



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 20 kwietnia 2023 r.

Pozycja 113

POSTANOWIENIE

z dnia 29 listopada 2017 r.

Sygn. akt Ts 193/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Stowarzyszenia [...] w sprawie zgodności:

art. 33 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.) z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2, art. 12 i art. 31 ust. 3 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 9 października 2017 r. (data nadania) Stowarzyszenie [...] (dalej: skarżący, stowarzyszenie) zakwestionowało zgodność art. 33 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) w zakresie, w jakim wyłącza udział organizacji społecznych w postępowaniach sądowoadministracyjnych innych niż stanowiące następstwo postępowań administracyjnych wskazanych w art. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257; dalej: k.p.a.), z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2, art. 12 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skargę wniesiono w związku z następującą sprawą. Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 26 stycznia 2017 r. Wojewoda Mazowiecki stwierdził nieważność uchwały Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 19 grudnia 2016 r. (nr 209/16) w sprawie uchwalenia planu gospodarki odpadami dla województwa mazowieckiego 2022. Województwo Mazowieckie wniosło na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Stowarzyszenie złożyło do sądu wnioski o dopuszczenie go do udziału w charakterze uczestnika w postępowaniu zainicjowanym skargą Województwa. Postanowieniem z dnia 15 maja 2017 r. (sygn. akt [...]) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie odmówił dopuszczenia stowarzyszenia do udziału w sprawie. Następnie Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 7 września 2017 r. (sygn. akt [...]) oddalił zażalenie stowarzyszenia na postanowienie sądu pierwszej instancji. W uzasadnieniu postanowienia sąd stwierdził, że art. 33 § 2 p.p.s.a. nie może być stosowany w postępowaniu sądowoadministracyjnym przy rozpoznawaniu spraw sądowoadministracyjnych „z innego

rodzaju skarg, poza skargami na decyzje administracyjne i postanowienia podejmowane w postępowaniu administracyjnym”.

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. Zgodnie z tymi regulacjami skarga powinna spełniać wymogi przewidziane dla pisma procesowego, a nadto zawierać: dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach wynikających z Konstytucji i wobec którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone, a także uzasadnienie wraz z dokładnym opisem stanu faktycznego. Zarzuty sformułowane w skardze muszą uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co oznacza konieczność wywiedzenia z zaskarżonych przepisów określonej normy, wskazanie właściwych wzorców konstytucyjnych wyrażających prawa podmiotowe przysługujące osobom fizycznym bądź prawnym i – przez porównanie treści wynikających z obu regulacji – wykazanie ich wzajemnej niezgodności.

3. W ocenie Trybunału rozpatrywana skarga konstytucyjna warunków powyższych nie spełnia.

4. Kwestionowany przez stowarzyszenie przepis stanowi: „udział w charakterze uczestnika może zgłosić również osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego, a także organizacja społeczna, o której mowa w art. 25 § 4, w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności. Postanowienie sąd wydaje na posiedzeniu niejawnym. Na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w sprawie przysługuje zażalenie”. Zdaniem skarżącego przepis ten jest niezgodny z Konstytucją, gdyż a priori wyłącza udział organizacji społecznych w pewnych rodzajach postępowań sądowoadministracyjnych niebędących sprawami indywidualnymi, pomimo zbieżności przedmiotu postępowań z celami statutowymi organizacji i pomimo potrzeby ochrony w nich interesu społecznego i interesów zbiorowych.

Odnosząc się do tak sformułowanego zarzutu przede wszystkim należy podkreślić, że stowarzyszenie nie wskazało sposobu naruszenia przysługujących mu praw podmiotowych, które doznać miały naruszenia w wyniku odmowy dopuszczenia go do udziału w postępowaniu sądowym.

Wskazane przez stowarzyszenie prawo podmiotowe do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) wielokrotnie było przedmiotem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał zwracał uwagę na to, że na treść tego prawa składają się zasadniczo trzy elementy: prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; a także prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd (zob. wyroki TK z: 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143; 20 września 2006 r., SK 63/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 108; 4 marca 2008 r., SK 3/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 25).

Trybunał stwierdził również, że zakres przedmiotowy prawa do sądu został wyznaczony przez konstytucyjne pojęcie sprawy. W wyroku z dnia 27 maja 2008 r. (SK 57/06; OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63) Trybunał Konstytucyjny uznał, że konstytucyjna treść normatywna pojęcia prawnego „rozpatrzenie sprawy”, zamieszczonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, obejmuje rozstrzyganie o prawach lub obowiązkach jakiegoś podmiotu, na podstawie norm prawnych wynikających z obowiązujących przepisów prawnych. Istotą „rozpatrzenia sprawy” jest prawna kwalifikacja konkretnego stanu faktycznego, zawarta w wydanej normie konkretnej i indywidualnej, skierowanej do określonego podmiotu, z której to normy wynikają określone skutki prawne, tzn. konkretne uprawnienia lub obowiązki. Przyjęcie takich założeń prowadzi do wniosku, że „sprawa” w ujęciu art. 45 ust. 1 Konstytucji to określone zadanie sądu polegające na prawnej kwalifikacji konkretnego stanu faktycznego, służącej rozstrzygnięciu o prawach lub obowiązkach określonego podmiotu (adresata).

W ocenie Trybunału skarżący nie wykazał, by w analizowanej sprawie doszło do naruszenia prawa do sądu, gdyż sądy administracyjne nie rozstrzygały ani o prawach, ani o obowiązkach stowarzyszenia, tak w znaczeniu materialnoprawnym, jak i procesowym, z wyjątkiem prawa do udziału w postępowaniu. Jednakże w odniesieniu do tego prawa skarżący skorzystał z przysługującego mu dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Zdaniem Trybunału skarżący nie wyjaśnił, który z elementów prawa do sądu został w jego przypadku naruszony. Niedopuszczenie skarżącego do udziału w postępowaniu nie przełożyło się na zakres uprawnień stron postępowania, prawa do wysłuchania, prawa do korzystania z uprawnień procesowych czy prawa do uzyskania przez nie orzeczenia sądowego. Przywołane przez skarżącego argumenty dotyczące urzeczywistnienia społeczeństwa obywatelskiego nie mają natomiast związku z przysługującym mu prawem do sądu.

Mając na uwadze powyższe Trybunał uznał, że skarga nie spełnia przesłanki określonej w art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK, co skutkuje odmową nadania jej dalszego biegu.

5. Podniesiony w skardze problem konstytucyjny odnosi się, zdaniem Trybunału, do zagadnienia funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Potwierdza to także sam skarżący, gdy stwierdza, że „udział czynnika społecznego może być jedynie korzystny z punktu widzenia dobra (...) postępowania”.

To sformułowanie pozwala przyjąć, że skarżący wniósł skargę konstytucyjną w celu realizacji interesu ogólnego. Skarga konstytucyjna służy jednak ochronie praw podmiotowych jednostki; jej celem nie jest zainicjowanie oceny ustrojowych założeń funkcjonowania organów wymiaru sprawiedliwości. Warunkiem rozpoznania skargi jest istnienie osobistego (subiektywnego) i aktualnego interesu prawnego skarżącego w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi. W polskim systemie prawnym skarga konstytucyjna nie jest więc *actio popularis*. Rozstrzygnięcie Trybunału, zainicjowane wniesieniem skargi konstytucyjnej, choć wywiera skutki *erga omnes*, to jednak musi dotyczyć podmiotu, który postępowanie zainicjował. Oznacza to, że w jego sprawie musi dojść, w przypadku zasadnego i skutecznego podważenia kwestionowanego przepisu, do faktycznej ochrony konstytucyjnych praw lub wolności, jak stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji (zob. postanowienie TK z 21 września 2006 r., SK 10/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 117).

6. Trybunał zwraca uwagę również na to, że niewłaściwe jest zaliczenie do wzorców kontroli przepisów Konstytucji niebędących źródłem praw podmiotowych (art. 2 i art. 12 Konstytucji).

6.1. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału ukształtowany został pogląd, że wynikające z art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej mogą zostać wyjątkowo przyjęte za samoistny konstytucyjny wzorzec kontroli

kwestionowanego przepisu, jednakże tylko gdy „skarżący wskaże wynikające z tych zasad konkretne prawa lub wolności mające postać normatywnych praw podmiotowych. Normatywne prawa podmiotowe muszą precyzyjnie określać zarówno ich adresata, jak i jego sytuację prawną powiązaną z możliwością wyboru sposobu zachowania się” (zob. orzeczenia TK z dnia 10 stycznia 2001 r., Ts 72/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 12 oraz 20 lutego 2008 r., SK 27/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 22). W związku z powyższym art. 2 Konstytucji nie może być samodzielnym wzorcem kontroli skargi konstytucyjnej.

6.2. Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności art. 33 § 2 p.p.s.a. z art. 12 Konstytucji, Trybunał przypomina, że podstawą do formułowania konstytucyjnych wolności i praw, których naruszenie uprawnia do złożenia skargi konstytucyjnej, są postanowienia rozdziału II Konstytucji. W interpretacji przepisów zawartych w tym rozdziale mogą być pomocne zasady ogólne, np. wynikająca z art. 12 Konstytucji zasada, która chroni wolność tworzenia i działania organizacji społecznych od strony instytucjonalnej (por. wyrok TK z 24 lutego 2004 r., K 54/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 10). Zasady te nie mogą jednak stanowić samoistnej podstawy skargi konstytucyjnej. Podstawy takiej należy szukać w konkretnych przepisach Konstytucji statuujących określone prawo lub wolność (por. wyrok TK z dnia 28 października 2010 r., SK 19/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 83 oraz postanowienie TK z dnia 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). W analizowanej sprawie przepisem takim jest art. 58 Konstytucji, który reguluje wolność zrzeszania się (a w konsekwencji także wolność działania zrzeszeń), jednak stowarzyszenie nie przywołało tego przepisu jako wzorca kontroli kwestionowanego przepisu (por. postanowienie TK z dnia 13 grudnia 2011 r., Ts 151/11, OTK ZU nr 1/B/2012, poz. 140). Dlatego też Trybunał uznał, że stowarzyszenie nieprawidłowo uczyniło art. 12 Konstytucji wzorcem kontroli w tej sprawie.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

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