



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 18 kwietnia 2023 r.

Pozycja 104

POSTANOWIENIE

z dnia 27 października 2022 r.

Sygn. akt Ts 250/21

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Sych,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej A.G. o zbadanie zgodności:

art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.) w zakresie, w jakim „nie przewiduje możliwości występowania w charakterze strony członka wspólnoty w procesie legalizacji przedsięwzięcia budowlanego, a to z uwagi na status organizacyjny Wspólnoty Mieszkaniowej określony przez art. 6 oraz art. 21 ust. 1 ustawy o własności lokali”, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 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 skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 5 października 2021 r. (data nadania), A.G. (dalej: skarżąca) – reprezentowana przez pełnomocnika z wyboru – wystąpiła z żądaniem przytoczonym na tle następującego stanu faktycznego:

1.1. We wnioskach z 16 maja 2019 r., 10 czerwca 2019 r., 24 czerwca 2019 r. i 3 lipca 2019 r. skarżąca wystąpiła do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego W. (dalej też: organ) o przeprowadzenie czynności kontrolnych na nieruchomości w związku z budową instalacji gazowej.

Postanowieniem z 8 lipca 2019 r. organ odmówił wszczęcia postępowania administracyjnego na wniosek skarżącej, uznawszy że nie ma ona legitymacji procesowej w rozumieniu art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.; dalej: k.p.a.).

Wskutek zażalenia skarżącej z 25 lipca 2019 r. na powyższe rozstrzygnięcie Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej: organ odwoławczy), postanowieniem z 2 września 2019 r., utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie.

Zdaniem organu odwoławczego, wprawdzie nie jest wykluczony udział w postępowaniu administracyjnym – obok wspólnoty mieszkaniowej lub spółdzielni – także właściciele

poszczególnych lokali, którym przysługuje udział w nieruchomości wspólnej, jednakże pod warunkiem, że wykażą własny zindywidualizowany interes prawny. W ocenie organu odwoławczego okoliczności wskazywane przez skarżącą we wnioskach z 16 maja 2019 r., 10 czerwca 2019 r., 24 czerwca 2019 r. i 3 lipca 2019 r. oraz w zażaleniu z 25 lipca 2019 r. nie przesądzały o istnieniu tego rodzaju indywidualnego interesu prawnego. Tym samym organ pierwszej instancji słusznie ocenił, że żądanie zawarte we wnioskach skarżącej pochodziło od podmiotu nieuprawnionego, co pociągało za sobą odmowę wszczęcia postępowania. Organ odwoławczy stwierdził również, że bezpośrednie zainteresowanie skarżącej rozstrzygnięciem sprawy, świadczy jedynie o interesie faktycznym, który nie jest przesłanką do uznania jej za stronę postępowania przed organami nadzoru budowlanego.

1.2. Na postanowienie z 2 września 2019 r. skarżąca wniosła skargę do sądu administracyjnego.

Wyrokiem z 20 lutego 2020 r. (sygn. akt [...]) Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. oddalił skargę na postanowienie organu odwoławczego; orzeczenie to zostało następnie podtrzymane przez Naczelną Sąd Administracyjny w wyroku z 20 kwietnia 2021 r. (sygn. akt [...]), oddalającym skargę kasacyjną. W ocenie sądów administracyjnych obu instancji skarżąca nie miała przymiotu strony postępowania administracyjnego, dlatego organ pierwszej instancji zasadnie odmówił wszczęcia postępowania na wniosek skarżącej.

2. Zdaniem skarżącej wydane wobec niej orzeczenia sądów administracyjnych w sposób nieprawidłowy pozbawiły ją prawa do bycia stroną w postępowaniu administracyjnym przed organem nadzoru budowlanego (s. 7-9 uzasadnienia skargi).

3. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2021 r. (którego odpis został doręczony pełnomocnikowi skarżącej 13 grudnia 2021 r.) – na podstawie art. 57 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) – skarżąca została wezwana do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez:

1) doręczenie:

a) podpisanej skargi konstytucyjnej,

b) prawidłowego pełnomocnictwa szczególnego uprawniającego do sporządzenia i wniesienia skargi oraz reprezentowania skarżącej przed Trybunałem Konstytucyjnym w odniesieniu do sprawy, w związku z którą złożona została skarga konstytucyjna (wraz z czterema kopiami);

2) udokumentowanie daty doręczenia orzeczenia wskazanego w skardze konstytucyjnej jako ostateczne.

We wniesionym do Trybunału 20 grudnia 2021 r. (data nadania) piśmie procesowym skarżąca wykonała powyższe zarządzenie.

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. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymogom.

2. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie uczyniono art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.) w brzmieniu:

„Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”.

Przepis ten został zakwestionowany w zakresie, w jakim „nie przewiduje możliwości występowania w charakterze strony członka wspólnoty w procesie legalizacji przedsięwzięcia budowlanego, a to z uwagi na status organizacyjny Wspólnoty Mieszkaniowej określony przez art. 6 oraz art. 21 ust. 1 ustawy o własności lokali”, a jako wzorce kontroli skarżąca powołała art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji.

3. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że analiza argumentacji skarżącej prowadzi do wniosku, że kwestionuje ona wprost wydane w jej sprawie orzeczenia sądów administracyjnych, czyli akty stosowania prawa.

W związku z powyższym należy przypomnieć, że w obowiązującym stanie prawnym przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w trybie skargi konstytucyjnej nie są akty stosowania prawa, a sam Trybunał nie pełni funkcji kolejnej instancji odwoławczej (zob. np. postanowienia TK z: 8 marca 2004 r., sygn. Ts 202/03, OTK ZU nr 2/B/2004, poz. 150; 15 grudnia 2009 r. i 19 października 2010 r., sygn. Ts 257/08, OTK ZU nr 5/B/2010, poz. 335 i 336; 31 października 2011 r., sygn. Ts 306/10, OTK ZU nr 5/B/2011, poz. 381; 11 kwietnia 2013 r. i 8 listopada 2013 r., sygn. Ts 128/12, OTK ZU nr 6/B/2013, poz. 580 i 581; 22 kwietnia 2013 r., sygn. Ts 72/12, OTK ZU nr 5/B/2013, poz. 474; 8 lipca 2014 r., sygn. Ts 256/13, OTK ZU nr 1/B/2015, poz. 43 oraz 5 grudnia 2016 r., sygn. Ts 194/16, OTK ZU B/2017, poz. 32).

Okoliczność ta – stanowiąca nieusuwalne uchybienie formalne – pociąga za sobą odmowę nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p.TK.

4. W dalszej kolejności Trybunał zwraca uwagę na nieprawidłowe powołanie przez skarżącą konstytucyjnych wzorców kontroli.

Należy przypomnieć, że wstępne rozpoznanie skargi konstytucyjnej wymaga przede wszystkim zbadania, czy wskazany przez skarżącego wzorzec podstawowy (*in casu*: art. 45 ust. 1 Konstytucji) może stanowić punkt odniesienia przy badaniu zaskarżonego przepisu. To z kolei ma wpływ na ocenę dopuszczalności orzekania przez Trybunał w oparciu o powołane przez skarżącego wzorce związkowe (*in casu*: art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji). Aby bowiem 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.

Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie, gdyż statuuje on konstytucyjne prawo do sądu, a mimo to skarżąca odnosi go do zasad postępowania administracyjnego. W postanowieniu z 14 grudnia 2010 r., sygn. Ts 120/10 (OTK ZU nr 2/B/2011, poz. 161) Trybunał wyjaśnił, że „w demokratycznym państwie prawnym postępowanie przed wszystkimi organami władzy publicznej, które są prawnie powołane do rozstrzygania o sytuacji jednostki, powinno spełniać pewne wymagania sprawiedliwości i rzetelności. Z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) w powiązaniu z prawem do kwestionowania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji) wynika ogólny wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej. Na etapie postępowania administracyjnego wywodzenie praw podmiotowych z zasad odnoszących się do postępowania sądowego jest jednak oczywiście bezzasad-

ne. W zakresie przedmiotowym art. 45 Konstytucji nie mieści się zagadnienie sprawiedliwości proceduralnej przed organami postępowania administracyjnego”. Należy więc uznać, że art. 45 ust. 1 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli w części, w jakiej skarżąca odnosi reguły zeń płynące do postępowania administracyjnego w sprawie uznania jej za stronę w postępowaniu prowadzonym przez nadzór budowlany, w którym przymiot strony ma wspólnota mieszkaniowa, do której skarżąca należy (por. postanowienie z 18 kwietnia 2016 r., sygn. Ts 322/15, OTK ZU B/2016, poz. 346 – dotyczące niedopuszczalności powołania art. 45 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli względem regulacji dotyczącej wydania decyzji o warunkach zabudowy). Skoro zatem zagadnienie sprawiedliwości proceduralnej przed organami postępowania administracyjnego nie mieści się w zakresie przedmiotowym art. 45 ust. 1 Konstytucji (zob. wyroki TK z 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50 oraz 12 kwietnia 2012 r., SK 30/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 39), to przepis ten stanowi nieadekwatny wzorzec kontroli w zakresie dotyczącym uzyskania statusu strony w postępowaniu administracyjnym.

Nieadekwatność art. 45 ust. 1 Konstytucji jako wzorca głównego pociąga za sobą bezprzedmiotowość wzorców związkowych: art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji. Pierwszy z nich stanowi rozwinięcie wspomnianego art. 45 ust. 1, a zatem odnosi się do prawa do sądu. Drugi zaś statuuje prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (*nota bene* skarżąca w swojej sprawie miała zapewnione przez przepisy proceduralne dwuinstancyjne postępowanie administracyjne oraz sądownoadministracyjne i skorzystała z przewidzianych przez ustawy procesowe środków zaskarżenia).

W świetle powyższego rozpoznanie merytoryczne analizowanej skargi konstytucyjnej w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji byłoby niedopuszczalne i w tej też części skardze należy odmówić nadania dalszego biegu na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p.TK.

5. Niezależnie od powyższego Trybunał stwierdził także, że skarga nie spełnia wymagań formalnych przewidzianych w art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK, a mianowicie – nie zawiera uzasadnienia sformułowanego w jej *petitum* zarzutu niezgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu z powołaniem argumentów i dowodów na ich poparcie.

Należy zauważyć, że skarżąca nie wyjaśniła na jakiej podstawie przyjmuje istnienie prawa do bycia stroną postępowania administracyjnego. Prawo takie bynajmniej nie wynika z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 ani art. 78 Konstytucji, co zostało już wyjaśnione w punkcie 4 tej części niniejszego uzasadnienia, niemniej jednak skarżąca – nawet *pro forma* – nie podjęła próby konfrontacji przedmiotu zaskarżenia z powołanymi przez nią wzorcami kontroli, a wręcz przeciwnie – jej argumentacja (na co zwrócono uwagę w punkcie 3 tej części niniejszego uzasadnienia) skierowana została przeciw rozstrzygnięciom wydanym w jej sprawie oraz sposobowi, w jaki sądy administracyjne uargumentowały utrzymanie w mocy postanowień organów nadzoru budowlanego.

Trybunał podkreślał wielokrotnie w swoim orzecznictwie, że przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w postępowaniu pisemnym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące, lecz zawsze muszą być argumentami „nadającymi się” do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny. Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez skarżącego wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli. Dopóki skarżący (wnioskodawca, sąd pytający) nie powoła przekonujących motywów mających świadczyć o niezgodności kwestionowanego przepisu z odnośnymi normami Konstytucji, Trybunał musi uznawać je za zgodne z wzorcem kontroli. Skarga konstytucyjna, wniosek lub pytanie prawne, w których inicjator postępowania ograniczyłby się

do wyrażenia przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją bądź wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości, nie może podlegać rozpoznaniu przez Trybunał. Należy jednocześnie podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany do zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu jej wszechstronnego wyjaśnienia, nie będąc zarazem związanym wnioskami dowodowymi uczestników postępowania (art. 69 ust. 1 i 3 u.o.t.p.TK). Nie oznacza to jednak w żadnym wypadku przerzucenia – przez podmiot inicjujący postępowanie w sprawie – ciężaru dowodzenia na Trybunał. Powyższa reguła postępowania może bowiem znaleźć zastosowanie dopiero wówczas, gdy ten podmiot wykazał należyłą staranność, spełniając wszystkie wymagania wynikające z Konstytucji oraz u.o.t.p.TK (por. w szczególności: odnośnie do skarg konstytucyjnych – postanowienia TK z: 23 maja 2012 r., sygn. Ts 100/11, OTK ZU nr 3/B/2012, poz. 294; 15 listopada 2012 r., sygn. Ts 278/11, OTK ZU nr 2/B/2013, poz. 185; 19 listopada 2012 r., sygn. Ts 4/12, OTK ZU nr 1/B/2013, poz. 107; 13 lutego 2015 r., sygn. Ts 220/13, OTK ZU nr 1/B/2015, poz. 36; 15 lipca 2015 r., sygn. SK 69/13, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 110 oraz 8 października 2015 r., sygn. Ts 165/15, OTK ZU nr 6/B/2015, poz. 710; odnośnie do wniosków – postanowienie pełnego składu TK z 26 listopada 2019 r., sygn. K 5/16, OTK ZU A/2019, poz. 66; odnośnie do pytań prawnych – postanowienia TK z: 4 listopada 2015 r., sygn. P 45/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 171; 4 listopada 2015 r., sygn. P 102/15, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 172 oraz 17 lipca 2019 r., sygn. P 16/17, OTK ZU A/2019, poz. 44).

Z uwagi na to, że powołane przez skarżącą wzorce kontroli są nieadekwatne wobec przedmiotu zaskarżenia, zbędne było wzywanie skarżącej w trybie art. 61 ust. 3 u.o.t.p.TK o prawidłowe uzasadnienie skargi, stosownie do wymogów określonych w art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK (por. postanowienie TK z 19 października 2010 r., sygn. Ts 257/08, OTK ZU nr 5/B/2010, poz. 336).

Z tych powodów należało odmówić nadania dalszego biegu skardze także w oparciu o art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p.TK.

POUCZENIE

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