



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 16 czerwca 2016 r.

Pozycja 418

POSTANOWIENIE

z dnia 28 października 2015 r.

Sygn. akt Ts 142/14

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Liszcz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej K. P.-Ł. w sprawie zgodności:

- 1) art. 101 ustawy z dnia 4 grudnia 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947, ze zm.) z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 110a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627, ze zm.) z art. 2 w związku z art. 78 oraz art. 64 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

1. W sporządzonej przez radcę prawnego skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 6 czerwca 2014 r. (data prezentaty), K. P.-Ł. (dalej: skarżąca) zarzuciła niezgodność: po pierwsze – art. 101 ustawy z dnia 4 grudnia 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947, ze zm.; dalej: p.g.g.) – „w zakresie, w jakim pomija Państwowy Instytut Geologiczny, wymieniając organy administracji geologicznej” – z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 64 Konstytucji; po drugie – art. 110a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627, ze zm.; dalej: p.o.ś.) – „w zakresie, w jakim nie przewiduje gwarancji procesowych dla właścicieli gruntów wpisanych do wspomnianego w ust. 1 tego przepisu rejestru, ewentualnie: w zakresie, w jakim pomija w treści upoważnienia ustawowego (zawartego w ust. 2) do wydania rozporządzenia upoważnienie do ustanowienia gwarancji procesowych przy prowadzeniu tego rejestru” – z art. 2 w związku z art. 78 oraz art. 64 Konstytucji.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

2.1. W dniu 9 maja 2011 r. skarżąca wniosła na Prezydenta m. K. skargę w sprawie „Karty osuwiskowej...” oraz bezczynności tego organu. W skardze domagała się unieważnie-

nia karty, ewentualnie – jej uchylenia w całości lub zmiany, „która będzie zgodna ze stanem faktycznym”.

2.2. Postanowieniem z grudnia 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. odrzucił skargę, uznawszy, że skoro karta rejestracyjna osuwiska nie jest wynikiem realizacji władztwa administracyjnego Państwowego Instytutu Geologicznego, to skarga na nią nie podlega kognicji sądu administracyjnego.

2.3. W wyniku skargi kasacyjnej skarżącej Naczelny Sąd Administracyjny – Izba Ogólnoadministracyjna postanowieniem z kwietnia 2012 r. uchylił orzeczenie sądu pierwszej instancji i przekazał mu sprawę do ponownego rozpoznania. W ocenie sądu administracyjnego drugiej instancji, w zaskarżonym postanowieniu błędnie przyjęto, że organem, którego działania lub bezczynności dotyczyła skarga, był Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy w K. Oznaczało to, że sąd pierwszej instancji naruszył art. 32 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.), a tym samym – art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. poprzez odrzucenie skargi na działanie lub bezczynność organu, który nie był stroną postępowania.

2.4. Po ponownym rozpoznaniu sprawy Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. postanowieniem z czerwca 2012 r. odrzucił skargę, uznawszy, że chociaż karta rejestracyjna osuwiska jest częścią rejestru prowadzonego przez starostę (*in casu*: Prezydenta m. K.), to jednak sporządzenie samej karty nie jest związane z wykonywaniem administracji publicznej; karta w momencie jej sporządzania ma bowiem charakter opinii rzeczoznawcy.

2.5. Postanowieniem z lutego 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny – Izba Ogólnoadministracyjna oddalił skargę kasacyjną skarżącą od orzeczenia z czerwca 2012 r. W ocenie sądu drugiej instancji skarga na Prezydenta m. K. podlegała odrzuceniu z powodu skierowania jej przeciwko podmiotowi, który nie sporządził karty rejestracyjnej osuwiska.

3. Zdaniem skarżącej art. 101 p.g.g. narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego w powiązaniu z zasadą równości, prawem do sądu oraz prawem ochrony własności. Z kolei art. 110a p.o.ś. jest niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego w związku z prawem do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 138 w związku z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) z dniem 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: 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 tej 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 zastosowanie mają przepisy ustawy o TK. Zgodnie zaś z art. 36 ust. 1 w związku z art. 49 ustawy o TK skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy spełnia ona warunki określo-

ne przez prawo, a także czy postępowanie wszczęte na skutek jej wniesienia podlegałoby umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

2. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że jedną z podstawowych przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej – zwłaszcza w odniesieniu do powołanych przez skarżącą wzorców kontroli – jest wymóg uczynienia jej przedmiotem takich przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, które były podstawą orzeczenia, w związku z którym wniesiono skargę. Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału, w procedurze inicjowanej skargą konstytucyjną przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego może być bowiem jedynie norma, na podstawie której wydane zostało orzeczenie lub decyzja naruszająca konstytucyjne prawa lub wolności (zob. np. postanowienia TK z: 13 listopada 2007 r., SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137; 18 kwietnia 2005 r., Ts 176/04, OTK ZU nr 3/B/2005, poz. 134; 5 stycznia 2001 r., Ts 83/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 91). Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji nie gwarantuje możliwości kwestionowania każdego przepisu kształtującego sytuację prawną skarżącego, ale jedynie takiego, który stanowił podstawę normatywną orzeczenia. Skarga konstytucyjna nie może zmierzać do inicjowania postępowania o charakterze abstrakcyjnym (zob. postanowienie TK z 6 lipca 2005 r., SK 25/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 83). Innymi słowy: aby uznać skargę konstytucyjną za dopuszczalną, musi występować ścisła relacja (związek) pomiędzy treścią orzeczenia, zaskarżonym przepisem aktu normatywnego a postawionym zarzutem niezgodności tego przepisu z określoną normą konstytucyjną.

W postanowieniu z czerwca 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. stwierdził, że skarga na Prezydenta m. K. podlegała odrzuceniu z tego powodu, iż karta rejestracyjna osuwiska nie stanowiła rezultatu działania bądź zaniechania tego organu, gdyż została sporządzona przez Państwowy Instytut Geologiczny. Tym samym skarżąca wniosła skargę przeciwko organowi, który nie był stroną w rozumieniu art. 32 p.p.s.a. Stanowisko to podtrzymał Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z lutego 2014 r.

Uwzględnwszy powyższe, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 101 p.g.g. i art. 110a p.o.ś. nie stanowiły podstawy wydanych w sprawie skarżącej rozstrzygnięć, w których sądy administracyjne obu instancji rozstrzygnęły o odrzuceniu skargi na Prezydenta m. K. w sprawie karty rejestracyjnej osuwiska. Odrzucenie skargi skarżącej nastąpiło bowiem w trybie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. z powodu treści art. 32 p.p.s.a. Oznacza to, że – wbrew twierdzeniu skarżącej – to nie kwestionowane przepisy przesądziły o braku sądownoadministracyjnej kontroli „Karty osuwiskowej nr 12 61 029 8”, a przywołany art. 32 p.p.s.a.

W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że analizowana skarga konstytucyjna – w zakresie badania konstytucyjności art. 101 p.g.g. i art. 110a p.o.ś. – nie spełnia przesłanek określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, co skutkuje odmową nadania jej dalszego biegu ze względu na niedopuszczalność orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

3. Trybunał zwraca jednocześnie uwagę, że art. 101 p.g.g. oraz art. 110a p.o.ś. mogłyby (z zastrzeżeniem poczynionym w punkcie 5 niniejszego uzasadnienia) stanowić przedmiot kontroli jedynie w sytuacji, w której skarżąca podjęłaby wcześniej próbę zaskarżenia karty rejestracyjnej osuwiska, wskazując jako organ w rozumieniu art. 32 p.p.s.a. Państwowy Instytut Geologiczny.

Jak ustalił Trybunał z urzędu, skarżąca w 2011 r. wniosła przeciwko Państwowemu Instytutowi Geologicznemu – Państwowemu Instytutowi Badawczemu w K. skargę na bezczynność „polegającą na niedoprowadzeniu do zmiany lub uchylecia karty osuwiskowej...”.

Postanowieniem z czerwca 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. odrzucił skargę przeciwko Instytutowi. Rozstrzygnięcie to podtrzymał następnie Naczelny Sąd Administracyjny – Izba Ogólnoadministracyjna w postanowieniu z października 2011 r. W uzasad-

nieniach swoich orzeczeń sądy administracyjne obu instancji – odwołując się m.in. do zakwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów p.g.g. i p.o.ś. – uznały, że Państwowy Instytut Geologiczny nie jest organem administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.), co przesądzało o wyłączeniu sądowoadministracyjnej kontroli karty rejestracyjnej osuwiska na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

Ze względu jednak na treść art. 46 ust. 1 oraz art. 66 ustawy o TK rozpoznanie zarzutów niekonstytucyjności art. 101 p.g.g. i art. 110a p.o.ś. (w związku z postanowieniem z października 2011 r.) jest w chwili obecnej niedopuszczalne.

4. Niezależnie od powyższego – w odniesieniu do zarzutu naruszenia prawa do sądu (przez art. 101 p.g.g.) oraz prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (przez art. 110a p.o.ś.) – Trybunał stwierdza, że naruszenie praw wynikających z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji skarżąca upatruje jedynie w zamknięciu drogi sądowej przed sądami administracyjnymi, co – zdaniem Trybunału – nie przesądza jeszcze o braku zaskarżalności kart rejestracyjnych osuwisk. Trybunał zauważa, że skarżąca, mimo iż jej skargi przeciwko Państwowemu Instytutowi Geologicznemu oraz Prezydentowi m. K. prawomocnie odrzucono (odpowiednio – postanowieniami Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. z 20 czerwca 2011 r. oraz 28 czerwca 2012 r.), nie została ona pozbawiona sądowej ochrony swoich praw. Z treści art. 199¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101; dalej: k.p.c.) wynika, że w razie gdy sąd administracyjny uzna się za niewłaściwy w sprawie, dopuszczalne jest zainicjowanie postępowania przed sądem powszechnym, który może merytorycznie rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę (zob. m.in. E. Rudkowska-Ząbczyk, komentarz do art. 199¹ k.p.c., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. E. Marszałkowska-Krześ, wyd. 8, Warszawa 2013; J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, wyd. 5, Warszawa 2007, s. 98).

W tym kontekście należy przypomnieć postanowienie z 25 lipca 2012 r. o sygn. SK 27/11 (OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 94), w którym Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie ze względu na to, że skarżąca nie wyczerpała drogi sądowej przed złożeniem skargi konstytucyjnej, mimo przeprowadzenia przez nią całego postępowania przed sądami administracyjnymi. Trybunał stwierdził m.in.: „Przesłanka wyczerpania drogi sądowej powoduje, że skarga konstytucyjna jest środkiem nadzwyczajnym i subsydiarnym, który przysługuje »dopiero wówczas, gdy skarżący nie ma już jakiegokolwiek możliwości uruchomienia dalszego postępowania przed sądem bądź organem administracji publicznej w swojej sprawie« (postanowienie z 28 lutego 2012 r., sygn. SK 32/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 21). Dopóki bowiem »nie została wyczerpana droga prawna, nie można ocenić, czy mamy do czynienia z niekonstytucyjnością aktu normatywnego, jako podstawą orzekania, czy też z wadliwościami procesu stosowania prawa« (postanowienia z: 28 listopada 2001 r., sygn. SK 12/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 267 oraz 29 października 2002 r., sygn. SK 20/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 79). (...) [W] związku z przysługującą ustawodawcy swobodą wyboru sądu, wynikającą z art. 176 ust. 2 Konstytucji (»Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy«), nie można w świetle ustawy zasadniczej formułować prawa podmiotowego do rozpoznawania sprawy określonego rodzaju przez sąd administracyjny (por. wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78 i omówione tam wcześniejsze orzecznictwo). Natomiast z art. 177 Konstytucji (»Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów«) wynika, że »to na sądach powszechnych spoczywa zasadniczy ciężar sprawowania wymiaru sprawiedliwości w imieniu Rzeczypospolitej,

a ich właściwość jest niejako domniemana, co oznacza, że w braku wyraźnego zastrzeżenia ustawowego to właśnie sądy powszechne właściwe są do rozpatrzenia sprawy»'. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się, że pojęcie sprawy, w rozumieniu art. 199¹ k.p.c., należy odczytywać w znaczeniu bliskim konstytucyjnemu, tzn. jako autonomiczne w tym sensie, iż nie ma istotnego znaczenia to, jakiej gałęzi prawa przepisy regulują dany stan faktyczny, ani to, czy prawo podmiotowe, którego ochrony jednostka dochodzi przed sądem powszechnym, ma rzeczywiste zakotwiczenie w jakichkolwiek normach prawa materialnego (zob. postanowienie SN z 19 grudnia 2003 r., sygn. akt III CK 319/02, OSNC 2005, nr 2, poz. 31). Sprawy, w których sądy powszechne mają orzekać z powodu odmowy udzielenia ochrony prawnej przez inne organy (w tym sądy administracyjne), nabierają przez to charakteru prawnego zbliżonego do charakteru spraw cywilnych w rozumieniu formalnym, a więc tych, które zostały przekazane sądom powszechnym na podstawie wyraźnego przepisu ustawy, mimo że w istocie nie mają one charakteru spraw cywilnych. Nie zdejmuje to jednak z sądu powszechnego obowiązku rzeczywistego zbadania podstaw faktycznych i prawnych powództwa (zob.: wyrok SN z 3 stycznia 2007 r., sygn. akt IV CSK 312/06, niepubl.; postanowienie TK z 23 września 2013 r., Ts 12/13, OTK ZU nr 5/B/2014, poz. 392).

Podsumowując, wydane w sprawie skarżącej rozstrzygnięcia sądów administracyjnych nie zamknęły jej drogi do wszczęcia postępowania cywilnego, w którym sąd obowiązek rozpoznać sprawę co do istoty. Postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z października 2011 r. oraz lutego 2014 r. wyczerpały wprowadzić tok instancyjny przed sądami administracyjnymi, ale nie pozbawiły definitywnie skarżącą prawa do sądu. Należy jednocześnie zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny powinien być angażowany do rozstrzygania sporów prawnych dopiero wówczas, gdy bezspornie zostanie potwierdzone, że obowiązujące środki działania nie chronią konstytucyjnych praw i wolności jednostki albo nie są dostatecznie efektywne. Ciężar wykazania tej przesłanki ciąży na skarżącej. W innym wypadku Trybunał Konstytucyjny musiałby podejmować czynności nie jako organ subsydiarny (działający z pozycji *ultima ratio*), ale także mimo braku formalnego potwierdzenia, że powszechnie dostępne środki prawne należycie i w sposób pełny chronią prawa podstawowe. Z tej perspektywy postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z lutego 2014 r. (ani też to z października 2011 r.) nie było „ostateczne” w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Tym samym analizowaną skargę konstytucyjną – w zakresie zarzutu naruszenia przez kwestionowane przepisy art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji – należy uznać za przedwczesną.

W związku z powyższym należało odmówić nadania dalszego biegu rozpoznawanej skardze – w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji – z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił jak w sentencji.