej sprawa wykazująca istotne podobieństwo i czy zapadł w niej prawomocny wyrok”.

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującą sprawą. Wnioskiem z 19 lutego 2001 r. skarżący wystąpił o wydanie decyzji stwierdzającej to, czy wskazane przez niego działki gruntowe objęte były działaniem dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13, ze zm.; dalej: dekret). Decyzją ze stycznia 2004 r. Wojewoda Wielkopolski stwierdził, że działki o nr 393 i 394 nie podpadały pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu.

Po rozpoznaniu odwołań Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń S.A. i Agencji Nieruchomości Rolnych od powyższej decyzji, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją z lipca 2005 r. uchylił w całości zakwestionowaną decyzję i umorzył postępowanie w pierwszej instancji oraz umorzył postępowanie odwoławcze zainicjowane przez Agencję Nieruchomości Rolnych. Rozstrzygnięcie to zostało zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który wyrokiem z lipca 2006 r., uchylił zaskarżoną decyzję.

Rozpoznając ponownie sprawę, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją z maja 2007 r. uchylił zaskarżoną decyzję Wojewody Wielkopolskiego w całości i orzekł, że zespół pałacowo-parkowy podpadał pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu oraz umorzył postępowanie odwoławcze w części dotyczącej odwołania Agencji Nieruchomości Rolnych. Również i ta decyzja została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który wyrokiem z października 2007 r. uchylił zaskarżoną decyzję.

Kolejną decyzją – z marca 2014 r. – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi uchylił pkt 1 decyzji Wojewody Wielkopolskiego z stycznia 2004 r. i odmówił stwierdzenia, że działki gruntowe nr 393 i 394 nie podpadały pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e dekretu oraz w utrzymaniu w mocy zaskarżoną decyzję w zakresie pkt 2.

Skargę od powyższej decyzji wywiódł skarżący, którą w wyroku z kwietnia 2015 r. oddalił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie.

Następnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z lutego 2017 r. oddalił skargę kasacyjną skarżącego i Polskiego Towarzystwa Ziemiańskiego od wyroku sądu pierwszej instancji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony wolności lub praw. Musi ona spełniać przesłanki jej dopuszczalności, które zostały określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowane w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p. TK).

2. Zgodnie z tymi regulacjami skarga powinna spełniać wymogi określone dla pisma procesowego, a nadto zawierać: dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach określonych w Konstytucji i wobec którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone, a także uzasadnienie wraz z dokładnym opisem stanu faktycznego. Zarzuty sformułowane w skardze muszą uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co oznacza konieczność wywiedzenia z zaskarżonych przepisów określonej normy, wskazanie właściwych wzorców konstytucyjnych wyrażających prawa podmiotowe przysługujące osobom fizycznym bądź prawnym i – przez porównanie treści wynikających z obu regulacji – wykazanie ich wzajemnej niezgodności. Innymi słowy obowiązkiem skarżącego jest nie tylko wskazanie określonego rodzaju naruszonego prawa lub wolności, ale również sformułowanie argumentów, które mogłyby uprawdopodobnić postawiony zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów. Skarga konstytucyjna jest przy tym środkiem konkretnej kontroli konstytucyjności pra-

wa, co oznacza, że stan faktyczny i prawny ukształtowany w drodze indywidualnych aktów stosowania prawa, w związku z wydaniem których wniesiono skargę konstytucyjną, ma zasadnicze znaczenie dla oceny warunków formalnych skargi konstytucyjnej.

3. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego rozpatrywana skarga nie spełnia wymagań, jakie u.o.t.p. TK formułuje w odniesieniu do tego środka ochrony konstytucyjnych wolności lub praw.

3.1. Przedmiotem skargi konstytucyjnej jest art. 170 p.p.s.a. stanowiący, że orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby.

3.2. W przepisie tym mowa o tzw. prawomocności materialnej orzeczenia, która polega na związaniu orzeczeniem podmiotów w nim wymienionych. Oznacza to, że muszą one brać pod uwagę nie tylko fakt istnienia i treść prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego, ale także wynikający z niego stan prawny, tj. ocenę zgodności z prawem skontrolowanego aktu lub czynności organu administracji publicznej (por. J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 392-393; T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 508). Przymiot prawomocności materialnej posiadają orzeczenia prawomocne formalnie, tj. takie, które nie mogą zostać zmienione w toku instancji, przy pomocy zwykłych środków odwoławczych. Oznacza to, że prawomocne formalnie jest orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, chyba że w sprawie nie została wniesiona skarga kasacyjna – wtedy prawomocne staje się orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego.

3.3. W rozpatrywanej sprawie NSA w orzeczeniu z lutego 2017 r. odwołał się do poglądu sformułowanego przez ten sąd w wyroku z czerwca 2015 r. wydanym w sprawie (w której stroną był skarżący). Zgodnie z wiążącym – w myśl art. 170 p.p.s.a. – stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, nieruchomości zapisane w księdze wieczystej jako Dobra Rycerskie Września nie mogą zostać wyłączone z działania przepisów dekretu tylko dlatego, że były położone w granicach miasta.

3.4. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego prawomocność materialna orzeczenia sądu administracyjnego *per se* nie może być uznana za naruszenie prawa do sądu skarżącego, za czym przemawiają istotne argumenty.

3.4.1. Pogląd wyrażony w orzeczeniu prawomocnym bezsprzecznie kształtuje sytuację prawną skarżącego, jednak sformułowany zostaje w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowo-administracyjnym, w którym skarżący korzysta ze wszelkich uprawnień procesowych, jakie stwarzają mu przepisy p.p.s.a. (jeśli sam nie rezygnuje z wniesienia skargi kasacyjnej).

3.4.2. Sądy administracyjne przyjmują, że dla zaistnienia związania, o jakim mowa w art. 170 p.p.s.a., nie jest wystarczające przyjęcie, że w drugim postępowaniu uczestniczą te same podmioty i obowiązują te same przepisy prawa. Niezbędne jest bowiem, by stan faktyczny tej sprawy wykazywał istotne podobieństwo ze stanem zaistniałym wcześniej, poddanym sądowo-administracyjnej kontroli (tak np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 stycznia 2017 r., sygn. akt II FSK 3687/14, CBOSA).

3.4.3. W rozpatrywanej sprawie sądy administracyjne podtrzymały pogląd dotyczący nieruchomości zapisanych w księdze wieczystej jako Dobra Rycerskie Września, jednak sama ta konstatacja nie doprowadziła do braku przeanalizowania charakteru spornych zabudowań jako związanych z celami reformy rolnej. Naczelny Sąd Administracyjny zastosował regułę

ogólną stwierdzającą, że sam fakt położenia nieruchomości w granicach miasta nie przesądza o jej nierolniczym charakterze, a następnie zbadał charakter spornych zabudowań. Trybunał podkreśla, że w wyroku z lutego 2017 r. Naczelny Sąd Administracyjny, powoławszy się na art. 170 p.p.s.a., stwierdził następnie, że „abstrahując od związania poglądem wyrażonym w sprawie o sygn. akt, skład orzekający w niniejszej sprawie opowiada się za stanowiskiem, że samo położenie nieruchomości w granicach administracyjnych miasta, nie stanowi przeszkody do uznania jej za nieruchomość ziemską w rozumieniu przepisów dekretu” i przedstawił argumentację w tym zakresie. Choć więc sąd powołał się na zasadę wynikającą z art. 170 p.p.s.a., to jednocześnie wyraził własne stanowisko w sprawie, zbieżne z poglądem zawartym w wyroku z czerwca 2015 r., a następnie dokonał analizy stanu faktycznego sprawy pod kątem kwalifikacji spornej nieruchomości.

3.5. Ustalenia dokonane na podstawie materiału procesowego prowadzą do wniosku, że skarżący nie uprawdopodobnił, by z powodu treści art. 170 p.p.s.a. doszło do naruszenia jego praw podmiotowych. Zarówno treść przepisu, sposób jego stosowania przez sądy administracyjne oraz konkretna aplikacja przepisu w sprawie skarżącego nie potwierdzają zarzutu naruszenia prawa do niezawisłego sądu, które gwarantuje art. 45 ust. 1 Konstytucji.

4. Trybunał Konstytucyjny wskazuje ponadto na niespełnienie wymogów określonych w u.o.t.p. TK w zakresie dotyczącym sformułowania zarzutów niezgodności art. 170 p.p.s.a. z art. 32 i art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie wyjaśniał, że z brzmienia art. 79 ust. 1 Konstytucji wynika, iż wzorcami kontroli w sprawie zainicjowanej wniesieniem skargi konstytucyjnej mogą być wyłącznie przepisy wyrażające wolności lub prawa skarżącego (zob. postanowienia pełnego składu TK z: 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60 oraz 16 lutego 2009 r., Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23). Pogląd na tę kwestię jest utrwalony, a Trybunał Konstytucyjny nie ma podstaw, by go zmieniać.

4.1. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że art. 2 Konstytucji nie może być samoistnym wzorcem kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Zasada demokratycznego państwa prawnego (podobnie jak inne zasady) nie jest samoistnym źródłem praw podmiotowych, których ochrony skarżący mógłby się domagać w skardze konstytucyjnej. Zasada ta wyznacza jedynie standard kreowania wolności i praw przez ustawodawcę oraz standard korzystania z nich, nie wprowadzając konkretnej wolności czy konkretnego prawa (zob. orzeczenia TK z: 10 stycznia 2001 r., Ts 72/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 12 oraz 20 lutego 2008 r., SK 27/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 22).

4.2. Przywołany przez skarżącego wzorzec kontroli określony w art. 32 Konstytucji także ma charakter niesamoistny. W wydanym w pełnym składzie postanowieniu z 24 października 2001 r., dotyczącym art. 32 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Uznając więc prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż ma ono charakter niejako prawa »drugiego stopnia«, tzn. przysługuje (...) w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako »samoistnie«. 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” (SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego skarżący nie doprecyzował naruszonego, przysługującego mu – na gruncie tego wzorca kontroli – prawa podmiotowego.

5. Nawet jeśli przyjąć, że skarżący upatruje naruszenie zasady równości oraz zasady przyzwoitej legislacji w odniesieniu do prawa do sądu, to w ocenie Trybunału Konstytucyjnego zarzuty te są oczywiście bezzasadne.

5.1. Trybunał przypomina, że gdy sformułowane w skardze zarzuty wobec kwestionowanej regulacji „choćby w najmniejszym stopniu nie uprawdopodobniają negatywnej jej kwalifikacji konstytucyjnej”, skarga konstytucyjna jest oczywiście bezzasadna (zob. postanowienie TK z 12 lipca 2004 r., Ts 32/03, OTK ZU nr 3/B/2004, poz. 174). W postanowieniu z 26 listopada 2007 r. Trybunał wskazał, że „[z] oczywistą bezzasadnością mamy (...) do czynienia w sytuacji, w której podstawa skargi konstytucyjnej jest co prawda wskazana przez skarżącego poprawnie, a więc wyraża prawa i wolności, do których skarżący odwołuje się w swych zarzutach, jednak wyjaśnienie sposobu naruszenia owych praw i wolności w żadnym stopniu nie uprawdopodobnia zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów. Jest to więc sytuacja, w której podnoszone zarzuty w sposób oczywisty nie znajdują uzasadnienia i w zakresie wskazanych praw i wolności są oczywiście pozbawione podstaw” (postanowienie TK z 8 stycznia 2007 r., Ts 211/06, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 219).

5.2. Zdaniem skarżącego podmioty podobne – strony postępowania sądowego – są traktowane odmiennie w zależności od tego, czy w odniesieniu do określonego stanu faktycznego i prawnego wyrażony został prawomocnie pogląd sądu administracyjnego.

Uwadze skarżącego uszło jednak to, że domaga się równego traktowania podmiotów, których sytuacja procesowa jest odmienna. Z jednej strony odnosi się bowiem do takich sporów rozstrzyganych przez sądy administracyjne, które nie były wcześniej przedmiotem orzeczenia sądu administracyjnego (stąd brak poglądu, który – zgodnie z art. 170 p.p.s.a. – miałby wiązać inne podmioty). Z drugiej strony, sytuację tych adresatów prawa porównuje ze stronami takich postępowań sądownoadministracyjnych, w których występuje związanie poglądem wyrażonym w prawomocnym orzeczeniu.

Różnicę między obiema grupami adresatów implikuje to, czy tożsamy stan faktyczny i prawny był przedmiotem oceny sądów administracyjnych. W razie wystąpienia takiej tożsamości sformułowana swoista *ratio decidendi* w określonej kategorii spraw pozwala ujednolicić orzecznictwo ich dotyczące i zasadne jest – także z punktu widzenia funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości – spójne stosowanie danego poglądu prawnego. Z kolei brak takiego stanowiska oznacza, że rozpatrywana sprawa ma charakter precedensowy i musi zostać indywidualnie rozpatrzona przez sądy bez możliwości odniesienia się do istniejącej już praktyki sądowej.

Odmierna sytuacja procesowa i prawna stron postępowania sądowego nie pozwala na ich porównywanie, dlatego Trybunał Konstytucyjny w części dotyczącej zgodności art. 170 p.p.s.a. z art. 32 ust. 1 Konstytucji uznaje skargę za oczywiście bezzasadną.

5.3. W zakresie zarzutu niezgodności art. 170 p.p.s.a. z art. 2 Konstytucji skarżący porównuje moc wiążącą orzeczeń prawomocnych z mocą wiążącą uchwał powiększonych składów NSA. Trybunał podkreśla, że uchwały wykładnicze są niezbędne z uwagi na eliminowanie rozbieżności w orzecznictwie sądowym. Cele i funkcje związania prawomocnym orzeczeniem sądu i uchwałą sądu administracyjnego są odmienne, stąd niezasadne jest domaganie się analogicznych regulacji prawnych ich dotyczących.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał postanowił odmówić nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.