



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 4 marca 2019 r.

Pozycja 56

POSTANOWIENIE z dnia 13 września 2017 r. Sygn. akt Ts 125/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Polskiego Towarzystwa Ziemiańskiego 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. 45 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 i w zw. z art. 31 ust. 3 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 16 czerwca 2017 r. (data nadania) Polskie Towarzystwo Ziemiańskie (dalej: skarżące) zakwestionowało 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 składy orzekające sądów administracyjnych przy rozpoznawaniu innych spraw, jeśli stan faktyczny i prawny wykazuje istotne podobieństwo ze sprawą rozstrzygniętą już wcześniej innym prawomocnym orzeczeniem, z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 i w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W przekonaniu skarżącego zakwestionowany przepis prowadzi do naruszenia prawa do sprawiedliwego rozpoznania sprawy przez niezależny i niezawisły sąd w wyniku wywiedzionego z za skarżonego przepisu związania Naczelnego Sądu Administracyjnego wcześniejszym wyrokiem tego sądu wydanym w innej sprawie, dotyczącej innej rzeczy i częściowo między innymi stronami. W ocenie skarżącego naruszenie prawa do sądu powiązane jest z naruszeniem zasady równości (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji) i zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującą sprawą.

Wnioskiem z 19 lutego 2001 r. R.M. 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 z 26 stycznia 2004 r. (nr [...]) Wojewoda 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 SA i Agencji Nieruchomości Rolnych od powyższej decyzji, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją z 13 lipca 2005 r. (nr [...]) 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 W., który wyrokiem z 4 lipca 2006 r. (sygn. akt [...]), uchylił zaskarżoną decyzję.

Rozpoznając ponownie sprawę Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją z 30 maja 2007 r. (nr [...]) uchylił zaskarżoną decyzję Wojewody 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 W., który wyrokiem z 19 października 2007 r. (sygn. akt [...]) uchylił zaskarżoną decyzję.

Kolejną decyzją – z 14 marca 2014 r. (nr [...]) – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi uchylił pkt 1 decyzji Wojewody z 26 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 utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję w zakresie pkt 2.

Skargę od powyższej decyzji wywiódł R.M. Na rozprawie 29 stycznia 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. dopuścił skarżącego do udziału w sprawie. W wyroku z 23 kwietnia 2015 r. (sygn. akt [...]) Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. oddalił skargę R.M.

Następnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 lutego 2017 r. (sygn. akt [...]) oddalił skargi kasacyjne skarżącego i R.M. 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 prawa, 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 i 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, 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 22 lutego 2017 r. odwołał się do poglądu sformułowanego przez ten sąd w wyroku z 24 czerwca 2015 r. wydanym w sprawie o sygn. akt [...] (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 [...] 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 formułowany zostaje w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowoadministracyjnym, w którym skarżący korzysta ze wszelkich uprawnień procesowych, jakie stwarzają mu przepisy p.p.s.a. (chyba, że sam 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 sądowoadministracyjnej 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 22 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 I OSK 2440/13, 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 24 czerwca 2015 r. (sygn. akt [...]), 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 gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji (w tym w związku z wyrażoną w art. 31 § 3 Konstytucji zasadą proporcjonalności).

4. W analogiczny sposób ocenić należy podnoszoną w skardze konstytucyjnej niezgodność art. 170 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4.1. 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.

4.2. Uwadze skarżącego uszło, 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 sądowoadministracyjnych, w których występuje związanie poglądem wyrażonym w prawomocnym orzeczeniu.

Różnica między obiema grupami adresatów wyraża się właśnie w tym, 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 ujednoczyć orzecznictwo ich dotyczące i zasadne – także z punktu widzenia funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości – jest 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.

4.3. Odmienna 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. 45 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji uznaje skargę za oczywiście bezzasadną.

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

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty doręczenia tego postanowienia.