



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 7 listopada 2017 r.

Pozycja 220

POSTANOWIENIE

z dnia 11 października 2017 r.

Sygn. akt Ts 82/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący i sprawozdawca

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz

Piotr Pszczółkowski,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej S.A.,

po s t a n a w i a:

nie uwzględnąć zażalenia.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 15 kwietnia 2017 r. (data nadania) S.A. (dalej: skarżąca) wystąpiła o stwierdzenie, że art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778, ze zm.; dalej: u.p.z.p.) w zakresie, w jakim „wyłącza roszczenia właścicieli lub użytkowników wieczystych, którzy nabyli własność lub użytkowanie wieczyste nieruchomości po wyekspirowaniu planu zagospodarowania przestrzennego, w którym przewidziano przeznaczenie nieruchomości na cel publiczny, a następnie w związku z powtórzeniem w nowym planie zagospodarowania przestrzennego ograniczenia w prawie własności lub użytkowaniu wieczystym w identyczny sposób, jak miało to miejsce w wyekspirowanym planie zagospodarowania przestrzennego (luka planistyczna), doprowadzono do faktycznego wywłaszczenia, a przynajmniej ograniczenia w prawie własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości bez należytego odszkodowania”, jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 2, art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1, ze zm.; dalej: Protokół do Konwencji).

Skarżąca twierdzi, że zakwestionowany art. 36 ust. 1 u.p.z.p. we wskazanym zakresie narusza zasady: demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), dopuszczalności wywłaszczenia tylko za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji) oraz ochrony własności (art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), a także wyrażone w art. 1 Protokołu do Konwencji prawo poszanowania mienia.

Postanowieniem z 20 czerwca 2017 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącej 27 czerwca 2017 r.) Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, stwierdziwszy, że została ona wniesiona z przekroczeniem terminu wskazanego w art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p. TK). Wyjaśnił w nim, że „wyczerpanie drogi prawnej” w rozumieniu art. 77 ust. 1 u.o.t.p. TK oznacza skorzystanie z przysługujących skarżącemu zwyczajnych środków odwoławczych, zaś wystąpienie ze środkami o charakterze nadzwyczajnym nie ma wpływu na bieg terminu do złożenia skargi konstytucyjnej. W chwili uzyskania przez skarżącego orzeczenia sądowego wykazującego walor prawomocności, a więc orzeczenia, co do którego nie przysługują już zwyczajne środki odwoławcze, wypełniony zostaje obowiązek wynikający z art. 77 ust. 1 u.o.t.p. TK. Wydanie takiego orzeczenia nadaje bowiem – niezbędny w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji – walor ostateczności rozstrzygnięciu, z którym skarżący wiąże zarzut naruszenia jego wolności lub praw. Podjęcie następnie dalszych kroków zmierzających do wzruszenia takiego orzeczenia, także wówczas, gdy towarzyszy im wydanie w sprawie kolejnych rozstrzygnięć, nie mieści się już w zakresie pojęcia „wyczerpania drogi prawnej”.

Jak ustalił Trybunał, w sprawie w związku z którą została wniesiona skarga, ostatecznym orzeczeniem w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, jest wyrok Sądu Apelacyjnego w W. z lutego 2016 r. oddalający apelację skarżącej. Właśnie to orzeczenie ostatecznie ukształtowało sytuację prawną skarżącej, z którą wiążą się postawione w skardze zarzuty. A zatem – jak wskazał Trybunał – to od daty doręczenia tego orzeczenia, nie zaś – jak przyjęła skarżąca – postanowienia SN z grudnia 2016 r., rozpoczął bieg trzymiesięczny termin do wniesienia skargi konstytucyjnej. Skarżąca złożyła skargę konstytucyjną dopiero 15 kwietnia 2017 r., a więc przekroczyła termin określony w art. 77 ust. 1 u.o.t.p. TK.

W zażaleniu złożonym 4 lipca 2017 r. (data nadania), skarżąca zakwestionowała postanowienie Trybunału w całości, zarzucając naruszenie art. 77 ust. 1 u.o.t.p. TK przez przyjęcie, że „»wyczerpanie drogi prawnej«, o którym mowa w tym przepisie należy rozumieć jako skorzystanie z przysługujących skarżącemu zwyczajnych środków odwoławczych, podczas gdy nadzwyczajne środki zaskarżenia przewidziane w kodeksie postępowania cywilnego również są elementem drogi prawnej umożliwiającej stronie dochodzenia ochrony swoich praw”. Skarżąca zwróciła uwagę na to, że skarga kasacyjna jest elementem drogi prawnej przysługującej stronom postępowania cywilnego, po spełnieniu przesłanek określonych w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.; dalej: k.p.c.). W związku z tym, „w sprawach, w których strona jest uprawniona do wniesienia skargi kasacyjnej o wyczerpaniu drogi prawnej może być mowa dopiero po rozpoznaniu przedmiotowej skargi przez Sąd Najwyższy”. Interpretacja pojęcia „wyczerpanie drogi prawnej” wskazana przez Trybunał w zaskarżonym postanowieniu prowadzi – jak zarzuciła skarżąca – do sytuacji, w której „strony po wydaniu wyroku przez sąd II instancji, w postępowaniu w którym naruszono ich prawa i wolności konstytucyjne, w celu ich ochrony zobligowane (...) [są] do jednoczesnego złożenia skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego oraz skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego”. Przyjęte przez Trybunał rozumienie użytego w art. 77 ust. 1 u.o.t.p. TK pojęcia „wyczerpanie drogi prawnej” jest więc nieracjonalne z punktu widzenia zasady ekonomiki procesowej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 61 ust. 5 u.o.t.p. TK 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. 37 ust. 1 pkt 3 lit. c w związku z art. 61 ust. 5–8 u.o.t.p. TK). Na etapie roz-

poznania zażalenia Trybunał bada przede wszystkim, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

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

W pierwszej kolejności podkreślić należy, że zastosowana przez Trybunał wykładnia pojęcia „wyczerpanie drogi prawnej”, leżąca u podstaw odmowy nadania wniesionej skardze dalszego biegu, jest kontynuacją istniejącej w tym zakresie linii orzeczniczej sądu konstytucyjnego. Analiza jego judykatów wskazuje bowiem jednoznacznie, że do wyczerpania drogi prawnej dochodzi w momencie uzyskania przez skarżącego prawomocnego orzeczenia w konsekwencji skorzystania przez niego z przysługujących mu zwyczajnych środków odwoławczych, przy czym skorzystanie oznacza wniesienie takiego środka przy spełnieniu wszystkich wymogów wynikających z danej procedury. Wniesienie innych środków zaskarżenia, tzw. nadzwyczajnych środków (np. kasacji w sprawach karnych, skargi o wznowienie postępowania, czy też skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego rozstrzygnięcia) wykracza poza ramy „drogi prawnej”, o której mowa w art. 77 ust. 1 u.o.t.p TK (zob. postanowienia TK z 25 października 1999 r., Ts 81/99, OTK ZU nr 6/2001, poz. 169 oraz 28 czerwca 2000 r., Ts 82/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 250). Uzasadnienie takiej wykładni można znaleźć w postanowieniu Trybunału z 6 listopada 2002 r. (SK 4/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 85), w którym Trybunał orzekł: „Wyczerpanie (...) drogi prawnej winno być rozumiane jako konieczność wykorzystania tych środków prawnych, które prowadzą do wydania w sprawie prawomocnego wyroku sądowego, nie zaś kolejnych rozstrzygnięć dotyczących prób uruchamiania nadzwyczajnych środków proceduralnych, takich jak wznowienie postępowania czy rewizja nadzwyczajna. W przeciwnym razie istniałaby każdorazowa możliwość przywrócenia terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej w sprawie dawno zakończonej ostatecznym rozstrzygnięciem poprzez użycie, czy próbę użycia, takich nadzwyczajnych środków do wzruszenia prawomocnych i ostatecznych rozstrzygnięć. Dopuszczenie takiej możliwości stanowiłoby obejście normy wprowadzającej trzymiesięczny zawity termin do wniesienia skargi konstytucyjnej wynikającej z przepisu art. 46 ust. 1 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy [z dnia 1 sierpnia 1997 r.] o Trybunale Konstytucyjnym [Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.], co należy uznać za niedopuszczalne” (zob. także postanowienie TK z 24 kwietnia 2001 r., Ts 17/01, OTK ZU nr 3/B/2002, poz. 204).

Podkreślić także należy, że wprowadzenie wymogu skorzystania z wszystkich środków odwoławczych przed wniesieniem skargi konstytucyjnej, w tym nadzwyczajnych środków zaskarżenia, doprowadziłoby do przedłużania stanu naruszenia prawa konstytucyjnego lub konstytucyjnej wolności na czas nieokreślony. W tym zakresie podział na zwyczajne i nadzwyczajne środki zaskarżenia, jak również uzależnienie wystąpienia ze skargą konstytucyjną wyłącznie od uprzedniego skorzystania przez skarżącego z pierwszej z wymienionych kategorii środków odwoławczych, nie tylko nie kolidują z istotą skargi konstytucyjnej, ale też służą realizacji funkcji, jakie ma ona do spełnienia.

Ponadto wbrew temu, co podnosi skarżąca, w sytuacji, gdy – jej zdaniem – doszło na naruszenia wolności i praw konstytucyjnych, nie zachodzi konieczność inicjowania postępowań zarówno przed Trybunałem, jak i Sądem Najwyższym. Skarga konstytucyjna nie jest – co przyjęła skarżąca – środkiem procesowym konkurencyjnym w stosunku do skargi kasacyjnej. Przysługuje ona tylko w przypadku takiego naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności, którego źródłem jest niekonstytucyjna treść zastosowanego przepisu; jego niewłaściwe zastosowanie przez orzekające w sprawie sądy nie uprawnia do wniesienia skargi konstytucyjnej, stanowi natomiast podstawę do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 398³ § 1 k.p.c.). W ocenie Trybunału ekonomikę procesową naruszałoby wprowadzenie wymogu wnoszenia

skargi kasacyjnej w sytuacji, w której nie budziłoby wątpliwości, iż naruszenie przysługujących skarżącemu praw konstytucyjnych wynika z brzmienia zakwestionowanego przepisu.

Mając powyższe na względzie Trybunał – na podstawie art. 61 ust. 8 ustawy o TK – nie uwzględnił zażalenia.