



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 1 lutego 2016 r.

Pozycja 88

POSTANOWIENIE z dnia 28 stycznia 2016 r. Sygn. akt Ts 282/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres – przewodniczący
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca
Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 2015 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej IHAR,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnąć zażalenia.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 12 sierpnia 2015 r. (data nadania) IHAR (dalej: skarżący) wystąpił o stwierdzenie, że art. 17 ust. 1 i art. 19 w związku z art. 13 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2015 r. poz. 1014; dalej: ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa) „w brzmieniu obowiązującym do dnia 12 czerwca 1996 r. oraz (...) od dnia 12 czerwca 1996 r.” jest niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 64 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Skarżący zarzucił, że wskazany w skardze, jako orzeczenie ostateczne, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z kwietnia 2015 r. (dalej: NSA) naruszył prawo do „równego traktowania przez władze publiczne w związku z bezprawnymi działaniami organów administracji”, „prawo własności”, a także zasady „zaufania do organów państwa” i „przyswoitej legislacji”. Naruszenie tych praw skarżący łączy z jego zdaniem – bezprawnym działaniem Wojewody Warszawskiego, który decyzją z lutego 1995 r. (dalej: decyzja z 1995 r.) przekazał – bez podstawy prawnej – na rzecz Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa położone na terenie gminy N. nieruchomości Skarbu Państwa będące w wieczystym użytkowaniu Instytutu w M. Działanie to podjęte zostało w przekonaniu skarżącego bez podstawy prawnej ze względu na istnienie „luki czasowej”, jaka powstała po prolongacie terminu przejścia przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa praw i obowiązków wynikających z wykonywania prawa własności w stosunku do mienia, o którym mowa w art. 1 i 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa na mocy ustawy z dnia 25 kwietnia 1996 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 59, poz. 268).

Postanowieniem z 30 listopada 2015 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącego 1 grudnia 2015 r.) Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, stwierdziwszy, że wydanie merytorycznego orzeczenia w jej sprawie jest niedopuszczalne, ponieważ zarzuty naruszenia praw skarżącego dotyczą stosowania prawa. Jak ustalił Trybunał, naruszenie swych praw skarżący łączy z – jego zdaniem – bezprawnym działaniem organów administracji publicznej polegającym na wydaniu decyzji z 1995 r. (i następnych) bez podstawy prawnej. Odnosząc się do tej kwestii, Trybunał wskazał, że jak ustalono w toku postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego, decyzja z 1995 r. nie została wydana ani bez podstawy prawnej, ani z rażącym naruszeniem przepisów stanowiących jej podstawę. Za niedopuszczalnością wydania merytorycznego orzeczenia w sprawie objętej skargą przemawiało w ocenie Trybunału również to, że ani art. 17 ust. 1, ani art. 19 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie były podstawą orzeczenia, w związku z którym skarżący zainicjował postępowanie przed Trybunałem. Świadczy o tym, na co Trybunał zwrócił uwagę, to, że poprzedzające wniesienie skargi konstytucyjnej postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne zostało zapoczątkowane 12 września 2007 r. na skutek złożonego przez skarżącego w trybie art. 156 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.; dalej: k.p.a.) wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji z 1995 r. Skarżący uruchomił więc wtedy, jak Trybunał podkreślił, procedurę prawną, wykorzystując jeden z nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego, tryb służący wzruszeniu już zapadłego ostatecznego orzeczenia. W związku z tym, jak wskazał, na etapie administracyjnym organ administracji publicznej badał zaistnienie przesłanek stwierdzenia nieważności postępowania, z kolei na etapie sądowoadministracyjnym sądy kontrolowały legalność działania organu administracji w tym zakresie. To zaś oznacza, jak zaznaczył Trybunał, że ani art. 17 ust. 1, ani art. 19 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa zakwestionowane w skardze nie były podstawą orzeczenia, w związku z którym została wniesiona skarga do Trybunału, tj. wyroku NSA z kwietnia 2015 r. Stanowiły one, jak wskazał, podstawę ostatecznej decyzji Wojewody Warszawskiego z 1995 r. Trybunał przypomniał ponadto, że z kolei na zakwestionowanym w skardze art. 13 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oparta została jedynie dokonana przez NSA ocena, czy decyzja z 1995 r. miała podstawę prawną. Podkreślił przy tym, że sąd ten nie orzekał na podstawie tego artykułu o prawach skarżącego określonych w art. 64 Konstytucji, gdyż „spór sprowadza[ł] się do oceny, czy decyzja ta nie została wydana bez podstawy prawnej”, taką wadliwość skarżący upatrywał bowiem w jej wydaniu po upływie terminu, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w brzmieniu obowiązującym w dacie jej wydania. Trybunał zauważył także, że choć skarżący formalnie naruszenie zasad wyrażonych w art. 2, art. 7 i art. 32 Konstytucji łączy z art. 64 Konstytucji, jednak postawione w skardze zarzuty dowodzą tego, że zasady te są według niego samoistnymi wzorcami skargi. W związku z tym – jak stwierdził Trybunał – skarżący nie wskazał naruszonych praw, a w konsekwencji nie określił sposobu ich naruszenia.

W zażaleniu z 7 grudnia 2015 r. (data nadania) skarżący zakwestionował postanowienie Trybunału w całości. Zaprzeczył tezie, że zarzuty sformułowane w skardze dotyczyły niewłaściwego zastosowania zakwestionowanych w niej przepisów. Jak zauważył, „od samego początku postępowanie administracyjne oraz sądowoadministracyjne było obarczone działaniem bezprawnym, przejawiającym się rażącym naruszeniem przepisów prawa, a nie, jak uznał Trybunał Konstytucyjny, tylko niewłaściwym stosowaniem prawa przez organy państwowe oraz sądy administracyjne”. W dalszej części zażalenia skarżący wskazał, że w momencie wydania przez Wojewodę Warszawskiego decyzji z 1995 r. Trybunał Konstytucyjny „w ogóle nie istniał”, dlatego nie mógł on wystąpić do Trybunału

ze skargą konstytucyjną. W związku z tym złożenie wniosku w trybie art. 156 k.p.a. było – w jego ocenie – zasadne, bowiem „zgodnie z obowiązującymi w 2007 r. przepisami ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym” (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), właściwym trybem było wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego niż wystąpienie bezpośrednio ze skargą do Trybunału Konstytucyjnego. Wszczęcie postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji z 1995 r. było zgodne w jego ocenie z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46 ust. 1 ustawy o TK, który ustanawia „wymóg wniesienia skargi konstytucyjnej w terminie 3 miesiące od daty doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia decydującego o wyczerpaniu drogi prawnej od orzeczenia, z którego wydaniem wiąże on naruszenie przysługujących mu konstytucyjnych praw lub wolności”. Dlatego też – jak podkreślił – orzeczeniem ostatecznym w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 46 ust. 1 ustawy o TK jest wyrok NSA z kwietnia 2015 r. Skarżący nie zgodził się także ze stanowiskiem Trybunału, jakoby zasady wyrażone w art. 2, art. 7 i art. 32 Konstytucji nie mogły stanowić samoistnej podstawy skargi konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 138 w zw. 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 ustawa o TK. Zgodnie z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy w postępowaniu przed Trybunałem w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe, tzn. przepisy ustawy o TK. Rozpatrywana skarga konstytucyjna została wniesiona przed dniem wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r., dlatego do jej wstępnej kontroli, a zatem i do rozpoznania zażalenia, zastosowanie mają przepisy ustawy o TK.

W myśl art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK 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 i w związku z art. 49 ustawy o TK). Bada on 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 trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

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

Podstawowym powodem odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej było ustalenie, że przedstawione w niej zarzuty dotyczą kwestii stosowania prawa. W tym środku odwoławczym skarżący podniósł m.in., że „od samego początku postępowanie administracyjne oraz sądowoadministracyjne było obarczone działaniem bezprawnym, przejawiającym się rażącym naruszeniem przepisów prawa”. Trybunał nie ma zatem wątpliwości, że skarżący – także w zażaleniu – sformułował zarzut wadliwego stosowania prawa.

W postanowieniu z 30 listopada 2015 r. Trybunał prawidłowo stwierdził więc, że skarga nie spełnia podstawowego warunku określonego w art. 79 ust. 1 Konstytucji, i zgodnie z art. 49 w związku z art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* odmówił nadania jej dalszego biegu.

Ponadto Trybunał odmówił przekazania skargi do merytorycznej oceny, ponieważ ustalił, że ani art. 17 ust. 1, ani art. 19 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym zakwestionowane przez skarżącego nie były podstawą wyroku NSA z kwietnia 2015 r.,

tj. orzeczenia oddalającego skargę kasacyjną na decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 29 listopada 2011 r. w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności decyzji z 1995 r. Z kolei na podstawie art. 13 ustawy została dokonana przez NSA jedynie ocena, czy decyzja z 1995 r. miała podstawę prawną. Sąd ten – jak stwierdził Trybunał – nie orzekał o prawach skarżącego określonych w art. 64 Konstytucji.

W zażaleniu skarżący – nie zakwestionowawszy powyższych podstaw odmowy – przedstawił wywód o konieczności uruchomienia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji w trybie art. 156 k.p.a.

Skarżący nie uwzględnił więc w swojej argumentacji tego, że jednym z warunków wniesienia skargi konstytucyjnej jest legitymowanie się prawomocnym orzeczeniem, które cechę tę uzyskało w wyniku – co istotne – skutecznego wniesienia przez stronę zwyczajnych środków odwoławczych. Jako, że zdaniem Trybunału, zbyt daleko idącym ograniczeniem praw skarżących byłoby wymaganie od nich aby podjęli próbę pozbawienia wydanych rozstrzygnięć cechy prawomocności poprzez wniesienie nadzwyczajnych środków zaskarżenia, przyjęto, że uzyskanie prawomocnego orzeczenia jest warunkiem wystarczającym wniesienia do Trybunału Konstytucyjnego skargi konstytucyjnej (zob. postanowienia TK z: 6 listopada 2008 r., Ts 264/08, OTK ZU nr 3/B/2009, poz. 211; 5 czerwca 2009 r., Ts 109/09, OTK ZU nr 4/B/2009, poz. 350 oraz 3 stycznia 2013 r., Ts 350/11, OTK ZU nr 3/B/2013, poz. 245).

Trybunał raz jeszcze zwraca uwagę na to, że w sprawie, w związku z którą skarżący wniósł skargę konstytucyjną, postępowania administracyjne i sądowoadministracyjne zostały wszczęte na podstawie wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej. W konsekwencji – co podkreślił Trybunał w zakwestionowanym postanowieniu – w postępowaniach tych, na etapie administracyjnym organy administracji publicznej badały zaistnienie przesłanek stwierdzenia nieważności postępowania, z kolei na etapie sądowoadministracyjnym sądy kontrolowały legalność działania organów administracji w tym zakresie. Bezpośrednią podstawę rozstrzygnięć podjętych w sprawie skarżącego stanowiły więc regulacje dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Postępowanie nadzwyczajne nie było zaś kolejną instancją postępowania administracyjnego, lecz jego etapem, na którym szukano odpowiedzi na pytanie, czy została spełniona któraś z przesłanek wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a.

Zażalenie nie podważa podstaw odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, zatem Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 49 w związku z art. 36 ust. 7 ustawy o TK postanowił jak w sentencji.