



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 15 lutego 2017 r.

Pozycja 32

POSTANOWIENIE z dnia 5 grudnia 2016 r. Sygn. akt Ts 194/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel

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

art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.) z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

1. W sporządzonej przez radcę prawnego i wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 16 września 2016 r. (data nadania) skardze konstytucyjnej ZDS (dalej: skarżący) zarzucił niezgodność art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2016.718, ze zm.; dalej: ppsa) z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym.

2.1. Pismem z 15 grudnia 2014 r. skarżący zawiadomił Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK) o jego zdaniem istniejącej praktyce, która narusza konkurencję przez jedną ze spółek zajmującą się profesjonalną sprzedażą samochodów.

W piśmie ze stycznia 2015 r. Prezes UOKiK poinformował skarżącego o zakończeniu postępowania wyjaśniającego oraz o braku podstaw do wszczęcia postępowania antymonopolowego wobec spółki.

2.2. Działając na podstawie art. 52 § 3 ppsa, pismem z 2 lutego 2015 r. skarżący wezwał Prezesa UOKiK do usunięcia naruszenia prawa, pod rygorem złożenia skargi do sądu administracyjnego.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie Prezes UOKiK w piśmie z lutego 2015 r. podtrzymał dotychczasowe stanowisko w sprawie oraz wskazał na brak kognicji sądu administracyjnego w przedmiotowej sprawie.

2.3. Na pismo Prezesa UOKiK skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W., którą sąd ten odrzucił postanowieniem z grudnia 2015 r. na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 w związku z art. 58 § 3 ppsa. Zdaniem sądu pismo Prezesa UOKiK, o którym mowa w art. 86 ust. 4 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U.2015.184, ze zm.), nie jest rozstrzygnięciem władczym, lecz działaniem materialno-technicznym, którego nie obejmuje hipoteza art. 3 § 2 ppsa.

2.4. Od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z grudnia 2015 r. skarżący wniósł skargę kasacyjną, w której zarzucił sądowi pierwszej instancji naruszenie: po pierwsze – art. 77 ust. 2 Konstytucji „poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, polegające na przyjęciu, że czynność odmowy wszczęcia przez Prezesa UOKiK postępowania antymonopolowego nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego i przez to zamknięcie stronie drogi sądowej w obronie swoich praw, podczas gdy z treści naruszonego przepisu bezspornie wynika prawo do skierowania sprawy na drogę postępowania sadowoadministracyjnego”; po drugie – art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U.153.1269, ze zm.) „poprzez jego błędną wykładnię skutkującą brakiem możliwości jakiegokolwiek kontroli rozstrzygnięcia Prezesa UOKiK, podczas gdy na podstawie wymienionego przepisu zadaniem sądu administracyjnego jest kontrola działalności organów administracji publicznej”; po trzecie – art. 3 § 2 pkt 4 ppsa „polegające na błędnym przyjęciu, że od zawiadomienia Prezesa UOKiK w przedmiocie informacji o zakończeniu postępowania wyjaśniającego nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego”.

Postanowieniem z czerwca 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny – Izba Gospodarcza oddalił skargę kasacyjną skarżącego, podzieliwszy stanowisko sądu pierwszej instancji.

3. Zdaniem skarżącego zakwestionowany przepis – w związku z wykładnią przyjętą przez sądy administracyjne orzekające w sprawie skarżącego – narusza wywodzone z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji prawo do sądu, gdyż nie dopuszcza kontroli przez sąd administracyjny rozstrzygnięcia Prezesa UOKiK w przedmiocie zawiadomienia o stosowaniu praktyk ograniczających konkurencję.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 37 ust. 1 w związku z art. 50 ustawy z dnia 22 lipca 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1157; dalej: ustawa o TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymogom, a także czy postępowanie wszczęte na skutek wniesienia skargi należałoby umorzyć na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy o TK.

2. W przekonaniu skarżącego art. 3 § 2 ppsa jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji, gdyż nie przewiduje sadowoadministracyjnej kontroli czynności Prezesa UOKiK, jaką jest pismo informujące o odmowie wszczęcia postępowania antymonopolowego.

2.1. Trybunał stwierdza, że naruszenie praw wynikających z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji skarżący upatruje jedynie w zamknięciu drogi sądowej przed sądami

administracyjnymi, co – w świetle dotychczasowego orzecznictwa TK – nie przesądza jeszcze o braku zaskarżalności pisma Prezesa UOKiK o odmowie wszczęcia postępowania, a tym samym – o dopuszczalności wniesienia skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie. Trybunał zauważa, że skarżący, mimo że jego skargę na pismo Prezesa UOKiK z lutego 2015 r. odrzucono, nie został pozbawiony sądowej ochrony swoich praw. Z treści art. 199¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U.2014.101; dalej: kpc) wynika, że w razie gdy sąd administracyjny uzna się za niewłaściwy w sprawie, dopuszczalne jest zainicjowanie postępowania przed sądem powszechnym, który może merytorycznie rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę (zob. m.in. E. Rudkowska-Ząbczyk, komentarz do art. 199¹ kpc, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. E. Marszałkowska-Krześ, wyd. 8, Warszawa 2013; J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapiere, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, wyd. 5, Warszawa 2007, s. 98).

Należy wskazać, że w postanowieniu z 25 lipca 2012 r. w sprawie SK 27/11 (OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 94) Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie ze względu na to, że skarżąca nie wyczerpała drogi sądowej przed złożeniem skargi konstytucyjnej, pomimo przeprowadzenia przez nią całego postępowania przed sądami administracyjnymi. Trybunał stwierdził w tym orzeczeniu m.in.:

„Przesłanka wyczerpania drogi sądowej powoduje, że skarga konstytucyjna jest środkiem nadzwyczajnym i subsydiarnym, który przysługuje »dopiero wówczas, gdy skarżący nie ma już jakiegokolwiek możliwości uruchomienia dalszego postępowania przed sądem bądź organem administracji publicznej w swojej sprawie« (postanowienie z 28 lutego 2012 r., sygn. SK 32/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 21). Dopóki bowiem »nie została wyczerpana droga prawna, nie można ocenić, czy mamy do czynienia z niekonstytucyjnością aktu normatywnego, jako podstawą orzekania, czy też z wadliwościami procesu stosowania prawa« (postanowienia z: 28 listopada 2001 r., sygn. SK 12/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 267 oraz 29 października 2002 r., sygn. SK 20/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 79). (...) [W] związku z przysługującą ustawodawcy swobodą wyboru sądu, wynikającą z art. 176 ust. 2 Konstytucji (»Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy«), nie można w świetle ustawy zasadniczej formułować prawa podmiotowego do rozpoznawania sprawy określonego rodzaju przez sąd administracyjny (por. wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78 i omówione tam wcześniejsze orzecznictwo). Natomiast z art. 177 Konstytucji (»Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów«) wynika, że »to na sądach powszechnych spoczywa zasadniczy ciężar sprawowania wymiaru sprawiedliwości w imieniu Rzeczypospolitej, a ich właściwość jest niejako domniemana, co oznacza, że w braku wyraźnego zastrzeżenia ustawowego to właśnie sądy powszechne właściwe są do rozpatrzenia sprawy«”.

2.2. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się, że pojęcie „sprawy” w rozumieniu art. 199¹ kpc należy odczytywać w znaczeniu bliskim konstytucyjnemu, tzn. jako autonomiczne w tym sensie, iż nie ma istotnego znaczenia to, jakiej gałęzi prawa przepisy regulują dany stan faktyczny, ani to, czy prawo podmiotowe, którego ochrony jednostka dochodzi przed sądem powszechnym, ma rzeczywiste zakotwiczenie w jakichkolwiek normach prawa materialnego (zob. postanowienie SN z 19 grudnia 2003 r. w sprawie III CK 319/02, OSNC z 2005 r., nr 2, poz. 31). Sprawy, w których sądy powszechne mają orzekać z powodu odmowy udzielenia ochrony prawnej przez inne organy (w tym sądy administracyjne), nabierają przez to charakteru prawnego zbliżonego do charakteru spraw cywilnych w rozumieniu formalnym, a więc tych, które zostały przekazane sądom

powszechnym na podstawie wyraźnego przepisu ustawy, mimo że w istocie nie mają one charakteru spraw cywilnych. Nie zdejmuje to jednak z sądu powszechnego obowiązku rzeczywistego zbadania podstaw faktycznych i prawnych powództwa (zob.: wyrok SN z 3 stycznia 2007 r. w sprawie IV CSK 312/06, „Legalis”; postanowienie TK z 23 września 2013 r. w sprawie Ts 12/13, OTK ZU nr 5/B/2014, poz. 392).

2.3. Podsumowując, postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z czerwca 2016 r., utrzymujące w mocy postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z grudnia 2015 r. w sprawie odrzucenia skargi skarżącego na pismo Prezesa UOKiK z lutego 2015 r., nie zamknęło drogi do wszczęcia postępowania cywilnego, w którym sąd powszechny ma bezwzględny, konstytucyjny obowiązek rozpoznać sprawę co do istoty. Postanowienie to wyczerpało wprawdzie tok instancyjny przed sądami administracyjnymi, ale nie pozbawiło definitywnie skarżącej prawa do sądu (por. postanowienie TK z 28 stycznia 2015 r. w sprawie Ts 14/13, OTK ZU nr 1/B/2015, poz. 14). Należy jednocześnie zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny powinien być angażowany do rozstrzygania sporów prawnych dopiero wówczas, gdy bezspornie zostanie potwierdzone, że obowiązujące środki działania nie chronią konstytucyjnych praw i wolności jednostki albo nie są dostatecznie efektywne. Ciężar wykazania tej przesłanki ciąży na skarżącym. W innym wypadku Trybunał Konstytucyjny musiałby podejmować czynności nie jako organ subsydiarny (działający z pozycji *ultima ratio*), lecz jako organ działający również mimo braku formalnego potwierdzenia, że powszechnie dostępne środki prawne należycie i w sposób pełny chronią prawa podstawowe. Z tej perspektywy postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z czerwca 2016 r. nie było „ostateczne” w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Tym samym analizowaną skargę konstytucyjną należy uznać za przedwczesną.

2.4. W związku z powyższym należało odmówić nadania dalszego biegu rozpoznawanej skardze z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 40 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 37 ust. 3 w związku z art. 50 ustawy o TK).

3. Niezależnie od stwierdzonej wyżej samoistnej negatywnej przesłanki procesowej Trybunał zauważa, że w niniejszej sprawie skarżący nie spełnił wymogu, o którym mowa w art. 48 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Uzasadnienie skargi konstytucyjnej, poza wymienieniem jako wzorców kontroli art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji, ograniczyło się bowiem do krytyki sposobu rozstrzygnięcia sprawy skarżącego przez sądy administracyjne obu instancji.

W związku z powyższym należy przypomnieć, że w polskim porządku prawnym Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do nadzoru judykacyjnego nad sądami i nie ma uprawnień do badania prawidłowości zastosowania przepisów w sprawach indywidualnych. Orzeka natomiast m.in. o zgodności z Konstytucją ustaw lub innych aktów normatywnych, na podstawie których sądy lub organy administracji publicznej rozstrzygnęły ostatecznie o wolnościach lub prawach jednostki albo o jej obowiązkach określonych w Konstytucji. Trzeba przy tym podkreślić, że przedmiotem skargi konstytucyjnej nie może być sam akt zastosowania kwestionowanych przepisów w indywidualnej sprawie skarżącego.

Powyższe przemawiało także za odmową nadania dalszego biegu skardze na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK.

Z przedstawionych wyżej powodów Trybunał postanowił jak w sentencji.

Pouczenie

Na podstawie art. 37 ust. 4 w związku z art. 50 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty doręczenia tego postanowienia.