



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 2 maja 2018 r.

Pozycja 66

POSTANOWIENIE z dnia 29 listopada 2017 r. Sygn. akt Ts 40/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej J.S., E.S. i M.S. w sprawie zgodności:

art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1496) z

- 1) art. 2 w zw. z art. 31 ust. 3, w zw. z art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 2 w zw. z art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) art. 21 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3, w zw. z art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 15 lutego 2017 r. (data nadania) J.S., E.S. i M.S. (dalej: skarżące) zakwestionowały zgodność art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1496; dalej: specustawa drogowa) w zakresie, „w jakim umożliwia zastosowanie szczególnego trybu przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (...) w odniesieniu do wszystkich dróg publicznych przy zaniechaniu wprowadzenia jakichkolwiek wymaganych w takim wypadku przez normy konstytucyjne wyjątków i ograniczeń”, z art. 2 w zw. z art. 31 ust. 3, w zw. z art. 64 Konstytucji; art. 2 w zw. z art. 64 Konstytucji; art. 21 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3, w zw. z art. 64 Konstytucji.

Skargę wniesiono w związku z następującą sprawą.

Decyzją z marca 2015 r. Prezydent Miasta zatwierdził projekt budowlany i zezwolił na realizację inwestycji drogowej pod nazwą „Rozbudowa odcinka ulicy A. w G.”, która ma być wykonana między innymi na części działki należącej do skarżących. Realizacja tej inwestycji, polegającej na budowie placu do zawracania, spowoduje, jak twierdzą skarżące, dewastację ich ogródka przydomowego. Skarżące wniosły odwołanie od decyzji organu pierwszej instan-

cji. Kontrolujący to rozstrzygnięcie Wojewoda decyzją z czerwca 2015 r. uchylił decyzję organu pierwszej instancji ze względu na nieprawidłową numerację działek, przez które przebiegać ma projektowana droga i infrastruktura, i zezwolił na realizację inwestycji drogowej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w G. wyrokiem z kwietnia 2016 r. uchylił decyzję Wojewody. W uzasadnieniu wyroku sąd wskazał, że ulica, przy której znajdują się nieruchomości skarżących, jest drogą publiczną, a zatem do realizacji inwestycji w jej obrębie zastosowanie znajdują przepisy specustawy drogowej. Sąd uznał natomiast, że zaskarżona decyzja została wydana na podstawie wewnętrznie sprzecznej dokumentacji projektowej, a więc z naruszeniem obowiązku wszechstronnego zbadania sprawy.

Wyrokiem z września 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną od orzeczenia sądu pierwszej instancji.

Skarżące uważają, że kwestionowany przepis: jest sprzeczny z zasadą proporcjonalności, gdyż spośród możliwych rozwiązań nie wprowadza tych najmniej uciążliwych dla podmiotów, wobec których ma być stosowany i prowadzi do naruszenia istoty prawa własności; narusza zasadę ochrony praw nabytych i zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, gdyż narusza prawo do równej ochrony własności; umożliwia ingerencję w istotę prawa własności, prowadzi do ograniczenia możliwości korzystania z własności w stopniu większym, niż konieczny, nie uwzględniając wyjątkowego charakteru instytucji wywłaszczenia.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony wolności lub praw. Musi ona spełniać przesłanki jej dopuszczalności, które zostały określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowane w przepisach 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).

2. W myśl art. 77 ust. 1 u.o.t.p. TK jednym z warunków dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest wyczerpanie drogi prawnej, w wyniku czego skarżący uzyskuje ostateczne orzeczenie o tych prawach podmiotowych, o ochronę których wnosi w skardze. Wymóg ten wiąże się z zasadą subsydiarności w korzystaniu z prawa do skargi konstytucyjnej. Subsidiarność skargi konstytucyjnej polega na tym, że jest ona nadzwyczajnym środkiem prawnym, dopuszczalnym tylko wtedy, gdy skutki zarzucanego naruszenia praw podstawowych nie mogą być usunięte w inny sposób. Inaczej niż w przypadku skargi powszechnej (*actio popularis*) osoba wnosząca skargę konstytucyjną działa nie w obronie prawa w ogóle, ale w obronie własnego prawa o szczególnej wartości konstytucyjnej, w sytuacji, w której naruszenie jest rzeczywiste, a nie tylko potencjalne. Celem takiego działania, motywowanym interesem prawnym skarżącego, jest usunięcie skutków naruszenia osobistego, bezpośredniego i aktualnego (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” z 1998 r., nr 1, s. 35 i 41; podobnie W. Wróbel, *Skarga konstytucyjna – problemy do rozwiązania*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, s. 67 i nast.). Wskazany wymóg oparty jest na założeniu, zgodnie z którym do rozstrzygania o sprawach indywidualnych powołane są przede wszystkim sądy i organy administracji publicznej; w konsekwencji Trybunał Konstytucyjny może podjąć działania dopiero po wyczerpaniu przez skarżącego wszystkich procedur pozwalających na merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy (por. postanowienie TK z 1 lipca 1999 r., Ts 64/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 10).

W ocenie Trybunału w analizowanej sprawie warunek wyczerpania drogi prawnej, a tym samym uzyskania ostatecznego orzeczenia, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, nie został spełniony.

Skarżące wskazują na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z września 2016 r. (sygn. akt), który – w ich ocenie – wykazuje kwalifikację „ostatecznego orzeczenia”. Stanowiska tego nie można jednak podzielić. Choć wyrok ten jest wyrokiem prawomocnym, to nie jest on orzeczeniem, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, ponieważ nie rozstrzyga on o prawach podmiotowych, o ochronę których skarżące wnoszą. Trybunał przypomina, że skarżące wniosły skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z kwietnia 2016 r., w którym sąd uchylił decyzję Wojewody z czerwca 2015 r. Oddalenie skargi kasacyjnej skarżących przez Naczelną Sąd Administracyjny skutkuje wyłącznie tym, że Wojewoda P., na podstawie prawomocnego wyroku sądu pierwszej instancji, obowiązany jest ponownie rozpoznać sprawę zainicjowaną odwołaniem skarżących od decyzji Prezydenta Miasta z marca 2015 r. Po wydaniu przez NSA wyroku z września 2016 r. sprawa zezwolenia na realizację inwestycji drogowej określonej w decyzji Prezydenta Miasta z marca 2015 r. jest nadal w toku. W konsekwencji wystąpienie przez skarżące ze skargą konstytucyjną na tym etapie postępowania musi być uznane za przedwczesne, a przez to niedopuszczalne.

3. Ponadto Trybunał stwierdza, że skarżące nieprawidłowo uczyniły przedmiotem skargi wyłącznie art. 1 ust. 1 specustawy drogowej. Skarżące upatrują w tym przepisie podstawę prawną do ingerencji w przysługujące im prawa podmiotowe, którą wiążą z uznaniem ulicy A. w G. za drogę publiczną, co spowodowało poddanie inwestycji realizowanych na tej drodze reżimowi prawnemu wynikającemu z przepisów specustawy drogowej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego takie określenie przedmiotu skargi jest wadliwe.

3.1. Zgodnie z zakwestionowanym przepisem „ustawa określa zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440, 1920, 1948 i 2255 oraz z 2017 r. poz. 191 i 1089), zwanych dalej „drogami”, a także organy właściwe w tych sprawach”. Z przepisu tego wynika, że uproszczone zasady i procedury przygotowania i realizacji inwestycji drogowych, określone w zaskarżonej ustawie znajdują zastosowanie do inwestycji mających na celu budowę (rozbudowę) dróg publicznych, a więc dróg innych niż drogi wewnętrzne w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. Przepis ten nie odnosi się natomiast do poszczególnych etapów realizacji inwestycji ani do wiążącej się z nimi ingerencji w prawo własności podmiotów prywatnych. Zagadnienia te stały się bowiem przedmiotem regulacji w dalszej części zakwestionowanej ustawy oraz innych aktach prawnych (np. przywołanej ustawie o drogach publicznych).

3.2. Należy przypomnieć, że do zasadniczych przesłanek dopuszczalności wystąpienia ze skargą konstytucyjną należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Muszą one stanowić podstawę prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej i jednocześnie prowadzić do naruszenia wskazywanych przez skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw (por. postanowienie TK z 19 października 2004 r., SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101).

3.3. W sprawie skarżących pierwszy ze wskazanych warunków został spełniony – art. 1 specustawy drogowej był jedną z podstaw prawnych wydanych wobec nich rozstrzygnięć. Jednak wbrew wymogom wynikającym z art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p. TK sam art. 1 zakwestionowanej ustawy nie doprowadził do naruszenia praw podmiotowych skarżących.

3.4. Trybunał Konstytucyjny zwracał już uwagę, że stopień złożoności stosunków prawnych powoduje, iż do rzadkości należą sytuacje, w których orzeczenie o wolnościach

bądź prawach skarżącego opiera się na normie prawnej wyprowadzonej z jednej tylko jednostki redakcyjnej aktu prawnego. Przeciwnie, organy władzy publicznej, określając zakres uprawnień bądź obowiązków adresatów prawa, zmuszone są do współstosowania wielu przepisów i wydobywania w oparciu o ich treść normy prawnej (zob. postanowienie z 9 grudnia 2009 r., Ts 29/08, OTK ZU nr 6/B/2009, poz. 444). To na skarżących ciążył obowiązek dokładnego wskazania zaskarżonych przepisów, z treścią których wiąże naruszenie ich praw podmiotowych. Obowiązku tego skarżące nie spełniły.

3.5. Wadliwe wyznaczenie zakresu przedmiotowego skargi jest wiążące dla Trybunału, gdyż – zgodnie z art. 67 ust. 1 u.o.t.p. TK – „Trybunał przy orzekaniu jest związany granicami (...) skargi i bada akt ustawodawczy tylko w części wskazanej przez wnioskodawcę w tym sensie, że przedmiotem badania czyni kwestionowaną przez wnioskodawcę treść normatywną wyrażoną wprost w przepisach tego aktu lub z przepisów tych wynikającą, co do której odnosi się zarzut niekonstytucyjności podniesiony przez wnioskodawcę” (zob. wyrok TK z 16 czerwca 1999 r., P 4/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 98).

3.6. Niezależnie od powyższych okoliczności Trybunał podkreśla, że skarżące opierają oczekiwanie zbadania konstytucyjności wskazanego przepisu na hipotetycznym stanie naruszenia ich praw, do którego ma dojść w związku z zastosowaniem poszczególnych przepisów specustawy drogowej oraz ustaw, do stosowania których odsyła kwestionowana ustawa. Skarżące nie określiły zatem, w treści których konkretnych przepisów upatrują naruszenie przysługujących im praw podmiotowych. Poprzestaly jedynie na ogólnym podważaniu konstytucyjności szczególnego reżimu prawnego wyznaczonego zespołem przepisów regulujących prowadzenie inwestycji na drogach publicznych. Tymczasem skarga konstytucyjna jest zindywidualizowanym środkiem ochrony wolności lub praw, przysługującym w razie wystąpienia ingerencji w te prawa. Nie legitymuje do jej wniesienia samo przekonanie skarżących, że do takiej ingerencji dojdzie w bliżej nieokreślonym czasie (zob. postanowienie TK z 24 października 1999 r., SK 31/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 262), gdyż naruszenie wolności lub praw skarżących w chwili wnoszenia skargi musi być aktualne i realne. Artykuł 79 Konstytucji przyznaje prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej „każdemu, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone”. Redakcja przepisu nie pozostawia żadnych wątpliwości, że Konstytucja przyznaje to prawo tylko temu, czyje prawa „zostały naruszone”, czyli zdarzenie (naruszenie) to musi rzeczywiście nastąpić. W szczególności zaś nie chodzi o zagrożenie potencjalne, czyli o to, że prawa skarżącego mogą być naruszone w przyszłości (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 271 i n.).

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

POU CZ EN I E

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p. TK skarżącym przysługuje prawo wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty doręczenia tego postanowienia.

