



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 9 marca 2018 r.

Pozycja 33

POSTANOWIENIE z dnia 11 stycznia 2018 r. Sygn. akt Ts 136/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodnicząca i sprawozdawca
Leon Kieres
Piotr Pszczółkowski,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 września 2017 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej R.M.,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnić zażalenia.

UZASADNIENIE

1. 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.

2. Postanowieniem z 20 września 2017 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał uznał, 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 potwierdziły zarzutu naruszenia prawa do niezawisłego sądu gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Z kolei w części dotyczącej zgodności art. 170 p.p.s.a. z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny uznał skargę za oczywiście bezzasadną.

3. W zażaleniu na powyższe postanowienie skarżący wniósł o jego uchylenie i nadanie skardze dalszego biegu. Zdaniem skarżącego złożona skarga spełnia wymogi formalne określone w przepisach ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p. TK).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 ust. 5 u.o.t.p. 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.

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

3. W pierwszej części zażalenia, skarżący – nawiązując do treści wyroku NSA z lutego 2017 r. wydanego w jego sprawie oraz odnosząc się do rozważań zawartych w wyroku z czerwca 2015 r. – podkreślił odmiennność podmiotową i przedmiotową obu tych postępowań. Różnica ta, jego zdaniem, wyklucza możliwość, by w wyroku dotyczącym sytuacji prawnej skarżącego Naczelny Sąd Administracyjny zastosował art. 170 p.p.s.a. Ponadto, w przekonaniu skarżącego, Trybunał Konstytucyjny przekroczył granice wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej, gdyż nie powinien na tym etapie oceny strony formalnej skargi wchodzić w *meritum* podniesionego problemu konstytucyjnego.

4. Zdaniem Trybunału każdy z tych zarzutów jest chybiony.

4.1. Krytyczna ocena skarżącego, dotycząca zastosowania przez NSA art. 170 p.p.s.a. mimo braku przesłanek do wykorzystania tego przepisu w sprawie, nie pozostaje w związku z podstawami odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, wskazanymi w zażarżonym postanowieniu. W ramach wstępnej kontroli skargi Trybunał stosował przepisy u.o.t.p. TK, nie zaś regulacje zawarte w p.p.s.a. i dlatego zażalenie powinno odnosić się do podstaw prawnych postanowienia z 20 września 2017 r. Sygnalizowane odmienności w postępowaniach przed NSA, mające wykluczyć możliwość zastosowania przez sąd administracyjny II instancji art. 170 p.p.s.a., nie mają znaczenia dla oceny prawidłowości trybunalskiego postanowienia i sprowadzają się do niedopuszczalnego kwestionowania zasadności (prawidłowości) orzeczenia sądu wydanego w sprawie skarżącego.

3.2. Niezależnie od powyższego Trybunał Konstytucyjny przypomina, że model skargi konstytucyjnej funkcjonujący w Polsce opiera się na założeniu, że jest to środek inicjujący konkretną kontrolę konstytucyjności prawa. W konsekwencji skarga konstytucyjna może odnosić się wyłącznie do takiego fragmentu aktu normatywnego (najczęściej jest to przepis lub grupa przepisów), który ukształtował sytuację prawną podmiotu wnoszącego skargę. Kontrola Trybunału mogłaby więc dotyczyć – jak wynika z art. 79 ust. 1 Konstytucji – „ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o (...) wolnościach lub prawach albo o (...) obowiązkach określonych w Konstytucji”. Konkretność kontroli konstytucyjności prawa oznacza również to, że sąd konstytucyjny dokładniej, niż w przypadku innych trybów kontroli, analizuje stan faktyczny i prawny sprawy; szczególne znaczenie ma bowiem to, czy skarżący dochował należytej staranności i podjął wszystkie dostępne kroki prawne, które mogły zapobiec ukształtowaniu jego sytuacji prawnej w sposób budzący wątpliwości z punktu widzenia standardu konstytucyjnego (zob. postanowienie TK z 3 lipca 2007 r., SK 4/07, OTK ZU 7/A/2007 poz. 83).

3.3. Konkretny charakter kontroli konstytucyjności prawa w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną znalazł wyraz normatywny w art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p. TK. Zgodnie z tym przepisem skarżący jest zobowiązany wskazać, która konstytucyjna wolność lub prawo i w jaki sposób – jego zdaniem – zostały naruszone oraz uzasadnić zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie.

3.4. Co prawda w zaskarżonym postanowieniu przepis ten nie został numerycznie przywołany, to jednak wnioski wyprowadzone przez Trybunał dotyczące formalnej poprawności rozpatrywanej skargi konstytucyjnej były właściwe.

3.5. Przede wszystkim trafne i zasadne było przytoczenie z treści rozstrzygającego sprawę skarżącego wyroku NSA rozważań tego sądu co do znaczenia art. 170 p.p.s.a. dla treści orzeczenia. Naczelny Sąd Administracyjny w sposób istotny nawiązał do oceny prawnej wyrażonej w orzeczeniu o sygn. akt I OSK 2440/13 (s. 13 wyroku) i wyprowadził wniosek o związaniu poglądem, zgodnie z którym „z samego faktu położenia nieruchomości w granicach miasta, (...) nie można wyciągać wniosku o ich niepodleganiu przepisom dekretu z dnia 6 września 1944 r. o reformie rolnej”.

Jednak już w następnym fragmencie orzeczenia Sąd „abstrahował” od wyroku o sygn. I OSK 2440/13 i wyraził własne stanowisko, w myśl którego „samo położenie nieruchomości w granicach administracyjnych miasta, nie stanowi przeszkody do uznania jej za nieruchomość ziemską w rozumieniu przepisów dekretu” (s. 14 wyroku). Na dalszych czterech stronach wyroku NSA uzasadnił, dlaczego taka wykładnia przepisów 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) jest właściwa.

3.6. Stanowisko NSA w tym zakresie jest fundamentalne dla oceny analizowanej skargi konstytucyjnej, a tym samym dla uznania skuteczności zażalenia. Z materiału procesowego sprawy, na co zwrócił uwagę Trybunał w zakwestionowanym postanowieniu, wynika, że treść art. 170 p.p.s.a. miała drugoplanowe (jeśli w ogóle) znaczenie dla ukształtowania sytuacji prawnej skarżącego. NSA dokonał bowiem subsumpcji i poczynił własne ustalenia faktyczne (w oparciu o akta sprawy) i prawne, rozstrzygając władczo na podstawie przepisów dekretu. Można nawet przyjąć, że bez odwołania się do art. 170 p.p.s.a. treść rozstrzygnięcia NSA w sprawie skarżącego byłaby identyczna. Do opisanych w wyroku wniosków sąd doszedł, opierając się na przepisach prawa materialnego, akcentując jedynie możliwość zastosowania art. 170 p.p.s.a.

3.7. Powyższe ustalenia prowadzą do konkluzji, że zażalenie nie podważa prawidłowości zakwestionowanego postanowienia. Wprawdzie niewyrażenie wprost podstaw odmowy jest uchybieniem tego rozstrzygnięcia, to jednak stanowisko Trybunału było uprawnione: skarżący wbrew wymogom wynikającym z art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p. TK nie wykazał, że zaskarżony w skardze przepis doprowadził do negatywnego ukształtowania jego sytuacji prawnej.

3.8. Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że skarżący w zażaleniu nie podważył prawidłowości postanowienia z 20 września 2017 r. w części dotyczącej zarzutu niezgodności art. 170 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

4. Odrębną częścią zażalenia są zarzuty skarżącego dotyczące wzorców kontroli wynikających z art. 2 i art. 32 Konstytucji. Skarżący zauważa, że powiązał wskazane naruszenia

prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz prawa do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji) z art. 2 Konstytucji.

4.1. Skarżący ma rację, że powiązanie art. 2 z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji było dostatecznie precyzyjne i dlatego pogląd wyrażony w zakwestionowanym postanowieniu (pkt 4.1.), że nie doszło do wskazania takiej korelacji, należy uznać za zbyt rygorystyczny.

4.2. Jednak, jak wynika z treści zaskarżonego postanowienia, Trybunał w punkcie 5 postanowienia dokonał oceny zarzutów niezgodności art. 170 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 Konstytucji w powiązaniu z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji i uznał je za oczywiście bezzasadne.

4.3. Taka kwalifikacja zarzutów skargi była właściwa. Po pierwsze skarżący porównywał moc prawną orzeczeń wydanych w indywidualnych sprawach w składzie trzyosobowym z abstrakcyjnymi uchwałami NSA podejmowanymi w składach rozszerzonych (s. 4-5 skargi). Już z samych użytych przez skarżącego określeń orzeczeń i uchwał (odpowiednio: indywidualne i abstrakcyjne) wynika daleko idąca odmienność, która nie pozwala na porównywanie obu tych instrumentów procesowych, a tym bardziej na formułowanie konkluzji, że ich inne traktowanie przez ustawodawcę narusza spójność aktu prawnego.

4.4. Także zarzut niezgodności art. 170 p.p.s.a. z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji był bezzasadny w stopniu oczywistym. Skarżący domaga się oceny konstytucyjności odmiennego traktowania stron postępowania, których sytuacja procesowa różni się „w zależności od tego, czy miała już miejsce sprawa »podobna« czy nie”. Odmienne traktowanie obu grup podmiotów jest uzasadnione właśnie tym, czy rozpatrywana sprawa jest precedensowa, czy istnieje możliwość odniesienia się do istniejącej praktyki sądowej. Różnica ta może uzasadniać odmienności regulacyjne w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

4.5. Należy raz jeszcze podkreślić, że zarzuty dotyczące art. 170 p.p.s.a. i tak mają znaczenie drugoplanowe, gdyż przepis ten nie miał przesądzającego znaczenia dla sytuacji prawnej skarżącego. Ta została bowiem ukształtowana w oparciu o przepisy dekretu. Trybunał zwraca uwagę na przedstawiony w wyroku z lutego 2017 r. pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym „cele reformy rolnej, wyrażone w dekreście, a także posługiwanie się przez prawodawstwo przedwojenne pojęciem nieruchomości ziemskich położonych w obrębie miast, potwierdza poprawność wykładni art. 2 ust. 1 lit. e dekretu dokonanej przez Sąd I instancji, że w przypadku nieruchomości położonych w granicach administracyjnych miast o przeznaczeniu ich na cele reformy rolnej przesądzał związek funkcjonalny z nieruchomością ziemską przejmowaną na cele reformy rolnej”.

4.6. W niniejszej sprawie nie wystąpiła konieczna przesłanka rozpoznania skargi, jaką jest uzależnienie – w konkretnym wypadku – sytuacji skarżącego od orzeczenia Trybunału co do zgodności z Konstytucją kwestionowanego przepisu. Innymi słowy: nawet uwzględnienie przez Trybunał Konstytucyjny skargi i uznanie, że kwestionowany przepis jest niezgodny ze wskazanymi w niej wzorcami kontroli konstytucyjnej nie zmieniłoby sytuacji prawnej skarżącego. W jego sprawie nie doszło do zasadnego i skutecznego podważenia kwestionowanego przepisu, jak stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji (zob. postanowienia TK z: 8 września 2004 r., sygn. SK 55/03, OTK ZU nr 8/A/2004 poz. 86, pkt 2.4. uzasadnienia; 21 września 2006 r., sygn. SK 10/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 117, pkt 2 i 4 uzasadnienia).

5. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił zażalenia.