



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 28 lutego 2017 r.

Pozycja 40

POSTANOWIENIE z dnia 19 stycznia 2017 r. Sygn. akt Ts 139/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej A.S. w sprawie zgodności:

art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.) z art. 32 ust. 1 w związku z art. 37 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 63, art. 64 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

1. W sporządzonej we własnym imieniu i wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 29 czerwca 2016 r. (data nadania) skardze konstytucyjnej radca prawny A.S. (dalej: skarżąca) zarzuciła niezgodność art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.; dalej: usg) z art. 32 ust. 1 w związku z art. 37 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 63, art. 64 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji.

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

2.1. Zarządzeniem z października 2014 r. Burmistrz Gminy i Miasta D. – działając na podstawie art. 30 ust. 1 i 2 pkt 3 usg oraz uchwały Rady Miejskiej w D. z lutego 2008 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami w związku z art. 13 ust. 1, art. 37 ust. 2 pkt 6 i art. 67 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518, ze zm.; dalej: ugn): przeznaczył do sprzedaży w formie bezprzetargowej jedną z niezabudowanych nieruchomości położoną w D., celem poprawienia warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej (§ 1); ustalił cenę sprzedaży tej nieruchomości na kwotę 230 000,00 zł netto (§ 2 pkt 1); stwierdził, że sprzedaż nieruchomości podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług zgodnie z ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, ze zm.), ze stawką procentową obowiązującą w dniu powstania obowiązku podatkowego (§ 2 pkt 2).

2.2. Na powyższe zarządzenie – po wcześniejszym wezwaniu organu do usunięcia naruszenia prawa – skarżąca wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. skargę, w której zażądała uchylenia zaskarżonego zarządzenia w całości na podstawie art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.).

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy D. wniósł o jej oddalenie, podnosząc, że skarżąca nie posiada legitymacji czynnej do złożenia skargi; zgodnie bowiem z art. 101 ust. 1 usg zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego może tylko ten, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem.

2.3. Wyrokiem z czerwca 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. oddalił skargę skarżącej. Zdaniem sądu skarżąca nie posiadała interesu prawnego w zaskarżeniu zarządzenia, a jedynie interes faktyczny; tym samym brak było po stronie skarżącej legitymacji czynnej do wniesienia skargi. Skarżąca wskazała jedynie ogólnie, że od jakiegoś czasu zainteresowana była kupnem nieruchomości za cenę „potencjalnie wyższą” i przystąpieniem do przetargu na nabycie nieruchomości; jednocześnie podała w wątpliwość cenę nieruchomości i tryb bezprzetargowy, jaki wybrano, bowiem nieruchomość może być zagospodarowana odrębnie. Takie jedynie potencjalne zainteresowanie skarżącej nieruchomością nie stanowiło o interesie prawnym, a tym samym nie stanowiło jakiegokolwiek uprawnienia chronionego prawem materialnym, na które zresztą skarżąca nie powołała się w skardze.

Powyższe orzeczenie zostało podtrzymane przez Naczelny Sąd Administracyjny – Izbę Ogólnoadministracyjną w wyroku z lutego 2016 r.

3. Zdaniem skarżącej art. 101 ust. 1 usg jest niezgodny: z art. 32 ust. 1 w związku z art. 37 ust. 1 Konstytucji, gdyż „odmawia rozumienia *sensu largo* interesu prawnego w zaskarżeniu aktów prawa miejscowego kierowanych do nieograniczonej liczby adresatów”, „odmawia rozumienia *sensu largo* uprawnienia do wzięcia udziału w przetargu, czego konsekwencją jest możliwość zaskarżenia aktów prawa miejscowego kierowanych do nieograniczonej liczby adresatów”, „odmawia ochrony praw niebędącym bezpośrednio stroną postępowania, a uprawnionym do przystąpienia do przetargu w trybie ugn, gdyby przetarg taki został ogłoszony” i „zakłada brak uprawnienia i interesu prawnego do wniesienia skargi na akt prawa miejscowego łamiący prawo i niweczący skorzystanie przez skarżącego – jednego z nieograniczonej liczby adresatów ogłoszenia – z uprawnienia do przystąpienia do przetargu ogłoszonego w trybie ugn”; z art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż „odmawia prawa do sądowej merytorycznej kontroli aktu prawa miejscowego, pozbawiającego skarżącego – jednego z nieograniczonej liczby adresatów ogłoszenia – uprawnienia do nabycia nieruchomości gminnej w trybie przetargowym”, „zawęża pojęcie interesu prawnego do konieczności istnienia stosunku administracyjnoprawnego, wynikającego z nakazu prawa administracyjnego”, „upatruje źródło uprawnienia do zaskarżenia aktu prawa miejscowego wyłącznie w istnieniu stosunku administracyjnoprawnego, wynikającego z nakazu prawa administracyjnego”, „odmawia rozumienia *sensu largo* interesu prawnego w zaskarżeniu aktów prawa miejscowego kierowanych do nieograniczonej liczby adresatów” i „odmawia rozumienia *sensu largo* uprawnienia do wzięcia udziału w przetargu, czego konsekwencją jest możliwość zaskarżenia aktów prawa miejscowego kierowanych do nieograniczonej liczby adresatów”; z art. 63 Konstytucji, gdyż „odmawia prawa do zaskarżenia aktu prawa miejscowego przyjmując, że uprawnienie ekspektatywne do wzięcia udziału w przetargu i nabycia nieruchomości gminnej w drodze tegoż przetargu nie podlega ochronie”; z art. 64 ust. 1 Konstytucji, gdyż „odmawia rozumienia *sensu largo* uprawnienia do wzięcia udziału w przetargu, czego konsekwencją jest

możliwość zaskarżenia aktów prawa miejscowego kierowanych do nieograniczonej liczby adresatów”; z art. 78 Konstytucji, gdyż „odmawia ochrony uprawnienia do nabycia nieruchomości gminnej w trybie przetargowym”, „odmawia (...) interesu prawnego we wniesieniu skargi do sądu administracyjnego na akt prawa miejscowego łamiący prawo i niepodlegający kontroli sądowo-administracyjnej w innym trybie” i „odmawia rozumienia *sensu largo* interesu prawnego w zaskarżeniu aktów prawa miejscowego kierowanych do nieograniczonej liczby adresatów”.

4. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 3 sierpnia 2016 r., wydanym na podstawie art. 77 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), skarżąca została wezwana do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez uzasadnienie sposobu naruszenia wskazanych przez nią przepisów konstytucyjnych przez art. 101 ust. 1 usg.

Odpis zarządzenia został doręczony skarżącej 8 sierpnia 2016 r.

5. We wniesionym do Trybunału 16 sierpnia 2016 r. (data nadania) piśmie procesowym skarżąca odniosła się do stwierdzonych braków formalnych.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W dniu 2 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK). Zgodnie zaś z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) do postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o TK stosuje się przepisy tej ustawy.

2. Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o TK skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymogom.

3. Zaskarżony w niniejszej sprawie art. 101 ust. 1 usg stanowi: „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałą lub zarządzenie do sądu administracyjnego”.

Jako wzorce kontroli skarżąca powołała następujące przepisy Konstytucji, wyraźnie je wyodrębniając: po pierwsze – art. 32 ust. 1 w związku z art. 37 ust. 1; po drugie – art. 45 ust. 1; po trzecie – art. 63; po czwarte – art. 64 ust. 1; po piąte – art. 78.

3. Trybunał stwierdza, że merytoryczne rozpoznanie analizowanej skargi konstytucyjnej byłoby niedopuszczalne.

4. Odnośnie do zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu z art. 32 ust. 1 w związku z art. 37 ust. 1 ustawy zasadniczej należy przypomnieć, że wywodzona z art. 32 zasada równości nie ma charakteru abstrakcyjnego i absolutnego, gdyż zgodnie z powszechnie przyjętym założeniem nie oznacza identyczności (tożsamości) praw wszystkich podmiotów. Równość (prawo do równego traktowania) funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym, odniesiona musi być do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym podmiotom (grupom podmiotów) w porównaniu ze statusem innych

podmiotów (grup). Równość nie oznacza jednakowej sytuacji faktycznej i prawnej wszystkich, ale polega na jednakowym „uzdolnieniu” do rozmaitych praw (por. postanowienie pełnego składu TK z 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225).

Wymaga podkreślenia także to, że swoisty charakter prawa do równego traktowania polega na tym, że stwierdzenie jego naruszenia nie jest możliwe przez dokonanie „prostego” zestawienia konstytucyjnego wzorca kontroli i zakwestionowanej normy podkonstytucyjnej. Nieodzwonne jest uwzględnienie także norm podkonstytucyjnych regulujących status prawny innych podmiotów (grup podmiotów) oraz porównanie (zestawienie) norm, których adresatem jest skarżący i norm adresowanych przede wszystkim do podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej co do istotnych elementów sytuacji. Z prawnokonstytucyjnego punktu widzenia kluczowe jest, aby te ważne elementy sytuacji faktycznej i prawnej skarżącego i innych adresatów z grupy (grup) „porównywalnych” miały swoje konstytucyjne odniesienie. Innymi słowy, art. 32 Konstytucji określa sytuację prawną jednostki „wspólnie” z inną normą, która wyznacza sytuację prawną innych podmiotów. Z wyjątkiem niezwykle rzadkich współcześnie przykładów generalnej dyskryminacji (np. w postaci niewolnictwa lub społeczeństwa kastowego) trudno wskazać inne przypadki, gdzie równość nie miałaby konkretnego odniesienia do określonych praw, wolności lub obowiązków jednostki. Zróżnicowanie dotyka więc z reguły pewnego konkretnego uprawnienia lub wolności (por. wyroki TK z: 24 lutego 1999 r., SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24 oraz 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225).

Z kolei art. 37 ust. 1 Konstytucji, określający możliwość korzystania z wolności i praw przez osoby znajdujące się w zakresie władzy Rzeczypospolitej Polskiej, ma charakter generalny, i zawarta w nim treść znalazła szczegółowy wyraz w dalszych regulacjach odnoszących się do konkretnych praw i wolności. Nie może tym samym stanowić samoistnego wzorca kontroli w sprawie inicjowanej skargą konstytucyjną (por. postanowienie pełnego składu TK z 13 czerwca 2011 r., SK 26/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 46).

Skoro zatem ani art. 32 ust. 1, ani art. 37 ust. 1 ustawy zasadniczej, nie mogą stanowić „samodzielných” wzorców kontroli w sprawach skargowych, to powiązanie ich ze sobą (uczynienie wzajemnymi wzorcami „związkowymi”) nie wpływa w żaden sposób na ocenę dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej w tym zakresie.

W związku z powyższym – na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 ustawy o TK – należało odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie badania zgodności art. 101 ust. 1 usg z art. 32 ust. 1 w związku z art. 37 ust. 1 Konstytucji.

5. Co do zarzutu naruszenia przez art. 101 ust. 1 usg art. 45 ust. 1 Konstytucji Trybunał przypomina, że w tym zakresie zaskarżony przepis był przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 16 września 2008 r. w sprawie SK 76/06 (OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 121) orzekł o jego zgodności z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 oraz art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji. Sentencja tego orzeczenia została ogłoszona 22 września 2008 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Nr 170 pod poz. 1053.

Na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 2016 r. Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne. Taki stan rzeczy ma niewątpliwie miejsce, gdy zaskarżony przepis prawny był już przedmiotem kontroli jego zgodności z Konstytucją w innej sprawie (por. np. postanowienia TK z: 3 października 2001 r., SK 3/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 218; 25 listopada 2002 r., SK 30/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 88 oraz 26 marca 2002 r., P 3/02, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 22, s. 298). Trybunał Konstytucyjny stoi przy tym na stanowisku, że konieczność uwzględniania określonej w ustawie o TK przesłanki zbędności wydania orzeczenia uwidacznia się na każdym etapie postępowania inicjowanego skargą, czyli również w ramach wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 61 ust. 1

ustawy o TK (por. – na gruncie art. 36 ust. 1 w związku z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm. – np. postanowienia TK z 3 września 2007 r., Ts 94/06, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 75 oraz 21 stycznia 2009 r., Ts 356/08, OTK ZU 2/B/2009, poz. 146).

Z tego też powodu – w zakresie badania zgodności art. 101 ust. 1 usg z art. 45 ust. 1 Konstytucji – należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej ze względu na zbędność orzekania (art. 59 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 61 ust. 4 pkt 3 ustawy o TK).

6. W odniesieniu do zarzutu naruszenia przez zaskarżony przepis art. 63 Konstytucji Trybunał zauważa, że sformułowane w przywołanym przez skarżącą wzorcu kontroli tzw. prawo petycji nie obejmuje możliwości inicjowania postępowań sądowych. Wyraźnie bowiem przewiduje on, że określone w nim prawo dotyczy petycji, wniosków i skarg składanych do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej (por. wyrok TK z 14 listopada 2004 r., P 19/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 106). Zakwestionowany art. 101 ust. 1 usg nie pozostaje zatem w merytorycznym związku z tym wzorcem kontroli, co sprawia, że nie można formułować zarzutu jego niezgodności z art. 63 ustawy zasadniczej.

Z tego też powodu – w zakresie badania zgodności art. 101 ust. 1 u.s.g. z art. 63 Konstytucji – należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej na podstawie art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

7. Zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 Konstytucji przez zaskarżony przepis Trybunał uznaje za oczywiście bezzasadny. Konstytucyjna ochrona własności nie obejmuje bowiem stanów (sytuacji), w których jednostka przejawia wyłącznie wewnętrzną chęć nabycia własności określonego mienia (nawet – jak w przypadku skarżącej – to uzewnętrzniając), ale nie posiada do takowego żadnego tytułu prawnego.

Z tego też powodu – w zakresie badania zgodności art. 101 ust. 1 usg z art. 64 ust. 1 Konstytucji – należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 3 ustawy o TK.

8. Odnosnie zaś do zarzutu naruszenia art. 78 Konstytucji przez zaskarżony przepis Trybunał stwierdza, że jest on bezprzedmiotowy z powodu uznania w wyroku w sprawie SK 76/06 zgodności art. 101 ust. 1 usg m.in. z art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej. Skoro bowiem w przywołanym orzeczeniu Trybunał uznał limitującą przesłankę posiadania interesu prawnego do skutecznego wniesienia skargi do sądu administracyjnego za nienaruszającą prawa do sądu, to nie można w tym przypadku mówić o naruszeniu prawa statuowanego w art. 78 Konstytucji (por. postanowienie TK z 2 kwietnia 2014 r. w sprawie SK 26/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 45).

Z tego też powodu – w zakresie badania zgodności art. 101 ust. 1 usg z art. 78 Konstytucji – należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 ustawy o TK.

9. Niezależnie od stwierdzonych wyżej samoistnych negatywnych przesłanek procesowych Trybunał zauważa, że w niniejszej sprawie skarżąca nie spełniła wymogu, o którym mowa w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK (poprzednio: art. 65 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.), co również stanowi wadę skargi. Uzasadnienie skargi konstytucyjnej, poza wymienieniem wzorców kontroli i sformułowaniem zarzutów ich naruszenia przez art. 101 ust. 1 usg (s. 1-3), ograniczyło się bowiem do wniosku o stwierdzenie niezgodności

zaskarżonego przepisu z powołanymi wzorcami (s. 3-5), w którym powtórzono zarzuty ze s. 1-3, przedstawienia stanu faktycznego (s. 5-7) oraz ogólnego wywodu podważającego istnienie przesłanki posiadania interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 usg (s. 7-9).

Pomimo stosownego zarządzenia sędziego Trybunału, wzywającego do usunięcia braków formalnych przez uzasadnienie sposobu naruszenia powołanych w skardze przepisów konstytucyjnych przez zaskarżony art. 101 ust. 1 usg, skarżąca w piśmie procesowym poprzestała na powtórzeniu zarzutów sformułowanych na s. 1-3 uzasadnienia skargi.

Należy w związku z powyższym zauważyć, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, iż prawidłowe wykonanie przez skarżącego obowiązku przedstawienia, jakie konstytucyjne prawa lub wolności (i w jaki sposób) zostały naruszone przez przepisy stanowiące przedmiot wnoszonej skargi konstytucyjnej, polegać musi nie tylko na wskazaniu (numerycznym) postanowień Konstytucji i zasad z nich wyprowadzanych, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy, ale również na precyzyjnym przedstawieniu treści prawa lub wolności, wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez ustawodawcę. Powinna temu towarzyszyć – w myśl art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK – szczegółowa i precyzyjna argumentacja uprawdopodabniająca stawiane zarzuty. Z powyższego obowiązku nie może zwolnić skarżącego, działający z własnej inicjatywy, Trybunał Konstytucyjny, który – zgodnie z art. 67 ustawy o TK – orzekając, jest związany granicami skargi konstytucyjnej (por. postanowienie TK z 14 stycznia 2009 r., Ts 21/07, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 91). W konsekwencji niedopuszczalne jest samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie jedynie ogólnikowo sformułowanych przez skarżącego zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów (por. postanowienie TK z 4 lutego 2009 r., Ts 256/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 138).

Powyższe przekładało się również na odmowę nadania dalszego biegu analizowanej skardze na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 2 ustawy o TK.

W tym stanie rzeczy należało postanowić jak na wstępie.