



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 10 stycznia 2020 r.

Pozycja 35

POSTANOWIENIE z dnia 25 września 2018 r. Sygn. akt Ts 200/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Zielonacki,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej J.S. i J.S. w sprawie zgodności:

art. 89 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm.) z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 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 19 października 2017 r. (data nadania), J. S. i J. S. (dalej: skarżący) zarzucili niezgodność art. 89 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm., dalej: przepisy wprowadzające) z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną wniesiono w związku z następującą sprawą.

W decyzji z 27 stycznia 2003 r. (znak: [...]) Wójt Gminy J. (dalej: wójt) złożył sprzeciw wobec zgłoszonego przez skarżącego zamiaru budowy budynku gospodarczego. Skarżący złożyli wniosek do Wojewody Małopolskiego (dalej: wojewoda) o stwierdzenie nieważności tej decyzji, wskazując na wydanie jej z naruszeniem przepisów o właściwości, bez podstawy prawnej i z rażącym naruszeniem art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (ówcześnie: Dz. U. Nr 89 poz. 414, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm., dalej: prawo budowlane). W decyzji z 2 września 2013 r. wojewoda odmówił stwierdzenia nieważności decyzji.

W decyzji z 23 lipca 2014 r. (znak: [...]) Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej: GINB) utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję wojewody oraz stwierdził, że decyzja wójta nie została wydana z naruszeniem art. 30 ust. 1a i 2 prawa budowlanego ani nie wystąpiły przesłanki z art. 156 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (ówcześnie: Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2017 r.

poz. 1257). Na decyzję GINB skarżący wnieśli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. (dalej: WSA), która została oddalona wyrokiem z 17 czerwca 2015 r. (sygn. akt [...]). Od powyższego wyroku skarżący wywiódł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA), oddaloną wyrokiem z 8 czerwca 2017 r. (sygn. akt. [...]). W uzasadnieniu NSA podzielił ocenę WSA, że „decyzja z dnia 27 stycznia 2003 r. wydana przez Wójta Gminy nie została wydana przez organ niewłaściwy. Uprawnienie do jej wydania wynikało bowiem z art. 82a [p]rawa budowlanego i zawartego Porozumienia w sprawie powierzenia organom gminy prowadzenia niektórych spraw z zakresu administracji rządowej zawartego w K. dnia 27 grudnia 1990 r. między Kierownikiem Urzędu Rejonowego w K. a Wójtem Gminy J., w brzmieniu nadanym mu Porozumieniem z dnia 30 grudnia 1994 r., a mianowicie ust. 1 pkt 2 lit. e (...) oraz w powiązaniu z art. 30 ust. 1a Prawa budowlanego pozostawały bezzasadne. Podobnie należało ocenić zarzut naruszenia art. 89 ust. 1 i 3 [przepisy wprowadzające], który to przepis dawał jedynie podstawę do przyjęci[a] kompetencji kierownika urzędu rejonowego przez starostę oraz dalszą aktualność zawartych Porozumień”. Powyższy wyrok wraz z uzasadnieniem został doręczony pełnomocnikowi skarżących 19 lipca 2017 r.

Skarżący, powołując się na wykładnię literalną i logiczną, zarzucili, że zaskarżony „przepis rozumiany w sposób przedstawiony przez powyższe orzeczenia stanowi o naruszeniu praw podmiotowych skarżącego”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 ust. 1 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) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym podczas, którego Trybunał bada, czy spełnia ona przepisane prawem wymogi formalne.

2. Trybunał stwierdza, że analizowana skarga nie kwalifikuje się do rozpoznania merytorycznego.

3. Zarzut skarżących dotyczy art. 89 ust. 1 i 3 przepisów wprowadzających. Przepisy te stanowią odpowiednio:

– „Porozumienia zawarte przez gminy z organami administracji rządowej w zakresie przejścia przez te gminy określonych w porozumieniach zadań i kompetencji wraz ze środkami na ich realizację, z zastrzeżeniem ust. 4, pozostają w mocy, z tym, że w prawa i obowiązki organów administracji rządowej działających na podstawie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej wstępują te organy i podmioty, które z dniem 1 stycznia 1999 r. przejęły zadania i kompetencje będące przedmiotem porozumienia”(ust. 1);

– „Porozumienia, o których mowa w ust. 1, obowiązują do czasu ich rozwiązania, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej”(ust. 3).

Skarżący uważają, że niezgodne z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji jest rozumienie zaskarżonej regulacji, zgodnie z którym porozumienie zawarte 27 grudnia 1990 r. (a więc przed 1 stycznia 1999 r.) przez wójta uważa się za obowiązujące i mogące stać się podstawą wydania przezeń decyzji.

Zdaniem skarżących „od dnia 1 stycznia 1999 r., a na pewno od dnia 30 maja 2001 r., nie mogły obowiązywać wcześniejsze porozumienia określone w art. 89 [przepisów wprowadzających]”.

4. Odnosząc się do tak sformułowanego zarzutu, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skarżący kwestionują w istocie nie treść art. 89 ust. 1 i 3 przepisów wprowadzających, lecz

sposób jego zastosowania w indywidualnej sprawie. Argumentacja skarżących zasadniczo zmierza do wykazania, że Naczelny Sąd Administracyjny – wbrew treści przepisu – uznał porozumienie z 27 grudnia 1990 r., zmienione porozumieniem z 30 grudnia 1994 r., za obowiązujące i dające wójtowi podstawę do wydania decyzji z 27 stycznia 2003 r., co doprowadziło do naruszenia konstytucyjnych praw podmiotowych skarżących.

Tymczasem tak sformułowany zarzut nie może być rozpoznany przez Trybunał Konstytucyjny. Trybunał nie pełni bowiem funkcji kolejnej instancji odwoławczej ani nie bada zgodności z prawem i słuszności rozstrzygnięć podjętych przez orzekające organy i sądy. Jego kontroli nie podlega prawidłowość ustaleń dokonanych przez organy administracji publicznej oraz sądy, wydana przez nie ocena ani też sposób prowadzenia postępowania czy też zastosowanie lub odmowa zastosowania obowiązujących przepisów, ale jedynie konstytucyjność tych przepisów. Trybunał Konstytucyjny jest bowiem sądem prawa, a nie organem sprawującym nadzór judykacyjny nad sądami.

Praktyka stosowania prawa, w tym również ta wadliwie ukształtowana, zasadniczo pozostaje poza zakresem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Wyjątek w tym zakresie stanowi sytuacja, w której dochodzi do utrwalenia, ustabilizowania i upowszechnienia określonego sposobu rozumienia danego przepisu w praktyce jego stosowania, a tym samym do nadania mu przez organy stosujące prawo określonego znaczenia. W takim wypadku przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką (zob. postanowienia TK: z 4 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 10/99, OTK ZU nr 8/2000, poz. 300; z 21 września 2005 r. sygn. akt SK 32/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 95 oraz wyroki TK: z 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188; z 31 marca 2005 r., sygn. akt SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29). Ujawnienie takiej zależności pomiędzy sferami stanowienia i stosowania prawa wymaga jednakże każdorazowo stwierdzenia, że rzeczywiście mamy do czynienia z taką właśnie powtarzalną i powszechną metodą wykładni określonego przepisu. Skarżący nie przedstawili jednak takiej argumentacji.

5. Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdza, że skarga konstytucyjna dotyczy stosowania prawa, co wyklucza możliwość nadania jej dalszego biegu. W świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p. TK przedmiotem skargi konstytucyjnej może być bowiem tylko akt normatywny.

6. Ponadto – i niezależnie od powyższego – Trybunał stwierdza, że w niniejszej sprawie brak jest związku pomiędzy zakwestionowanym przepisem, wydanym wobec skarżących rozstrzygnięciem, a sformułowanym zarzutem niekonstytucyjności (zob. np. postanowienie TK z 5 kwietnia 2018 r., sygn. Ts 65/17, OTK ZU B/2018, poz. 88 i cytowane tam orzeczenia). Skarżący zarzucili bowiem niezgodność art. 89 ust. 1 i 3 przepisów wprowadzających z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji. Zaskarżony przepis dotyczy obowiązywania porozumień zawartych przez gminy i uprawnień do wydawania decyzji. Wzorce kontroli traktują natomiast o prawie do ochrony własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji), zasadę demokratycznego państwa (art. 2 Konstytucji) oraz zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji). W niniejszej sprawie rozstrzygnięcia wydane wobec skarżących zostały w ramach postępowania nadzwyczajnego, więc w takiej sytuacji nie można złożyć skargi konstytucyjnej na przepisy prawa materialnego, tylko na regulacje proceduralne dotyczące postępowania nadzwyczajnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p. TK, Trybunał postanowił odmówić nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p. TK skarżącym przysługuje prawo do wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty jego doręczenia.