



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 24 lipca 2020 r.

Pozycja 26

POSTANOWIENIE z dnia 14 lipca 2020 r. Sygn. akt SK 64/19

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Pszczółkowski – przewodniczący
Mariusz Muszyński
Justyn Piskorski
Rafał Wojciechowski
Jarosław Wyrembak – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 lipca 2020 r., skargi konstytucyjnej T.K. o zbadanie zgodności:

art. 3 § 2 pkt 8 oraz art. 149 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości orzekania przez sądy administracyjne w sprawach dotyczących bezczynności organu lub przewlekłości prowadzenia postępowania w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 6 tej ustawy, to jest w sprawach dotyczących aktów organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków innych niż akty prawa miejscowego, podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej, z art. 32, art. 45 ust. 1 i art. 77 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Skarga konstytucyjna z 15 listopada 2017 r. została sformułowana w związku z następującym stanem faktycznym:

28 kwietnia 2005 r. Rada miasta, w drodze uchwały podjętej na wniosek Wiceprezesa Sądu Okręgowego w W., odwołała skarżącego z funkcji ławnika z uwagi na jego stan zdrowia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W., wyrokiem z 17 kwietnia 2007 r., wydanym w sprawie ze skargi skarżącego i Krajowego Zarządu [...] w W., uchylił uchwałę Rady miasta z 28 kwietnia 2005 r. o odwołaniu z funkcji ławnika i stwierdził, że uchylona uchwała nie podlega wykonaniu.

14 marca 2014 r. skarżący złożył do Rady miasta wezwanie do usunięcia naruszenia prawa w związku z jej beczynnością w zakresie braku wykonania wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 17 kwietnia 2007 r.

25 kwietnia 2016 r. skarżący wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. skargę na beczynność Rady miasta zaistniałą po wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 17 kwietnia 2007 r.

W uzasadnieniu skargi skarżący stwierdził, że Wojewódzki Sąd Administracyjny, w wyroku z 17 kwietnia 2007 r., zobowiązał Radę miasta do przeprowadzenia postępowania administracyjnego mającego na celu wyjaśnienie stanu zdrowia skarżącego pod kątem zdolności do pełnienia funkcji ławnika. W odpowiedzi na skargę, Rada miasta podniosła, że do takiego działania nie została zobowiązana, a w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego znalazło się jedynie wskazanie, że w przypadku podejmowania przez Radę miasta uchwały w sprawie odwołania ławnika z powodu niezdolności do wykonywania funkcji ze względu na stan zdrowia, niezbędne jest przeprowadzenie postępowania dowodowego, a brak przeprowadzenia takiego postępowania uzasadniał uchylenie uchwały przez sąd. Zdaniem Rady miasta, nie można mówić o beczynności, jeżeli uprzednio nie powstał obowiązek, odnośnie do którego beczynność jest zarzucana.

Postanowieniem z 14 grudnia 2016 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. odrzucił skargę skarżącego na beczynność Rady miasta, stwierdzając w uzasadnieniu, że niedopuszczalne jest zaskarżenie beczynności organu po wydaniu przez sąd prawomocnego wyroku uwzględniającego skargę na akty określone w art. 3 § 2 pkt 5-7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.; dalej: p.p.s.a.), a mianowicie na akty prawa miejscowego, inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, a także akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego.

Skarżący złożył skargę na powyższe postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który, postanowieniem z 21 marca 2017 r., oddalił skargę. W uzasadnieniu postanowienia, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że zobowiązanie organu do podjęcia określonych działań, na podstawie art. 149 p.p.s.a., musi wynikać z konkretnego przepisu ustawy, nie zaś z klauzuli generalnej stwierdzającej jedynie, że określone zadania należą do kompetencji określonego organu administracji. Okoliczność, że wyrokiem z 17 kwietnia 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił uchwałę Rady miasta z 28 kwietnia 2005 r. o odwołaniu skarżącego z funkcji ławnika – wskazując, że odwołanie z funkcji ławnika wymaga wcześniejszego rozstrzygnięcia kwestii zdolności do pełnienia tej funkcji – nie oznacza, że stronie przysługuje skarga na beczynność w zakresie podjęcia kolejnej uchwały w przedmiocie odwołania z funkcji ławnika. Tym bardziej skarżący nie może domagać się na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. zobowiązania Rady miasta do przeprowadzenia postępowania w zakresie jego stanu zdrowia. Odnośnie do podnoszonych w postępowaniu kasacyjnym zarzutów naruszenia Konstytucji poprzez pozbawienie prawa do sądu oraz uniemożliwienie dochodzenia naruszonych wolności lub praw, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że obowiązek zagwarantowania skutecznego dostępu do sądu nie oznacza konieczności zagwarantowania stronom bezwarunkowego i nieograniczonego prawa do składania skarg na każde zachowanie organu administracji, niezależnie od przepisów dotyczących kognicji sądu administracyjnego.

2. W tym stanie rzeczy, skarżący wniósł o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 3 § 2 pkt 8 oraz art. 149 p.p.s.a. w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości orzekania przez sądy administracyjne w sprawach dotyczących bezczynności organu lub przewlekłości prowadzenia postępowania w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a., to jest w sprawach dotyczących aktów organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków innych niż akty prawa miejscowego, podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej, są niezgodne z art. 32, art. 45 ust. 1 i art. 77 Konstytucji.

Skarżący wskazał, że: 1) osoby, których indywidualne prawa i obowiązki są kształtowane w drodze decyzji administracyjnych, znajdują się w uprzywilejowanej sytuacji w porównaniu z osobami, których indywidualne prawa i obowiązki są kształtowane w drodze aktów organów jednostek samorządu terytorialnego określonych w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a., w zakresie możliwości wniesienia do sądu administracyjnego skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego przez organ, co stanowi naruszenie art. 32 Konstytucji; 2) brak możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe postępowanie, w przypadku aktów organów jednostek samorządu terytorialnego określonych w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a., narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji, ponieważ każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd; 3) brak możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe postępowanie w przypadku aktów organów jednostek samorządu terytorialnego określonych w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. narusza art. 77 Konstytucji, ponieważ wyłączone jest w takich przypadkach prawo obywatela do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, a także wyłączona jest możliwość zobowiązania organu jednostki samorządu terytorialnego przez sąd administracyjny do wydania w określonym terminie określonego aktu kształtującego indywidualne prawa i obowiązki obywatela, co powoduje zamknięcie drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich nie zgłosił udziału w postępowaniu.

4. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, w piśmie z 29 maja 2020 r., wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Sejm przypomniał, że konieczną przesłanką skargi konstytucyjnej jest wykazanie związku między kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem skarżący wiąże zarzut naruszenia jego praw. Przepisy kwestionowane za pomocą skargi konstytucyjnej powinny stanowić normatywną podstawę tego orzeczenia, a w treści tych przepisów tkwić powinna bezpośrednia przyczyna zaistniałego naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego.

W ocenie Sejmu, skarga konstytucyjna, która zapoczątkowała niniejsze postępowanie, nie odpowiada formalnym warunkom jej wniesienia, co uniemożliwia rozpoznanie, co do meritum, podniesionych w niej zarzutów. Przede wszystkim, jak podkreślił Sejm, pismo skarżącego cechuje w zasadzie całkowity brak argumentacji, która miałaby uprawdopodobnić postawione zarzuty. Tymczasem zadaniem inicjatora kontroli hierarchicznej zgodności norm jest przedstawienie stosownej argumentacji prawnej w tym zakresie. Sejm podkreślił, że porzucenie na lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu zarzutu (lub całkowite nieuzasadnienie sformułowanych zarzutów) stanowi niewykonanie dyspozycji ustawowej, co skutkuje umorzeniem postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Zdaniem Sejmu, w niniejszej sprawie skarżący nie przedstawił analizy pod kątem wykazania niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 32, art. 45 ust. 1 i art. 77 Konstytucji.

Nadto, wskazując art. 32 Konstytucji jako samodzielny wzorzec kontroli, skarżący nie wypełnił obowiązku wykazania, że wymienione przez niego wszystkie wzorce kontroli rzeczywiście stanowią podstawę do wyinterpretowania prawa podmiotowego, którego naruszenie może być dochodzone w trybie skargi konstytucyjnej. Sejm podzielił pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie (sygn. SK 10/01), że co do zasady, wskazywanie art. 32 Konstytucji jako „samodzielnego” wzorca kontroli – w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną – jest niedopuszczalne, bowiem przepis ten nie kreuje w sposób samoistny praw lub wolności jednostki o charakterze podmiotowym. Sejm zwrócił uwagę, że skarżący nie przedstawił argumentacji, która – w ramach rozpoznawanej sprawy – skłaniałaby do uznania, że pogląd ten nie powinien znaleźć zastosowania albo należałoby od niego odstąpić.

5. Prokurator Generalny, w piśmie z 16 czerwca 2020 r., wskazał, że postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny podkreślił, że model skargi konstytucyjnej, przyjęty w art. 79 ust. 1 Konstytucji, przesądza, iż ma ona charakter konkretny i służy przede wszystkim jako środek ochrony wolności i praw podmiotu wnoszącego tę skargę. Przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest więc każde naruszenie Konstytucji, ale tylko takie, które dotyka konstytucyjnych praw i wolności, będących źródłem przysługujących skarżącemu praw podmiotowych. Istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji między poddanym kontroli aktem normatywnym a wzorcem wskazanym przez podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Konieczne jest uprawdopodobnienie, że z uwagi na zastosowanie zaskarżonych przepisów doszło do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego oraz przedstawienie w tym przedmiocie stosownych dowodów.

Prokurator Generalny wskazał, że w niniejszej sprawie nie został spełniony ustawowy wymóg dotyczący uzasadnienia podniesionych w niej zarzutów. Brak właściwego uzasadnienia zarzutów przez skarżącego dotyczy wszystkich wskazanych w sprawie wzorców kontroli konstytucyjnej. Poprzestanie przez podmiot wnoszący skargę konstytucyjną na lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu zarzutów, albo całkowite nieuzasadnienie sformułowanych zarzutów, oznacza niewykonanie obowiązku wynikającego z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK. Niedopuszczalne jest, jak podkreślił Prokurator Generalny, samodzielne doprecyzowanie przez Trybunał Konstytucyjny jedynie ogólnikowo sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów, a tym bardziej ich uzasadnianie.

Prokurator Generalny zakwestionował również możliwość uznania art. 32 Konstytucji za dopuszczalny samodzielny wzorzec kontroli w niniejszej sprawie.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkująca umorzeniem postępowania. Merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności. Nadanie skardze konstytucyjnej dalszego biegu na etapie kontroli wstępnej nie wiąże składu orzekającego *in merito* i nie oznacza konwalidacji jej wad formalnych (zob. np. wyroki TK z: 21 czerwca 2017 r., sygn. SK 35/15, OTK ZU A/2017, poz. 51; 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15, OTK ZU A/2017, poz. 90; 23 maja 2018 r., sygn. SK 15/15, OTK ZU A/2018, poz. 35; 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17, OTK ZU A/2018, poz. 43, oraz postanowienia TK z: 25 października 2011 r., sygn. K 36/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 93;

20 marca 2002 r., sygn. K 42/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 21; 16 października 2002 r., sygn. K 23/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 76; 18 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/18, OTK ZU A/2018, poz. 82 i powołane tam orzecznictwo).

2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

Skarżący wskazał na naruszenie w jego sprawie konstytucyjnego prawa do sądu, zasady równości oraz prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

Należy jednak podkreślić, że z prawa do sądu skarżący w pełni skorzystał – doprowadzając do uchylecia uchwały Rady miasta o odwołaniu go z funkcji ławnika. Orzeczenia wydane w jego sprawie wykluczają, by dojsć mogło do naruszenia zasady równości czy prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej w związku z treścią przepisów o dopuszczalności skargi na bezczynność organu. Zgłaszane przez skarżącego problemy nie mogą aktualizować się w kontekście przedstawionego przez niego stanu faktycznego – w tej perspektywie Trybunał zaznacza, co następuje.

Po pierwsze, zgodnie z art. 166 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 365, ze zm.; dalej: p.u.s.p.), rada gminy, która wybrała ławnika, może go odwołać na wniosek prezesa właściwego sądu, w razie niezdolności do wykonywania obowiązków ławnika. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. (dalej: WSA), wyrokiem z 17 kwietnia 2007 r., uchylił uchwałę Rady miasta o odwołaniu skarżącego z funkcji ławnika i orzekł, że uchylona uchwała nie podlega wykonaniu. WSA wskazał, że odwołanie z funkcji ławnika wymaga wcześniejszego ustalenia kwestii zdolności do pełnienia tej funkcji, czego Rada miasta nie wyjaśniła. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że inicjując postępowanie przed WSA, skarżący skorzystał z przysługującego mu prawa do sądu i uzyskał orzeczenie na swoją korzyść. Na zasadach przewidzianych w obowiązujących przepisach prawa, zachowywał także prawo do ewentualnego dochodzenia odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Tym samym, na tym etapie nie doszło do naruszenia konstytucyjnych wolności i praw skarżącego, w szczególności praw wyrażonych w przepisach, które skarżący wskazał jako wzorce kontroli konstytucyjnej.

Po drugie, skarżący wywiódł dalej, że ubiegał się o wybór na stanowisko ławnika na kolejną kadencję. Trybunał podkreśla w tym miejscu, że między procedurą odwołania ze stanowiska ławnika z uwagi na niezdolność do pełnienia funkcji a procedurą wyboru na ławnika, wymagającą ustalenia kwestii stanu zdrowia, nie ma bezpośredniego związku formalnego. W sprawie skarżącego należy te dwie procedury wyodrębnić i oddzielnie ocenić wynikające z nich skutki prawne.

Zgodnie z art. 158 § 1 pkt 6 p.u.s.p., ławnikiem może być wybrany ten, kto jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków ławnika. Art. 162 p.u.s.p. precyzuje, że do zgłoszenia kandydata na ławnika dołącza się m.in. zaświadczenie lekarskie o stanie zdrowia. Zgodnie z art. 160 § 1 p.u.s.p., ławników do sądów okręgowych oraz do sądów rejonowych wybierają właściwe rady gmin, w głosowaniu tajnym. Przed przystąpieniem do wyborów rada gminy powołuje zespół, który przedstawia na sesji rady gminy swoją opinię o zgłoszonych kandydatach, w szczególności w zakresie spełnienia przez nich wymogów określonych w ustawie (art. 163 § 2 p.u.s.p.).

Skarżący, w powyżej opisanej procedurze, nie został wybrany na ławnika na kadencję 2008-2011. Fakt ten skarżący jest skłonny wiązać z uprzednio zaistniałymi okolicznościami

dotyczącymi jego stanu zdrowia. Trybunał podkreśla jednak, że nawet spełnienie przez kandydata wszystkich ustawowych wymagań, wymienionych w art. 158 p.u.s.p., nie powoduje powstania po stronie rady gminy obowiązku dokonania wyboru danej osoby na ławnika. Procedura wyboru ławników nie przewiduje również żadnych obowiązków rad gmin w zakresie ustalania stanu zdrowia kandydatów na ławników. Również w tym kontekście, sformułowane przez skarżącego zarzuty, dotyczące przepisów o skardze na bezczynność, nie mogą się aktualizować.

Po trzecie, skarżący stwierdził także, że „Rada miasta nie przeprowadziła ponownie postępowania administracyjnego z uwzględnieniem zaleceń Sądu i w konsekwencji nie rozstrzygnęła sprawy wszczętej na wniosek Wiceprezesa Sądu Okręgowego w W. o odwołanie skarżącego z funkcji ławnika ze względu na stan zdrowia. Spowodowało to istnienie stanu niepewności co do możliwości pełnienia przez skarżącego funkcji ławnika”. Skarżący stoi zatem na stanowisku, że po stronie Rady miasta istniał obowiązek rozpatrzenia wspomnianego wniosku i zakończenia wszczętego nim postępowania o odwołanie ławnika. Należy jednak podkreślić, że skarżący nie może domagać się dokonania przez organ czynności zmierzających do jego odwołania z funkcji ławnika w chwili, gdy jego mandat już wygasł. W świetle stanu faktycznego przedstawionego przez skarżącego w skardze konstytucyjnej, taka właśnie sytuacja miała miejsce w roku 2016, w którym skierował on do organu wezwanie do usunięcia naruszenia prawa w związku z bezczynnością Rady miasta, i kolejno: skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W., odrzuconą postanowieniem z 14 grudnia 2016 r., oraz skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, oddaloną postanowieniem z 21 marca 2017 r.

Podsumowując: Trybunał stwierdził, że skarżący błędnie powołał zależność pomiędzy zaskarżonym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem wydanym w jego sprawie oraz sferą jego konstytucyjnych praw i wolności.

Skarżący wychodzi z założenia, że organ administracji pozostaje w bezczynności co do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego odnośnie do jego stanu zdrowia i ewentualnego wydania uchwały o odwołaniu z funkcji ławnika. Trybunał Konstytucyjny zważył jednak, że z uzasadnienia postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 marca 2017 r. wynika jednoznacznie, że skarżący nie może domagać się od organu administracji podjęcia takich działań, a tym samym organ nie pozostaje w bezczynności.

Trybunał Konstytucyjny zważył nadto na bardzo lakoniczny, niepełny i nieprecyzyjny charakter uzasadnienia skargi konstytucyjnej, w szczególności w kontekście zarzutu naruszenia art. 32 Konstytucji. Trybunał podzielił argumentację przedstawioną w tym zakresie w stanowiskach Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, w oparciu o którą wymienieni uczestnicy postępowania zgodnie wskazywali na konieczność umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uwzględniając wyżej przedstawione racje, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.