



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 18 kwietnia 2023 r.

Pozycja 105

## POSTANOWIENIE

z dnia 20 lutego 2023 r.

Sygn. akt Ts 250/21

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krystyna Pawłowicz – przewodniczący  
Andrzej Zielenacki – sprawozdawca  
Zbigniew Jędrzejewski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym, zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 27 października 2022 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej A.G.,

po s t a n a w i a:

**nie uwzględnąć zażalenia.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 5 października 2021 r. (data nadania), A.G. (dalej: skarżąca) – reprezentowana przez pełnomocnika z wyboru – zarzuciła niezgodność 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.

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; k. 5-6 akt o sygn. Ts 250/21).

2. Postanowieniem z 27 października 2022 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

W pierwszej kolejności Trybunał zauważył, 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 tym należało 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. Okoliczność ta – stanowiąca nieusuwalne uchybienie formalne – pociągała za sobą odmowę nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 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).

Następnie Trybunał zwrócił uwagę skarżącej na nieprawidłowe powołanie przez nią wzorców kontroli. Skoro bowiem zagadnienie sprawiedliwości proceduralnej przed organami postępowania administracyjnego nie mieści się w zakresie przedmiotowym art. 45 ust. 1 Konstytucji, to przepis ten stanowił nieadekwatny wzorzec kontroli w zakresie dotyczącym uzyskania statusu strony w postępowaniu administracyjnym. Nieadekwatność zaś wskazanego przepisu jako wzorca głównego pociągała za sobą bezprzedmiotowość wzorców związkowych w postaci 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). Okoliczność ta również pociągała za sobą odmowę nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p.TK.

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 zawierała uzasadnienia sformułowanego w jej *petitum* zarzutu niezgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu z powołaniem argumentów i dowodów na ich poparcie. Z uwagi zaś na to, że powołane przez skarżącą wzorce kontroli były 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.

Odpis powyższego postanowienia wraz z uzasadnieniem został doręczony pełnomocnikowi skarżącej 2 listopada 2022 r.

3. W sporządzonym przez pełnomocnika piśmie procesowym, wniesionym do Trybunału Konstytucyjnego 9 listopada 2022 r. (data nadania), skarżąca złożyła zażalenie na postanowienie z 27 października 2022 r., w którym zakwestionowała wszystkie trzy podstawy odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 ust. 5 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), skarżącemu przysługuje prawo do wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym, badając w szczególności, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo stwierdzono istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu (art. 37 ust. 1 pkt 4 lit. c w związku z art. 61 ust. 7 u.o.t.p.TK).

2. Trybunał stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe.

3. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że analiza argumentacji skarżącej prowadzi do wniosku, iż kwestionowała ona wprost wydane w jej sprawie orzeczenia sądów administracyjnych, czyli akty stosowania prawa. Przekonują o tym następujące wywody zawarte w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej:

– „Argumentacja NSA [przedstawiona w wyroku z 20 kwietnia 2021 r., sygn. akt [...]] w sprawie nie zasługuje na uwzględnienie. Z niezrozumiałych przyczyn ustanowiona została teza wskazana przez WSA [w wyroku z 20 lutego 2020 r., sygn. akt [...]] akurat, jednakże popierana przez NSA o «wyjątkowości sytuacji gdy członek wspólnoty występuje jako strona». Wydaje się, że za tym stwierdzeniem nie stoi żaden poprawny akt subsumpcji, poza obawą nagłego przyrostu spraw administracyjnych w sądach na tym tle” (s. 7 z zachowaniem oryginalnej pisowni; k. 5 akt o sygn. Ts 250/21);

– „Doprawdy trudno uznać dlaczego z przepisu statuującego wspólnotę mieszkaniową – art. 6 oraz przepisu statuującego jej organ – art. 21 ust. 1 sądownictwo administracyjne wykształciło równoległą tezę przesądzającą, że w tym zakresie prawa członków wspólnoty są ograniczone, a wręcz są ich pozbawieni” (s. 8 z zachowaniem oryginalnej pisowni; k. 5v akt o sygn. Ts 250/21);

– „Nie jest zrozumiałym z jednej strony przyznawanie dość szerokiego statusu strony w formie współuczestnictwa w sprawach cywilnych, nawet z pozoru błahych – jak wysokość czynszu, a z drugiej strony odmawianie udziału w sprawie dotyczącej bezpieczeństwa, zdrowia oraz własności lokalu – poprawności wykonania niebezpiecznych instalacji gazowych. Z tej przyczyny skarżąca została ograniczona w obronie swoich praw oraz możliwości ich realizacji przed niezależnym organem sądowym” (s. 8 z zachowaniem oryginalnej pisowni; k. 5v akt o sygn. Ts 250/21);

– „NSA odmawiając statusu strony w postępowaniu, wskazując, pośrednio złośliwie, że w art. 21 Konstytucji nie ma wskazanej normy, że członek wspólnoty mieszkaniowej zawsze jest stroną postępowania administracyjnego, gdy przepis prawa przyznaje prawo do działania tylko zarządowi wspólnoty. Doprawdy jest to zadziwiający poziom dyskusji. Wygląda na to, że NSA nie rozumie idei konstrukcji norm konstytucyjnych, które opierają się w na wartościach właśnie. Być może jest to wyraz odparcia pewnej dozy złośliwości i sarkazmu użytego jako argumentu zawartych w skardze kasacyjnej, tym nie mniej pełnomocnik ma do tego prawo w granicach przyzwoitości, a konstytucyjny organ już nie do końca. Tym nie mniej, ta część uzasadnienia wskazuje wprost, że NSA domaga się wprost przepisu prawa przyznającego status strony członkowi wspólnoty. Jest to wymóg zbędny. Gdyby istniała taka norma, to nie było by potrzeby analizowania tego zagadnienia. Przypominam że prawo własności i zdrowie to jedne z najwyższych norma prawa, a będących także prawami człowieka. Dekodowanie ich znaczenia zawsze pozostaje w sferze wykładni celowościowej i systemowej. Niejednokrotnie odbywa się ona w zakresie pojmowania abstrakcyjnych wartości. Przy okazji tego zabiegu «niezrozumienia» istoty norm konstytucyjnych przez NSA przechodzi do porządku dziennego że sam zrekonstruował normę prawną z przepisów prawa o własności lokali statuujących organizacyjność wspólnoty mieszkaniowej, które nie odnoszą się i w żaden sposób nie ograniczają prawa jej członków” (s. 9 z zachowaniem oryginalnej pisowni; k. 6 akt o sygn. Ts 250/21).

W przyjętym w art. 79 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. modelu skargi konstytucyjnej nie mieści się kontrola orzeczeń indywidualnych, a zatem aktów stosowania prawa (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). Z tego też powodu odmowa nadania dalszego biegu na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p.TK była uzasadniona.

4. Przechodząc do powołanych w skardze wzorców kontroli, Trybunał zasadnie stwierdził, że art. 45 ust. 1 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli w części, w jakiej skarżąca odnosi reguły wywodzone z tego przepisu 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. Zagadnienie sprawiedliwości proceduralnej przed organami postępowania administracyjnego nie mieści się bowiem w zakresie przedmiotowym art. 45 ust. 1 Konstytucji (zob. wyroki TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50 oraz 12 kwietnia 2012 r., sygn. SK 30/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 39, a także postanowienie TK z 18 kwietnia 2016 r., sygn. Ts 322/15, OTK ZU B/2016, poz. 346).

Wprawdzie skarżąca w zażaleniu próbuje rozszerzyć pojęcie „sporu”, biorąc pod uwagę specyfikę postępowania przed sądami administracyjnymi (zob. s. 2-5 zażalenia; k. 73v-75 akt o sygn. Ts 250/21), i tym tłumacząc powołanie art. 45 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli dla 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.). Niemniej jednak tego typu argumentacja została przedstawiona dopiero w zażaleniu, a – abstrahując od oceny jej trafności – stoi w sprzeczności z zarzutem skarżącej, który sformułowała w skardze konstytucyjnej: „W ocenie skarżącego naruszono prawo skarżącej do rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły i niezależny organ odmawiając skarżącemu udział w postępowaniu na zasadach strony, przez co ograniczono jego prawa własności” (s. 2 z zachowaniem oryginalnej pisowni; k. 2v akt o sygn. Ts 250/21). Ponadto – o czym była mowa w punkcie 3 tej części niniejszego uzasadnienia – argumentacja skargi konstytucyjnej nie dotyczyła zaskarżonego przepisu, a wydanych wobec skarżącej orzeczeń sądów administracyjnych. Jednocześnie wymaga zwrócenia uwagi okoliczność, że skarga, którą skarżąca wniosła na niekorzystne wobec niej rozstrzygnięcia organów administracyjnych, została merytorycznie rozpoznana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w W., a następnie przez Naczelny Sąd Administracyjny; innymi słowy, „sprawa” skarżącej (dotycząca jej legitymacji jako ewentualnej strony w postępowaniu administracyjnym) została zbadana przez niezależny i niezawisły sąd, działający na zasadzie art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W związku z powyższym odmowa nadania dalszego biegu skardze odnośnie do powołanych przez skarżącą wzorców również była uzasadniona.

5. Odnosząc się natomiast do kwestii uzasadnienia skargi konstytucyjnej, Trybunał stwierdza, że argumenty skarżącej przedstawione na s. 5-6 zażalenia (k. 75-75v akt o sygn. Ts 250/21) opierają się na całkowitym nieporozumieniu. Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK elementami konstrukcyjnymi skargi konstytucyjnej są: wskazanie prawa lub wolności konstytucyjnej naruszonej przez zaskarżony przepis oraz uzasadnienie tego zarzutu wraz z wskazaniem dowodów lub argumentów na jego poparcie.

Skarżąca – jak słusznie zwrócono uwagę w zaskarżonym postanowieniu – wymogów wskazanych wyżej nie spełniła. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skupiła się bowiem na krytyce orzeczeń sądów administracyjnych, a nie konfrontacji zaskarżonego przepisu z konstytucyjnymi wzorcami kontroli. W tym miejscu należy podkreślić, że skarżąca – wbrew temu, co sugeruje w zażaleniu (s. 6; k. 75v akt o sygn. Ts 250/21) – nie musiała przedstawiać „obszernych” wywodów w tym przedmiocie (por. np. wyrok TK z 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 12/20, OTK ZU A/2021, poz. 2); przeciwnie – należało po prostu wyjaśnić, w jakim zakresie art. 28 k.p.a. – zdaniem skarżącej – narusza konstytucyjne prawo do sądu.

W związku z powyższym należało postanowić jak w sentencji.