



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 31 lipca 2018 r.

Pozycja 121

POSTANOWIENIE z dnia 7 czerwca 2018 r. Sygn. akt Ts 140/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej J.G. w sprawie zgodności:

art. 1 oraz art. 11f ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2031) z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 11 lipca 2017 r. J.G. (dalej: skarżąca) wystąpiła o zbadanie zgodności art. 1 oraz art. 11f ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2031) z art. 2, art. 21 ust. 1 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Skargę konstytucyjną wniesiono w związku z następującą sprawą.

Decyzją Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z 27 października 2015 r. udzielono zezwolenia na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi publicznej – ulicy R. w Warszawie, w dzielnicy W.

Od tej decyzji odwołanie do Wojewody Mazowieckiego wniosła grupa sześciu osób, w tym skarżąca. Decyzją Wojewody Mazowieckiego z 5 kwietnia 2016 r. (dalej: decyzja Wojewody) utrzymano w mocy zaskarżoną decyzję.

Skargę na decyzję Wojewody wniosła grupa sześciu osób, w tym skarżąca. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: WSA) wyrokiem z 7 września 2016 r. skargę oddalił. WSA podzielił stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji, że organy orzekające w tej sprawie nie mogły oceniać – wbrew stanowisku skarżących – zasadności wyboru trybu, w którym inwestor dochodził pozwolenia na realizację jego zamierzenia inwestycyjnego. WSA wyjaśnił, że skarżący kwestionowali przymiot drogi publicznej w odniesieniu do objętej inwestycją ulicy R., która – w ocenie skarżących – nie powinna być

zaliczana do dróg publicznych. WSA przypomniał, że ulica ta została zaliczona do tej kategorii na podstawie Uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy, a więc „sugerowana wadliwość tej uchwały nie może być weryfikowana po myśli skarżących ani przez organ, ani przez Sąd w niniejszym postępowaniu”.

Od wyroku WSA skargę kasacyjną wniosła grupa czterech osób, w tym skarżąca. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) wyrokiem z 1 marca 2017 r. skargę kasacyjną oddalił. NSA przypomniał, że zgodnie z jego orzecznictwem, rolą orzekającego w sprawie organu było jedynie „sprawdzenie kompletności wniosku w świetle wymogów ustawowych oraz czy koncepcja składającego wniosek mieści się w granicach wymogów wyznaczonych przez prawo”. Dlatego nie można – w ocenie NSA – zarzucać organom ani WSA „naruszenia prawa z tego powodu, że nie przeprowadziły żądanej przez skarżących analizy rozwiązań zawartych w projekcie, tak jak oni by tego oczekiwali”.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2018 r. skarżąca została wezwana do usunięcia braków formalnych skargi. Odpowiedź na to wezwanie została wniesiona w ustawowym terminie.

Skarżąca zarzuciła zakwestionowanym przepisom, że naruszyły jej konstytucyjne wolności i prawa wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji, z którego skarżąca wywodzi zasadę proporcjonalności), zasady ochrony własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady równości (art. 32 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Zgodnie z art. 61 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) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu, gdy nie spełnia ona określonych przez prawo wymagań lub gdy jest oczywiście bezzasadna. Mając na uwadze art. 67 ust. 1 u.o.t.p. TK, Trybunał przy orzekaniu jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym w skardze konstytucyjnej.

2. Trybunał stwierdził, że badana skarga, pomimo wezwania skarżącej do usunięcia braków formalnych, nie spełnia wymagań określonych w art. 53 ust. 1 pkt 1-3 u.o.t.p. TK.

Na podstawie art. 61 ust. 3 u.o.t.p. TK, zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2018 r. (dalej: zarządzenie sędziego), skarżąca została wezwana do usunięcia braków formalnych skargi, w tym: po pierwsze – do określenia jednostek redakcyjnych przepisów kwestionowanych w skardze konstytucyjnej; po drugie – do dokładnego wskazania, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącej i w jaki sposób zostały naruszone przez przepisy zakwestionowane w skardze konstytucyjnej; po trzecie – do uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącej, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu. Skarżąca wniosła w ustawowym terminie odpowiedź na to wezwanie, lecz nie usunęła rzeczonych braków w sposób poprawny.

2.1. Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p. TK skarga konstytucyjna powinna zawierać określenie przepisu stanowiącego podstawę wydania ostatecznego orzeczenia w sprawie objętej badaną skargą konstytucyjną.

Skarżąca zakwestionowała konstytucyjność art. 1 oraz art. 11f ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2031; dalej: ustawa inwestycyjna).

Zgodnie z podstawowymi zasadami prawoznawstwa, przepisem prawnym nazywa się elementarną jednostkę systematyczną danego tekstu prawnego. Jeżeli tekst prawny składa się z artykułów (ustępów, punktów, liter), to każdy artykuł (ustęp, punkt, litera itd.) będzie stanowił przepis prawny (L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydanie XVII, Toruń 2016, s. 51).

Zakwestionowane przepisy art. 1 oraz art. 11f ust. 1 ustawy inwestycyjnej składają się z kilku jednostek systematycznych i zawierają obszerniejszą treść normatywną. Pierwszy z nich – art. 1 ustawy inwestycyjnej (określający przedmiot ustawy) składa się z trzech ustępów, odnoszących się do odmiennych kwestii. Drugi z nich – art. 11f ust. 1 ustawy inwestycyjnej (określający treść rozstrzygnięcia) składa się natomiast z ośmiu punktów (a punkt ostatni, z dziesięciu podpunktów – liter), które określają elementy, z jakich składa się decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji. Skarżąca nie określiła w sposób dokładny konkretnego przepisu, którego konstytucyjność kwestionuje. Nie wynika to również z uzasadnienia skargi konstytucyjnej.

Z tych względów, zarządzeniem sędziego, skarżąca została wezwana do określenia jednostek redakcyjnych przepisów kwestionowanych w skardze konstytucyjnej. W odpowiedzi na to, skarżąca zamiast wskazać konkretną jednostkę redakcyjną art. 1 i art. 11f ust. 1 ustawy inwestycyjnej, zakwestionowała konstytucyjność kolejnych przepisów tej ustawy, niewskazanych w skardze konstytucyjnej z 11 lipca 2017 r.

Trybunał przypomina, że zgodnie z jego dotychczasowym orzecznictwem, podniesienie zarzutu niekonstytucyjności przepisów, które nie były objęte pierwotną wersją skargi, jest możliwe tylko w drodze wniesienia osobnej skargi konstytucyjnej. Wymaga to jednak dochowania wszystkich wymogów proceduralnych, w tym terminu określonego w art. 77 ust. 1 u.o.t.p. TK (zob. postanowienia TK z: 17 listopada 1999 r., sygn. SK 17/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 168; 22 czerwca 2010 r., sygn. Ts 244/09, OTK ZU nr 1/B/2011, poz. 55 oraz 24 marca 2015 r., sygn. Ts 202/14, OTK ZU nr 3/B/2015, poz. 268). W przypadku badanej skargi zmiana przedmiotu zaskarżenia nie jest możliwa, albowiem upłynął już termin wniesienia tego środka prawnego. Wykonując zarządzenie sędziego, skarżąca mogła doprecyzować (do czego *de facto* została wezwana) przedmiot zaskarżenia jedynie z przepisów wskazanych w skardze konstytucyjnej.

Z tych względów Trybunał stwierdził, że badana skarga nie spełnia wymogu określonego w art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p. TK i brak ten nie został usunięty przez skarżącą w sposób poprawny.

2.2. Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK skarga konstytucyjna powinna zawierać wskazanie konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego oraz sposobu ich naruszenia przez przepisy zakwestionowane w skardze.

Skarżąca nie wskazała żadnych wolności lub praw wynikających z art. 21 ust. 1 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji, które zostały naruszone przez zakwestionowane w skardze przepisy. Natomiast stwierdziła, że doszło do naruszenia zasady proporcjonalności, którą skarżąca odczytuje z art. 2 Konstytucji.

Trybunał przypomina, że zasada proporcjonalności wyrażona została w art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. postanowienie TK z 20 lutego 2008 r., sygn. SK 27/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 22 i przytaczane tam orzecznictwo), który nie został wskazany przez skarżącą jako wzorzec kontroli. Z tego powodu zarzut naruszenia zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 2 Konstytucji, Trybunał uznał za oczywiście bezzasadny.

Ponadto należy przypomnieć, że w postanowieniach pełnego składu z 23 stycznia 2002 r. (sygn. akt Ts 105/00; OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60) oraz 24 października 2001 r., (sygn. akt SK 10/01; OTK ZU nr 7/2001, poz. 225) Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko o niedopuszczalności, w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną, powoływania jako

„samodzielnych” wzorców kontroli – odpowiednio – art. 2 oraz art. 32 Konstytucji. Przepisy te nie kreują bowiem w sposób samoistny praw lub wolności jednostki o charakterze podmiotowym (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK). Pogląd ten zachowuje nadal swą aktualność (wyrok TK z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt SK 35/15, OTK ZU A/2017, poz. 51).

Zarządzeniem sędziego, skarżąca została wezwana do dokładnego wskazania, która jej konstytucyjna wolność lub prawo oraz w jaki sposób zostały naruszone przez przepisy zakwestionowane w skardze. W odpowiedzi na to skarżąca ograniczyła się jedynie do przytoczenia treści art. 2 i art. 32 Konstytucji, pomijając art. 21 ust. 1 Konstytucji. Nie wskazała natomiast żadnych wolności lub praw wynikających z tych norm konstytucyjno-prawnych ani sposobu, w jaki prawa te zostały naruszone przez przepisy zakwestionowane w skardze.

Mając na względzie te okoliczności, Trybunał stwierdził, że badana skarga nie spełnia wymogu określonego w art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK i brak ten nie został usunięty przez skarżącą w sposób poprawny.

2.3. Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p. TK, skarga konstytucyjna powinna zawierać uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego.

Trybunał stwierdził, że skarżąca, zamiast uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów, przedstawiła uzasadnienie zarzutu wadliwego zastosowania prawa w sprawie objętej badaną skargą. Wskazywała, że orzekające w sprawie organy i sądy „wbrew przepisom prawa” umożliwiły przeprowadzenie realizacji inwestycji. W ocenie skarżącej, źródłem naruszenia było wadliwe zastosowanie zakwestionowanych przepisów, nie zaś ich niekonstytucyjny charakter.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że nie jest uprawniony do kontrolowania wykładni przepisów ani aktów stosowania prawa, jednak w ramach wyjątku, w zakresie kognicji Trybunału mieści się dokonywanie kontroli konstytucyjności treści normatywnej przepisu uzyskanej w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej (por. wyrok TK z 20 czerwca 2017 r., sygn. akt K 5/17, OTK ZU A/2017, poz. 48 oraz przywołane w nim orzecznictwo). Jeśli jednak skarżąca nie kwestionuje treści normatywnej przepisu, którą uzyskał on w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej, to – mając na uwadze art. 67 ust. 1 u.o.t.p. TK – Trybunał nie ma podstaw do dokonania takiej kontroli.

Z tych względów Trybunał stwierdził, że badana skarga nie spełnia wymogu określonego w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p. TK i brak ten nie został usunięty przez skarżącą w sposób poprawny.

3. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że badana skarga, pomimo wezwania do usunięcia jej braków formalnych (art. 61 ust. 3 u.o.t.p. TK), nie spełnia wymogów określonych w art. 53 ust. 1 pkt 1-3 u.o.t.p. TK i z tego powodu odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 2 u.o.t.p. TK.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

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