



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 24 lutego 2016 r.

Pozycja 123

POSTANOWIENIE

z dnia 23 lutego 2016 r.

Sygn. akt Ts 328/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący i sprawozdawca
Miroslaw Granat
Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej M.I. w sprawie zgodności:

art. 285a § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.) z:

- 1) art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- 3) art. 77 ust. 1 i 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji,
- 4) art. 45 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 7 października 2015 r. (data nadania) M.I. (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 285a § 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2012.270, ze zm.; dalej: ppsa) z: po pierwsze, art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji; po drugie, art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji; po trzecie, art. 77 ust. 1 i 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji; po czwarte, art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną sformułowano w związku z następującą sprawą. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej także: NSA) wyrokiem z października 2012 r. oddalił skargę kasacyjną skarżącego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. z listopada 2010 r. oddalającego skargę na decyzję Dyrektora Izby Skarbowej w Z. z sierpnia 2008 r. w przedmiocie podatku dochodowego od osób fizycznych za 2002 r.

Następnie skarżący wywiódł skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z października 2012 r.

Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z czerwca 2015 r., oddalił skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Sąd ten uznał, że skarga nie może zostać uwzględniona, gdyż Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z października 2012 r. nie stosował przepisów prawa unijnego, a tylko rażące naruszenie takich przepisów może stanowić przesłankę jej uwzględnienia. Nie znalazł też podstawy prawnej do dokonania oceny

tego, czy w zaskarżonym wyroku zostało naruszone wynikające z Konstytucji prawo do sądu i do dwuinstancyjnego postępowania sądowego.

Zdaniem skarżącego kwestionowany przepis, wprowadzając zasadę, zgodnie z którą od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego skarga nie przysługuje, z wyjątkiem sytuacji gdy niezgodność z prawem wynika z rażącego złamania norm prawa Unii Europejskiej, narusza prawo własności i prawo do jego równej ochrony, prawo do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, prawo do drogi sądowej w celu ochrony prawa naruszonego przez organ władzy publicznej, a także prawo do sądu.

Skarżący stwierdził, że w procedurze cywilnej skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przysługuje od orzeczeń sądów obu instancji, które rozpoznają sprawy merytorycznie. W postępowaniu sądowoadministracyjnym zaś, jak wskazał, Naczelny Sąd Administracyjny jest sądem drugiej instancji, a skarga kasacyjna jest zwyczajnym środkiem zaskarżenia. Dlatego – w jego przekonaniu – nie ma podstaw, by traktować ten sąd podobnie jak Sąd Najwyższy i pozbawiać obywateli możliwości uzyskania prejudykatu niezbędnego do dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 417 § 1 i art. 417¹ § 2 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. 2014.121, ze zm.; dalej: k.c.) w wypadku rażącego naruszenia w wyroku NSA prawa krajowego, w tym Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Na wstępie Trybunał zauważa, że skarżący nieprawidłowo powołał jako podstawę prawną wniesienia skargi konstytucyjnej przepisy ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 102.643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Na podstawie art. 138 w zw. z art. 139 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) ustawa o TK z 1997 r. utraciła moc obowiązującą 30 sierpnia 2015 r. W związku z powyższym zarówno do wnoszenia skarg konstytucyjnych, jak i wstępnego rozpoznania skarg wniesionych od tej daty zastosowanie ma ustawa o TK z 2015 r.

Skarga konstytucyjna jest sformalizowanym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jej merytoryczne rozpoznanie jest uzależnione od spełnienia przesłanek wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i art. 60 oraz art. 64-66 ustawy o TK z 2015 r. Skargom konstytucyjnym niespełniającym tych warunków, a także skargom, co do których zaistniały okoliczności przewidziane w art. 77 ust. 3 ustawy o TK z 2015 r., Trybunał odmawia nadania dalszego biegu.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji warunkiem merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest wykazanie przez skarżącego, że w związku z wydaniem przez organ władzy publicznej ostatecznego orzeczenia na podstawie zakwestionowanego w skardze aktu normatywnego, doszło do naruszenia przysługujących skarżącemu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym. Uprawdopodobnienie naruszenia praw lub wolności jest zatem przesłanką konieczną dla uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej.

Kwestionowany przez skarżącego art. 285a § 3 ppsa stanowi, że od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie przysługuje, z wyjątkiem przypadków, gdy niezgodność z prawem wynika z rażącego naruszenia norm prawa Unii Europejskiej. Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego traktuje się jak orzeczenia wydane w postępowaniu wywołanym wniesieniem skargi.

Skarżący upatruje niekonstytucyjność art. 285a § 3 ppsa w tym, że nie dopuszcza on możliwości stwierdzenia niezgodności z prawem orzeczenia NSA, jeżeli naruszyło ono przepisy ustawy zwykłej albo Konstytucji. Jego zdaniem nie ma podstaw, by w wypadku tej skargi Naczelny Sąd Administracyjny traktować analogicznie jak Sąd Najwyższy.

Odnosząc się do tak sformułowanego zarzutu, Trybunał uznaje, że skarżący nie uprawdopodobnił, iż kwestionowany przepis narusza jego prawa podmiotowe (prawo własności i prawo do jego równej ochrony, prawo do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, prawo do drogi sądowej dla ochrony prawa naruszonego przez organ władzy publicznej, a także prawo do sądu). Skarżący w swojej argumentacji pomija bowiem kwestię ustrojowej pozycji sądów administracyjnych, które zgodnie z art. 184 Konstytucji sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a także abstrahuje od kompetencji i roli Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Trybunał podkreśla, że to organy administracji w dwuinstancyjnym postępowaniu w sposób wiążący kształtują sytuację prawną obywateli. Sądy administracyjne dokonują jedynie oceny ich działań pod kątem zgodności z prawem. Ponadto, co do zasady, o legalności działań administracji orzekają wojewódzkie sądy administracyjne, nie będąc związanymi ani zarzutami i wnioskami skargi, ani powołaną podstawą prawną. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje natomiast środki odwoławcze od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych, przy tym może on orzekać wyłącznie w granicach wyznaczonych zarzutami skargi kasacyjnej i zażalenia, z urzędu biorąc pod uwagę tylko nieważność postępowania. Sąd ten jest sądem o kompetencjach głównie kasacyjnych (art. 184 i 185 ppsa), które obejmują zaskarżone orzeczenie sądu pierwszej instancji. Naczelny Sąd Administracyjny dokonuje więc kontroli działań administracji jedynie pośrednio i w ograniczonym zakresie.

Zgodnie z art. 285a § 1 ppsa skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przysługuje od prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego, gdy przez jego wydanie została stronie wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchYLENIE orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe. W ocenie Trybunału w konstrukcji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego uwzględniono w pełni specyfikę postępowania sądowoadministracyjnego, w ramach którego o legalności decyzji (będącej władczym rozstrzygnięciem o prawach i obowiązkach obywateli) oraz dalszym jej funkcjonowaniu w obrocie prawnym decyduje w swoim wyroku – co do zasady – wojewódzki sąd administracyjny (tak było w sprawie skarżącego). Trybunał podkreśla, że to wykonanie prawomocnego wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego (przez wykonanie decyzji administracyjnej, której legalność w tymże wyroku stwierdzono) może ewentualnie doprowadzić do powstania szkody będącej podstawą roszczeń w oparciu o art. 417 § 1 i art. 417¹ § 2 k.c. Dlatego też omawiany środek prawny dotyczy co do zasady wyroków sądów pierwszej instancji. Skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego można przy tym oprzeć na zarzucie naruszenia norm zarówno prawa krajowego, jak i unijnego, które – w przekonaniu skarżącego – zostały złamane.

Z dotychczasowych rozważań wynika, że warunkiem niezbędnym stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest wykazanie przez skarżącego, że na skutek rażącego naruszenia prawa w tymże orzeczeniu została mu wyrządzona szkoda. We wniosku do NSA skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku tego sądu z października 2012 r. skarżący wskazał, że szkoda polega na utrzymaniu w mocy rażąco wadliwej – w jego przekonaniu – decyzji podatkowej. Tymczasem to Wojewódzki Sąd Administracyjny w G. w wyroku z listopada 2010 r. utrzymał tę decyzję w mocy. Skarżący mógł więc w celu ochrony swoich praw podmiotowych wystąpić o stwierdzenie niezgodności z prawem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. z listopada 2010 r. W skardze musiałby wykazać, że w wyroku tym naruszono prawo materialne lub procesowe, co doprowadziło do wyrządzenia mu szkody (tj. do utrzymania w mocy rażąco wadliwej, zdaniem skarżącego, decyzji administracyjnej). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego skarżący w opisanej sprawie dysponował więc możliwością uzyskania prejudykatu niezbędnego do dochodzenia odszkodowania.

Na marginesie Trybunał wskazuje, że rozwiązaniem umożliwiającym stronie dochodzenie odszkodowania na podstawie art. 417¹ § 2 kc, mimo niedopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia NSA, jest traktowanie orzeczenia tego sądu wydanego na skutek wniesienia skargi kasacyjnej jak orzeczenia wydanego w postępowaniu wywołanym wniesieniem skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 285a § 3 zdanie drugie ppsa).

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał uznał, że skarżący nie wykazał, by kwestionowany przepis naruszał jego prawa podmiotowe. Analizowana skarga konstytucyjna nie spełnia zatem podstawowego warunku określonego w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Okoliczność ta jest zaś – zgodnie z art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o TK z 2015 r. – podstawą odmowy nadania rozpatrywanej skardze dalszego biegu.

Zdaniem Trybunału sformułowany przez skarżącego zarzut jest ponadto nieprawidłowy, gdyż dotyczy braku regulacji normatywnej, co także uniemożliwia rozpoznanie skargi. Skarżący upatruje niekonstytucyjność art. 285a § 3 ppsa w tym, że nie przewiduje on prawa żądania stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia NSA, jeżeli naruszył on normy prawa krajowego, w tym Konstytucji. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że: „zarzuty nie mogą polegać na wskazywaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę” (zob. wyrok TK z 19 listopada 2001 r., K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251). Zarzut zaniechania ustawodawczego (luki normatywnej) nie może być przedmiotem badania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, nie ulega bowiem wątpliwości, że kontrola Trybunału odnosi się do norm prawnych wyprowadzanych z przepisów będących podstawą prawną orzeczeń organów władzy publicznej. Wydanie orzeczenia w tym zakresie należy więc uznać za niedopuszczalne (zob. postanowienia TK z: 11 grudnia 2002 r., SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98 oraz 22 czerwca 2005 r., K 42/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 74).

Skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga natomiast od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wyjątkowej staranności. Jak bowiem stwierdził Trybunał w wyroku z 19 listopada 2001 r. (K 3/00): „Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w ustawie zasadniczej (...)”. Zdaniem Trybunału uzasadnienie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej przesądza o tym, że skarżący kwestionuje zaniechanie ustawodawcze. Taka zaś kwalifikacja wyklucza dopuszczalność wydania przez Trybunał merytorycznego orzeczenia w tej sprawie.

Wziąwszy pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.