



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 16 czerwca 2016 r.

Pozycja 419

POSTANOWIENIE z dnia 15 czerwca 2016 r. Sygn. akt Ts 142/14

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat – przewodniczący
Marek Zubik – sprawozdawca
Piotr Tuleja,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2015 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej K. P.-Ł.,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnić zażalenia.

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.2005.228,1947, ze zm.; dalej: pgg) – „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.62.627, ze zm.; dalej: poś) – „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.

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

2. Postanowieniem z października 2015 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej z powodu niedopuszczalności orzekania.

2.1. Trybunał stwierdził, że art. 101 pgg i art. 110a poś nie stanowiły podstawy wydanych w sprawie skarżącej rozstrzygnięć, w których sądy administracyjne obu instancji roz-

strzygnęły o odrzuceniu skargi na Prezydenta m. K. w sprawie karty rejestracyjnej osuwiska. Odrzucenie skargi skarżącej nastąpiło bowiem w trybie art. 58 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.153.1270, ze zm.; dalej: ppsa) z powodu treści art. 32 ppsa. Oznacza to, że – wbrew twierdzeniu skarżącej – to nie kwestionowane przepisy przesądziły o braku sądowoadministracyjnej kontroli „Karty osuwiskowej”, a przywołany art. 32 ppsa. Karta rejestracyjna osuwiska została sporządzona przez Państwowy Instytut Geologiczny, a zatem nie stanowiła rezultatu działania bądź zaniechania Prezydenta m. K., przeciwko któremu została wniesiona skarga do sądu administracyjnego (odrzucona postanowieniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. z czerwca 2012 r., podtrzymanym postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z lutego 2014 r.

2.2. Niezależnie od powyższego – w odniesieniu do zarzutu naruszenia prawa do sądu (przez art. 101 pgg) oraz prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (przez art. 110a poś) – Trybunał stwierdził, że naruszenie praw wynikających z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji skarżąca upatrywała tylko w sądowoadministracyjnym zamknięciu drogi sądowej, co nie przesądzało jeszcze o braku zaskarżalności kart rejestracyjnych osuwisk. Trybunał zauważył, że skarżąca nie została pozbawiona sądowej ochrony swoich praw. Z treści art. 199¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U.2014.101, ze zm.; dalej: kpc) wynika bowiem, że w razie gdy sąd administracyjny uznałby się za niewłaściwy w sprawie, dopuszczalne jest zainicjowanie postępowania przed sądem powszechnym, który może merytorycznie rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę. 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 – należało uznać za przedwczesną.

2.3. Odpis postanowienia Trybunału został doręczony pełnomocnikowi skarżącego 2 listopada 2015 r.

3. Pismem procesowym, sporządzonym przez radcę prawnego i wniesionym do Trybunału Konstytucyjnego 9 listopada 2015 r. (data prezentaty), skarżąca złożyła zażalenie na postanowienie z października 2015 r. Zdaniem skarżącej wskazane w zaskarżonym postanowieniu podstawy odmowy nadania dalszego biegu skardze są błędne i sprzeczne. Wystąpienie ze skargą konstytucyjną było – według niej – możliwe dopiero po wydaniu przez Naczelnego Sądu Administracyjnego postanowienia z lutego 2014 r., które „zamknęło sprawę merytorycznie i dokończyło postępujący proces naruszania [praw skarżącej]”, gdyby zaś „skarżąca złożyła skargę przed rozpatrzeniem sprawy, to wtedy dopiero jej skarga była[by] uznana za przedwczesną”. Z kolei możliwość zakwestionowania karty rejestracyjnej osuwiska przed sądem cywilnym (na zasadzie art. 199¹ kpc) nie jest dla skarżącej „opcją obiecującą”.

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.2016.293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.102.643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). 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. 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 z 1997 r.

2. Zgodnie z 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 skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b *in fine* w związku z art. 36 ust. 6 i 7 ustawy o TK z 1997 r.). Przedmiotem kontroli dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny w wyniku wniesienia zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze jest przede wszystkim prawidłowość dokonanego w nim rozstrzygnięcia (por. postanowienia TK z: 16 kwietnia 2006 r., sprawa Ts 80/05, OTK ZU nr 2/B/2006, poz. 101; 23 stycznia 2007 r., sprawa Ts 50/06, OTK ZU nr 1/B/2007, poz. 42; 11 czerwca 2010 r., sprawa Ts 291/08, OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 192; 22 czerwca 2010 r., sprawa Ts 258/08, OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 178 oraz 30 czerwca 2010 r., sprawa Ts 270/08, OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 183 i sprawa Ts 160/08, OTK ZU nr 4/B/2010, poz. 260).

3. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe.

3.1. W postanowieniu z października 2015 r. Trybunał trafnie stwierdził, że skarżąca nie spełniła wymogów określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Jedną z podstawowych przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej – zwłaszcza w odniesieniu do sformułowanych przez skarżącą zarzutów – jest bowiem wymóg uczynienia jej przedmiotem tych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, które były podstawą orzeczenia, w związku z którym wniesiono skargę. Jak Trybunał wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, w procedurze inicjowanej wniesieniem skargi konstytucyjnej przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego może być bowiem jedynie norma, na podstawie której wydano orzeczenie lub decyzję, które naruszają konstytucyjne prawa lub wolności (zob. np. postanowienia TK z: 13 listopada 2007 r., sprawa SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137; 18 kwietnia 2005 r., sprawa Ts 176/04, OTK ZU nr 3/B/2005, poz. 134; 5 stycznia 2001 r., sprawa 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 tego, który był podstawą normatywną orzeczenia. Skarga konstytucyjna nie może zmierzać do inicjowania postępowania o charakterze abstrakcyjnym (zob. postanowienie TK z 6 lipca 2005 r., sprawa SK 25/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 83). Innymi słowy, aby można było 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 dniu 9 maja 2011 r. skarżąca wniosła skargę na bezczynność Prezydenta m. K. dotyczącą „Karty osuwiskowej”. W skardze domagała się unieważnienia karty, ewentualnie – jej uchylecia w całości lub zmiany, „która będzie zgodna ze stanem faktycznym”. Postanowieniem z czerwca 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. – na podstawie art. 32 w związku z art. 58 § 1 pkt 1 ppsa – odrzucił skargę skarżącej, 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. Orzeczenie to podtrzymał Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z lutego 2014 r., oddalającym skargę kasacyjną skarżącej; w ocenie sądu drugiej instancji skarga na Prezydenta

m. K. podlegała odrzuceniu z powodu skierowania jej przeciwko podmiotowi, który nie sporządził karty rejestracyjnej osuwiska.

Na tej podstawie Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie stwierdza, że art. 101 pgg oraz art. 110 poś nie były podstawą wydanego w sprawie skarżącej postanowienia z 26 lutego 2014 r., w którym Naczelny Sąd Administracyjny podtrzymał stanowisko sądu administracyjnego pierwszej instancji o braku sądowoadministracyjnej kognicji w sprawie skargi na kartę rejestracyjną osuwiska. Skarga w sprawie „Karty osuwiskowej” została odrzucona w trybie art. 58 § 1 pkt 1 ppsa z powodu treści art. 32 ppsa. Oznacza to, że oba orzeczenia były rozstrzygnięciami *stricte* formalnymi, gdyż dotyczyły wyłącznie kwestii dopuszczalności zaskarżenia karty rejestracyjnej osuwiska do sądu administracyjnego.

W tym stanie rzeczy – jak prawidłowo stwierdził Trybunał w zaskarżonym postanowieniu – nie było związku pomiędzy przedmiotem zaskarżenia a wskazanym przez skarżącą ostatecznym orzeczeniem w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

3.2. Jednocześnie za prawidłowe należy uznać ustalenie Trybunału, że skarżąca nie uprawdopodobniła naruszenia jej prawa do sądu oraz zaskarzania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji przez zakwestionowane przepisy.

W niniejszej sprawie zakresem zaskarżenia objęte zostały art. 101 pgg oraz art. 110a poś, które według sądów administracyjnych nie stanowią podstawy wydania aktu o charakterze publicznoprawnym. Takiej cechy pozbawiona jest karta rejestracyjna osuwiska sporządzona przez Państwowy Instytut Geologiczny.

Sądowa kontrola sporządzonej przez Państwowy Instytut Geologiczny karty rejestracyjnej osuwiska powinna – zdaniem skarżącej – gwarantować ochronę przynależnej jej własności. Skarżąca upatruje naruszenie własności w wydaniu przez wskazany Instytut karty rejestracyjnej osuwiska. W tym zakresie brak jest jednak podstaw do sformułowania poglądu, w myśl którego to sąd administracyjny powinien zagwarantować taką ochronę. Sąd administracyjny nie jest sądem właściwym w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji do zapewnienia ochrony własności. Ustalenie sądu właściwego w sprawie skarżącej wymaga uwzględnienia tego, że kwestionowana przez nią ocena prawidłowości sporządzenia karty rejestracyjnej osuwiska, wykonana przez Państwowy Instytut Geologiczny, może być przeprowadzona na gruncie postępowania cywilnego. Droga sądowa do wydania rozstrzygnięcia merytorycznego była tym bardziej otwarta, że skarżąca dysponowała już wcześniej prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego (postanowienie NSA z października 2011 r. w sprawie, utrzymujące w mocy postanowienie WSA w K. z czerwca 2011 r., który to sąd uznał się w tej sprawie za niewłaściwy (brak kognicji; zob. art. 199¹ kpc). Dopiero nieuzyskanie sądowej ochrony we wskazanym wyżej zakresie uzasadniałoby zarzut naruszenia prawa do sądu kierowany przeciwko zaskarżonym przepisom pgg oraz poś (odmowa formalna rozpatrzenia stosownej skargi przez sąd administracyjny, a następnie odmowa formalna rozpatrzenia stosownego powództwa przez sąd powszechny procedujący w reżimie procedury cywilnej).

3.3. Podsumowując, skarżąca nie uprawdopodobniła, w jaki sposób zaskarżone przepisy naruszają jej prawa wywodzone z art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji. Domaganie się przez skarżącą zagwarantowania ochrony przez sądy administracyjne nie spełnia wymogu wskazanego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r. z tego powodu, że skarżąca, postulując sądową ochronę własności, nie wzięła pod uwagę tego, iż sąd administracyjny nie jest sądem właściwym dla zagwarantowania tej wolności. Stwierdzenie zaś ewentualnego naruszenia prawa do sądu uwarunkowane jest dokonaniem ustalenia skuteczności sądowej ochrony praw skarżącej. Dopiero stwierdzenie braku możliwości kwestionowania przed sądem karty rejestracyjnej osuwiska, wydanej przez Państwowy Instytut Geologiczny, uzasadniałoby dopuszczalność merytorycznej kontroli zakwestionowanych przez skarżącą przepisów zarówno w zakresie prawa

ochrony własności (art. 64 Konstytucji), jak i przede wszystkim w zakresie prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), a także stwarzałoby podstawę dla dokonania oceny zarzutu naruszenia art. 78 Konstytucji.

Z przedstawionych wyżej powodów – na podstawie art. 36 ust. 7 w związku z art. 49 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. – Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.