



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 25 stycznia 2016 r.

Pozycja 61

POSTANOWIENIE z dnia 20 stycznia 2016 r. Sygn. akt Ts 187/14

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodnicząca
Mirosław Granat – sprawozdawca
Marek Zubik,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 2015 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Gminy Miasta w G.,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnąć zażalenia.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 11 lipca 2014 r. Gmina Miasta G. (dalej: skarżąca) wystąpiła o stwierdzenie, że art. 36 ust. 1 pkt 2 oraz art. 37 ust. 9 i 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, ze zm.; dalej: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) są niezgodne z art. 2, art. 16, art. 21 ust. 2, art. 64 ust. 2 i 3 oraz art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną wniesiono w związku z postanowieniem Sądu Najwyższego z lutego 2014 r., którym Sąd odmówił przyjęcia do rozpoznania skargi kasacyjnej, złożonej przez skarżącą w związku z prawomocnym wyrokiem Sądu Apelacyjnego w G. (dalej: Sąd Apelacyjny w G.) z listopada 2012 r.

Zdaniem skarżącej zakwestionowane przepisy naruszają jej konstytucyjne prawa, ponieważ nie określają przesłanek nabycia przez gminę nieruchomości dotkniętej skutkami planu zagospodarowania przestrzennego.

Postanowieniem z 11 lutego 2015 r. (doręczonym pełnomocnikowi 18 lutego 2015 r.) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, stwierdziwszy, że skarżąca wniosła ją po terminie określonym w art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). W uzasadnieniu Trybunał zwrócił uwagę na to, że „ostatecznym orzeczeniem – w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46 ust. 1 ustawy o TK [z 1997 r.] – wydanym w postępowaniu cywilnym jest prawomocny wyrok lub postanowienie, a skarga kasacyjna jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia. Tym samym termin złożenia skargi konstytucyjnej rozpoczyna bieg w momencie uzyskania przez skarżącego prawomocnego wyroku sądu drugiej instancji, przy czym wniesienie skargi kasacyjnej jako nad-

zwyczajnego środka zaskarżenia jest irrelewantne dla biegu tego terminu”. Trybunał wskazał, że w sprawie, w związku z którą została wniesiona skarga konstytucyjna, bieg terminu do jej złożenia rozpoczął się w dniu uzyskania przez skarżącą prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji, tj. wyroku Sądu Apelacyjnego w G. z listopada 2012 r. To orzeczenie ukształtowało sytuację prawną skarżącej, z którą wiążą się postawione w skardze zarzuty, i właśnie ono, a nie postanowienie Sądu Najwyższego z lutego 2014 r.), jest ostatecznym orzeczeniem, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

W zażaleniu z lutego 2015 r. skarżąca zakwestionowała postanowienie Trybunału w całości. Wniosła o uwzględnienie złożonego środka odwoławczego i skierowanie sprawy do rozpoznania na rozprawie. Skarżąca zarzuciła Trybunałowi naruszenie art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 46 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r., przez „niewzględnienie postanowienia Sądu Najwyższego (...) jako występującego w powołanym przepisie Konstytucji oraz alternatywie nierozłącznej przepisu art. 46 ust. 1 ustawy o [TK z 1997 r.] »innego ostatecznego rozstrzygnięcia«”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 138 w związku z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) z dniem 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc poprzednia ustawa o TK. Jednak zgodnie z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy w postępowaniu przed Trybunałem w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe, tzn. przepisy ustawy o TK z 1997 r. Rozpatrywane zażalenie dotyczy postanowienia o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, która została wniesiona przed 30 sierpnia 2015 r., dlatego do jej wstępnej kontroli, a zatem i do rozpoznania złożonego zażalenia, zastosowanie mają nadal przepisy ustawy o TK z 1997 r.

W myśl art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK z 1997 r. skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w związku z art. 36 ust. 6 i 7 oraz w związku z art. 49 ustawy o TK z 1997 r.). Trybunał Konstytucyjny bada przede wszystkim, czy w zaskarżonym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje w szczególności te zarzuty, które mogą podważyć słusność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Trybunał stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu nie podważają podstaw odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

W orzecznictwie Trybunału utrwalił się pogląd, zgodnie z którym z subsydiarnego charakteru skargi konstytucyjnej jako środka ochrony wolności i praw wynika, że zawarty w art. 79 ust. 1 Konstytucji zwrot „orzekł ostatecznie” nie ma precyzyjnego odpowiednika pojęciowego w unormowaniach poszczególnych procedur sądowych. Intencją ustrojodawcy było bowiem użycie takiego sformułowania, które najbardziej ogólnie i „autonomicznie” będzie się odnosić do różnych postępowań, akcentując konieczność doprowadzenia przez skarżącego w każdym z nich do wydania orzeczenia, które będzie rozstrzygnięciem „ostatecznie” kończącym postępowanie w danej sprawie (zob. postanowienie TK z 23 czerwca 1998 r., Ts 37/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 60). Ustawowa konkretyzacja zwrotu „orzekł ostatecznie” wyrażona jest w treści art. 46 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r. Następuje ona zarówno przez wyliczenie form ostatecznych orzeczeń (prawomocny wyrok, ostateczna decyzja, inne ostateczne

rozstrzygnięcie), jak i przez ustanowienie wymogu wyczerpania przez skarżącego drogi prawnej w danej sprawie.

Formułując zarzuty w zażaleniu, skarżąca nie uwzględniła tego, że art. 46 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r. odwołuje się do dwóch kryteriów. Pierwsze z nich to prawomocność orzeczenia, oznaczająca jego niewzruszalność za pomocą zwykłych środków zaskarżenia. Drugie zaś to wykorzystanie przysługującej w sprawie drogi prawnej. Poza zakresem tego przepisu pozostają te instytucje, które – po uprawomocnieniu się orzeczenia – mogą zostać wykorzystane w celu jego uchylecia ze względu na spełnienie się przesłanek uzasadniających wniesienie nadzwyczajnego środka zaskarżenia, nie tylko skargi kasacyjnej, ale także skargi o wznowienie postępowania lub podobnych środków prawnych.

Jak stwierdził Trybunał w postanowieniu z 6 listopada 2002 r., „wyczerpanie (...) drogi prawnej winno być rozumiane jako konieczność wykorzystania tych środków prawnych, które prowadzą do wydania w sprawie prawomocnego wyroku sądowego, nie zaś kolejnych rozstrzygnięć dotyczących prób uruchamiania nadzwyczajnych środków proceduralnych, takich jak wznowienie postępowania czy rewizja nadzwyczajna. W przeciwnym razie istniałaby każdorazowa możliwość przywrócenia terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej w sprawie dawno zakończonej ostatecznym rozstrzygnięciem poprzez użycie, czy próbę użycia, takich nadzwyczajnych środków do wzruszenia prawomocnych i ostatecznych rozstrzygnięć. Dopuszczenie takiej możliwości stanowiłoby obejście normy wprowadzającej trzymiesięczny zawity termin do wniesienia skargi konstytucyjnej wynikającej z przepisu art. 46 ust. 1 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, co należy uznać za niedopuszczalne” (SK 4/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 85).

Za przyjętą w zaskarżonym postanowieniu wykładnią art. 46 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r. przemawiają także pozycja Sądu Najwyższego oraz istota i charakter skargi kasacyjnej. Zgodnie z wolą ustawodawcy Sąd Najwyższy nie jest sądem *meriti*, lecz specyficznym sądem prawa. Skarga kasacyjna służy przede wszystkim ujednoliceniu wykładni lub wyjaśnieniu znaczenia norm prawnych. Oznacza to, że orzekający sąd nie tyle „rozpatruje sprawę”, ile określa, jakie normy i jakiej treści powinny mieć zastosowanie w konkretnym stanie faktycznym. W sytuacji, w której sądy powszechne orzekające w sprawie prawidłowo ustaliły stan faktyczny oraz stan prawny, wprowadzenie wymogu wniesienia skargi kasacyjnej w celu spełnienia przesłanki wyczerpania drogi prawnej oznaczałoby zmuszanie obywatela do skorzystania z oczywiście bezzasadnego środka nadzwyczajnego i przedłużałoby *de facto* stan naruszenia prawa na czas nieokreślony. Powodowałoby także faktyczne ograniczenie możliwości skutecznego i efektywnego dochodzenia ochrony naruszonych wolności i praw konstytucyjnych. Taka jest bowiem naturalna konsekwencja rozszerzenia zakresu środków prawnych, których wniesienie byłoby warunkiem *sine qua non* złożenia skargi konstytucyjnej (zob. postanowienia TK z 14 lutego 2007 r., Ts 143/06, OTK ZU nr 1/B/2007, poz. 56 oraz 16 maja 2007 r., Ts 144/06, OTK ZU nr 3/B/2007, poz. 130).

Wskazane okoliczności dowodzą, że w rozumieniu art. 46 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r. termin do wniesienia skargi konstytucyjnej – w odniesieniu do sprawy rozpatrywanej w postępowaniu cywilnym – biegnie od doręczenia skarżącemu prawomocnego rozstrzygnięcia sądu drugiej instancji (wyroku lub postanowienia) wydanego w wyniku rozpatrzenia apelacji lub zażalenia, o ile środki te w danej sytuacji przysługiwały.

Złożenie skargi kasacyjnej oprócz skargi konstytucyjnej jest natomiast przesłanką zawieszenia postępowania przed Trybunałem na podstawie art. 20 ustawy o TK z 1997 r. oraz art. 177 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.) do czasu wydania rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy. W przypadku gdy Sąd Najwyższy rozpozna skargę kasacyjną i podzieli zarzuty skarżącego, zasadne stanie się cofnięcie skargi. Wniesienie skargi konstytucyjnej nie stoi więc na przeszkodzie złożeniu skargi kasacyjnej ani odwrotnie.

Ze względu na tak ukształtowany charakter prawny skargi kasacyjnej i skargi konstytucyjnej Trybunał podtrzymuje wyrażony w zaskarżonym postanowieniu pogląd, zgodnie z którym do wyczerpania drogi prawnej w postępowaniu cywilnym dochodzi wraz z merytorycznym rozpoznaniem sprawy przez sąd drugiej instancji i wydaniem przez niego orzeczenia opartego na przepisie wskazanym następnie jako przedmiot kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Jednocześnie Trybunał zwraca uwagę na to, że jeśliby przyjąć za skarżącą, że postanowienie Sądu Najwyższego z lutego 2014 r. jest „innym ostatecznym rozstrzygnięciem”, o którym mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r., to rozpatrywanej skardze i tak należałoby odmówić nadania dalszego biegu. Trzeba bowiem zauważyć, że Sąd Najwyższy nie orzekał o prawach, których naruszenie skarżąca zarzuca w skardze konstytucyjnej. Sąd badał przesłanki dopuszczalności skargi kasacyjnej.

W postanowieniu z 11 lutego 2015 r. Trybunał prawidłowo zatem stwierdził, że wystąpienie przez skarżącą ze skargą kasacyjną nie jest elementem wyczerpania drogi prawnej i dlatego skutkowało przekroczeniem terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej.

Wobec tego, że w postanowieniu z 11 lutego 2015 r. nie rozważano kwestii legitymacji procesowej gminy do złożenia skargi konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny – rozpatrując zażalenie – również nie odnosi się do tej kwestii, gdyż zachodzi jednocześnie inna przesłanka odmowy nadania dalszego biegu skardze.

W związku z tym, że zażalenie nie podważa podstaw odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 ustawy o TK z 1997 r., postanowił jak w sentencji.