



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 8 maja 2023 r.

Pozycja 149

POSTANOWIENIE

z dnia 4 września 2017 r.

Sygn. akt Ts 88/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej B.B., [...] Sp. z o.o. Sp. k. [...] w sprawie zgodności:

art. 53 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718; dalej: p.p.s.a.) z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 oraz art. 175 ust. 1, art. 176 ust. 1 i art. 184 w zw. z art. 45 ust. 1 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 13 maja 2016 r. (data nadania) B.B., [...] Sp. z o.o. Sp. k. [...] zakwestionowali zgodność art. 53 § 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: po pierwsze, ogranicza prawo do sądu i podważa zaufanie do spójności systemu prawnego przez wprowadzenie warunkowych przesłanek zależnych od doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, które powodują niepewność co do długości terminu na wniesienie skargi do sądu, a także przez wprowadzenie sześćdziesięciodniowego terminu do wniesienia skargi do sądu, który jest niespójny z terminami załatwiania spraw przewidzianymi w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.; dalej: k.p.a.); po drugie, wprowadza unormowanie dopuszczające to, że organ nie ma obowiązku udzielenia odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa; po trzecie, powoduje niepewność co do rzeczywistej długości terminu do wniesienia skargi, z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji. Ponadto skarżący wystąpili o kontrolę zgodności art. 53 § 2 p.p.s.a. w zakresie, w jakim wyłącza sądową kontrolę odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, która została udzielona bądź doręczona po upływie sześćdziesiątego dnia od wniesienia wezwania, z art. 175 ust. 1, art. 176 ust. 1 i art. 184 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Skarga została złożona w związku z następującą sprawą. W dniu 7 lipca 2014 r. Sejmik Województwa Mazowieckiego podjął uchwałę o numerze 180/14 w sprawie planu

zagospodarowania przestrzennego Województwa Mazowieckiego (Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego z dnia 15 lipca 2014 r. poz. 6868). Skarżący, reprezentowani przez pełnomocnika, w dniu 10 czerwca 2015 r. wezwali organ do usunięcia naruszenia prawa. Następnie pełnomocnik skarżących w dniu 7 sierpnia 2015 r. wystąpił do organu z wnioskiem o doręczenie stanowiska, jakie organ zajął w związku z powyższym wezwaniem. W piśmie z dnia 13 sierpnia 2015 r. Przewodniczący Sejmiku Województwa Mazowieckiego poinformował pełnomocnika skarżących, że Sejmik nie zajął stanowiska w sprawie.

W dniu 24 września 2015 r. skarżący wnieśli skargę na uchwałę Sejmiku, którą Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. odrzucił w postanowieniu z dnia 7 grudnia 2015 r. (sygn. akt [...]). Sąd uznał, że skarga została złożona z przekroczeniem sześćdziesięciodniowego terminu przewidzianego w art. 53 § 2 p.p.s.a., który upłynął 10 sierpnia 2015 r.

Skargę kasacyjną, którą od tego postanowienia wywiedli skarżący, oddalił Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 28 stycznia 2016 r. (sygn. akt [...]). Sąd kasacyjny podzielił stanowisko sądu pierwszej instancji w sprawie.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) do postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie 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) stosuje się przepisy tej ustawy. Skoro postępowanie zainicjowane analizowaną skargą nie zostało zakończone do 3 stycznia 2017 r., tzn. dnia wejścia w życie ustawy o TK, to zarówno wstępne, jak i merytoryczne rozpoznanie tej skargi określają przepisy ustawy o TK.

2. Skarga konstytucyjna jest sformalizowanym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jej merytoryczne rozpoznanie jest uzależnione od spełnienia warunków określonych w art. 79 ust.1 Konstytucji, a doprecyzowanych w u.o.t.p. TK. Zgodnie z przywołanymi regulacjami skarga powinna spełniać wymogi określone 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 określonych w 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 analizowana skarga nie spełnia powyższych wymagań.

3.1. Zarzut skarżących dotyczy art. 53 § 2 p.p.s.a., który (w brzmieniu obowiązującym do 31 maja 2017 r.) stanowił, że: „w przypadkach, o których mowa w art. 52 § 3 i 4, skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa”. Natomiast

zgodnie ze wskazanym w tym przepisie art. 52: „jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi, skargę na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a, można wnieść po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu – w terminie czternastu dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności – do usunięcia naruszenia prawa. Sąd, po wniesieniu skargi, może uznać, że uchybienie tego terminu nastąpiło bez winy skarżącego i rozpoznać skargę [§ 3]. W przypadku innych aktów, jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi i nie stanowi inaczej, należy również przed wniesieniem skargi do sądu wezwać na piśmie właściwy organ do usunięcia naruszenia prawa. Termin, o którym mowa w § 3, nie ma zastosowania [§ 4]”.

3.2. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał, że z brzmienia art. 79 ust. 1 Konstytucji wynika, iż wzorcami kontroli w sprawie zainicjowanej wniesieniem skargi konstytucyjnej mogą być wyłącznie przepisy wyrażające wolności lub prawa skarżącego (zob. postanowienia pełnego składu TK z dnia 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60 oraz 16 lutego 2009 r., Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23). Pogląd na tę kwestię jest utrwalony, a Trybunał Konstytucyjny nie ma podstaw, by go zmieniać.

Trybunał stwierdza, że skarżący wywiedli z przywołanych wzorców kontroli następujące prawa podmiotowe, wskazane przede wszystkim w punkcie III skargi: prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej, określoności przepisów prawa i ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji); zasadę sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe (art. 175 ust. 1 Konstytucji); zasadę dwuinstancyjnego postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji); zasadę sprawowania przez Naczelny Sąd Administracyjny i inne sądy administracyjne kontroli działalności administracji publicznej (art. 184 Konstytucji). Spośród przywołanych wzorców kontroli konstytucyjności jedynie art. 45 ust. 1 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji wyrażają prawa podmiotowe, których ochrony można domagać się w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem do Trybunału skargi konstytucyjnej. Żadnej z zasad wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji, tj. zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady dostatecznej określoności przepisów prawa, zasady przyzwoitej legislacji i zasady sprawiedliwości proceduralnej, nie można uznać za prawo podmiotowe podlegające ochronie w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej. Artykuł 2 Konstytucji wyznacza bowiem standard kreowania wolności i praw przez ustawodawcę oraz standard korzystania z nich (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). Z treści skargi zdaje się wynikać, że skarżący powołują art. 2 Konstytucji także jako samoistny wzorzec kontroli, co w kontekście wyżej przedstawionych rozważań nie jest prawidłowe. Wskazane przez skarżących art. 175 ust. 1 i art. 184 Konstytucji dotyczą natomiast ustroju i kompetencji sądów i nie kreują praw podmiotowych jednostek.

3.3. Zdaniem Trybunału skarżący nie uprawdopodobnili, by w wyniku zastosowania w ich sprawie art. 53 § 2 p.p.s.a. doszło do naruszenia prawa do sądu (ukształtowanego zgodnie ze standardami wyznaczonymi przez art. 2 Konstytucji).

3.3.1. W pierwszej kolejności skarżący zarzucili, że art. 53 § 2 p.p.s.a. ogranicza prawo do sądu i podważa zaufanie do spójności systemu prawnego, bowiem wprowadza warunkowe przesłanki zależne od doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, które powodują niepewność co do długości terminu na wniesienie skargi do sądu. Ponadto niekonstytucyjności art. 53 § 2 p.p.s.a. skarżący upatrują w tym, że zawiera on sześćdziesięciodniowy termin do wniesienia skargi do sądu, który jest niespójny z terminami załatwiania spraw przewidzianymi w przepisach k.p.a. Ich zdaniem przepis ten narusza zasa-

dę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, gdyż wprowadza unormowanie pozwalające na to, by organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Skarżący twierdzą, że do naruszenia ich praw doszło na skutek odrzucenia skargi wniesionej po udzieleniu przez organ odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, którą doręczono pełnomocnikowi skarżących po upływie 60 dni od daty wniesienia wezwania. Ich zdaniem art. 53 § 2 p.p.s.a. uniemożliwia zarówno kontrolę sądową uchwały organu samorządowego, jak i kontrolę odpowiedzi na wezwanie.

Odnosząc się do tak sformułowanego zarzutu, Trybunał przypomina, że na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna została ukształtowana jako środek zindywidualizowanej kontroli konstytucyjności o ograniczonym zakresie, mający służyć ochronie naruszonych konstytucyjnych praw podmiotowych skarżących. Dla uprawdopodobnienia zarzutu niekonstytucyjności niezbędne jest wykazanie związku między zarzucanym naruszeniem, a sposobem ukształtowania sytuacji prawnej przez sąd w indywidualnym rozstrzygnięciu wydanym wobec skarżącego na podstawie kwestionowanego przepisu. Argumenty skargi nie mogą natomiast dotyczyć dostrzeganych potencjalnych wątpliwości konstytucyjnych, czy też ochrony praw innych podmiotów. Z tego powodu zarzuty i ich uzasadnienie nie mogą abstrahować od stanu faktycznego sprawy, która została rozpoznana przez sądy.

W analizowanej sprawie zasadnicze znaczenie ma to, że skarżący wezwali Sejmik do usunięcia naruszenia prawa 10 czerwca 2015 r., natomiast – jak ustaliły sądy obu instancji – organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie. Pełnomocnik skarżących 7 sierpnia 2015 r., a więc zaledwie trzy dni przed upływem sześćdziesięciodniowego terminu do wniesienia skargi określonego w zaskarżonym art. 53 § 2 p.p.s.a., przesłał do organu wnioski o doręczenie stanowiska organu zajętego w związku z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa. Tymczasem żaden przepis prawa nie nakładał na niego takiego obowiązku, nie uzależniał również terminu do wniesienia skargi do sądu od udzielenia przez organ odpowiedzi na takie pismo (wniosek). Organ pismem z dnia 13 sierpnia 2015 r. poinformował pełnomocnika skarżących, że nie zajął stanowiska w sprawie. Skargę do sądu administracyjnego pełnomocnik wniósł dopiero 24 września 2015 r., łącząc termin do wniesienia skargi z pismem organu z dnia 13 sierpnia 2015 r. Skoro w sprawie skarżących sądy administracyjne przesądziły, że pismo z dnia 13 sierpnia 2015 r. nie było odpowiedzią organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, bezzasadne są argumenty skargi oparte na tezie, zgodnie z którą z powodu niejasnej treści art. 53 § 2 p.p.s.a. odrzucono skargę skarżących wniesioną po udzieleniu przez organ odpowiedzi na wezwanie. W sprawie skarżących organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, natomiast pełnomocnik reprezentujący skarżących zamiast wnieść skargę w terminie 60 dni określonym w art. 53 § 2 p.p.s.a., wniósł ją w terminie w ogóle w tym przepisie nieprzewidzianym, wiążąc jego początek z pismem informującym o niezajęciu stanowiska w sprawie, które zostało przez organ wystosowane z powodu wniosku pełnomocnika z 7 sierpnia 2015 r.

W ocenie Trybunału powyższe okoliczności bezpośrednio wpływają na ocenę wniesionej skargi. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym z uwagi na charakter skargi konstytucyjnej jako nadzwyczajnego środka ochrony podstawowych praw i wolności zagwarantowanych w Konstytucji, uwzględnienie potrzeby zabezpieczenia interesu prawnego skarżących możliwe jest dopiero w przypadku wykazania przez nich minimalnej choćby staranności w trosce o jego ochronę. Jak stwierdził Trybunał w postanowieniu z dnia 17 marca 1998 r.: „skarga (...) nie może być wykorzystywana jako instrument służący korygowaniu zaniedbań popełnionych w postępowaniu poprzedzającym jej wniesienie” (Ts 27/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 20; zob. także: postanowienie TK z dnia 16 października 2002 r., SK 41/03, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 77). Zdaniem Trybunału skarżący nie wykazali, by to właśnie z powodu treści kwestionowanego

przepisu doszło do ingerencji w ich prawo do sądu, bowiem jej przyczyną było wniesienie skargi w terminie nieprzewidzianym w ustawie.

3.3.2. W ocenie Trybunału o niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji nie mogą również świadczyć argumenty związane z ryzykiem wniesienia skargi przedwcześnie, gdyż nie mają one żadnego związku z ostatecznym orzeczeniem o prawach podmiotowych skarżących. Ich skarga została bowiem wniesiona po terminie. Podobny wniosek dotyczy argumentów o ewentualnym narażeniu strony postępowania na zbędne koszty w sytuacji, gdy skarga zostanie do sądu wniesiona, a następnie organ uzna „żądanie wezwania” za zasadne. W sprawie skarżących organ nie udzielił odpowiedzi, a więc w wyniku zastosowania art. 53 § 2 p.p.s.a., z przyczyn opisanych wyżej, nie doszło do naruszenia praw skarżących. W konsekwencji ryzyko naruszenia prawa do sądu przez art. 53 § 2 p.p.s.a., z uwagi na odrzucenie skargi przed udzieleniem odpowiedzi przez organ, nie może być analizowane w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną skarżących. Ewentualna niekonstytucyjność tego przepisu w powyższym zakresie nie miała bowiem wpływu na ukształtowanie sytuacji prawnej skarżących (art. 79 ust. 1 Konstytucji).

3.3.3. Odnosząc się do zarzutów skarżących dotyczących wątpliwości interpretacyjnych art. 53 § 2 p.p.s.a. powodujących – w ich przekonaniu – niepewność co do długości terminu na wniesienie skargi do sądu na uchwałę organu samorządu terytorialnego, Trybunał stwierdza, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wystąpiła rozbieżność poglądów w kwestii ustalania terminu i trybu wnoszenia takich skarg. Termin do ich wnoszenia wynikał w stanie prawnym obowiązującym w czasie rozpoznawania sprawy skarżących z art. 53 § 2 p.p.s.a. w związku z odpowiednim przepisem ustawy samorządowej, w tym art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.; dalej: u.s.g.) i art. 90 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596, ze zm.; dalej: u.s.w.), który miał zastosowanie w sprawie skarżących. Zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g. „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego”; natomiast zgodnie z art. 90 u.s.w. „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu organu samorządu województwa, który wydał przepis, do usunięcia naruszenia – zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego”.

Powyższa problematyka (terminu wnoszenia skarg na akty generalne organów samorządowych) została jednak przesądzona w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OPS 2/07 (ONSAiWSA 2007, z. 3, poz. 60). Co prawda uchwała ta związana była ze skargą na akt normatywny organu samorządu gminy, przewidzianą w art. 101 ust. 1 u.s.g., jednakże z uwagi na to, że uregulowanie zawarte w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym jest praktycznie tożsame w relewantnym dla tej sprawy zakresie z uregulowaniem zawartym w art. 90 u.s.w., stanowisko zawarte w tej uchwale odnieść należy również do skarg na akty generalne samorządu województwa. Tak też uznały sądy obu instancji w sprawie skarżących.

NSA w uchwale wyjaśnił, że skarga na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. jest wniesiona po bezskutecznym wezwaniu organu do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia także wówczas, gdy wniesiono ją w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wezwania przed upływem terminu załatwienia wezwania (art. 35 § 3 k.p.a. w zw. z art. 101 ust. 3 u.s.g.), jeżeli organ nie uwzględnił wezwania. Sąd uznał, że w sytuacji, gdy skarżący po wezwaniu organu do usunięcia naruszenia nie wyczeka na odpowiedź organu na wezwanie i wnosi skargę, to również wówczas można mówić, iż wezwanie było bezskuteczne, jeżeli okaże się, że właściwy organ nie uwzględnił tego wezwania. Nawet jeżeli w dniu wnoszenia skargi nie

było wiadomo, czy wezwanie zostanie, czy nie zostanie uwzględnione, to jeżeli w ostatecznym rezultacie wezwanie to nie zostało uwzględnione, skarga jest wniesiona z dopełnieniem warunku w postaci bezskuteczności wezwania.

Skarżący podkreślają, że z uwagi na treść art. 53 § 2 p.p.s.a. w sposób niewątpliwy można wiedzieć o tym, że organ nie udzielił odpowiedzi, dopiero po upływie sześćdziesięciodniowego terminu określonego w kwestionowanym przepisie, a więc skarżący nigdy nie może mieć pewności, czy organ odpowiedzi udzielił. Zdaniem Trybunału, skoro Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale przyjął, że skargę na akt generalny organu jednostki samorządu terytorialnego można wnieść w każdym z 60 dni, jeśli tylko wezwano organ do usunięcia naruszenia prawa, to argumenty skarżących nie mogą świadczyć o niekonstytucyjności zaskarżonej normy. Wniesienie skargi do sądu nie jest bowiem uwarunkowane udzieleniem odpowiedzi przez organ. Z uwagi na powyższe stanowisko NSA nie jest więc uzasadniona teza, jakoby skarżący musieli czekać na odpowiedź organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, by wnieść skargę do sądu.

Trybunał podkreśla, że zasadniczym kryterium umożliwiającym ocenę tego, czy dany przepis jest niejasny, jest stwierdzenie, czy powoduje trudności w interpretacji oraz stosowaniu. Podstawowym wyznacznikiem w tej kwestii jest zróżnicowanie indywidualnych rozstrzygnięć, opartych na tym samym przepisie. W analizowanej skardze skarżący nie wykazali, by w omawianym zakresie występowały jakiegokolwiek rozbieżności interpretacyjne.

3.3.4. Skarżący kwestionują konstytucyjność art. 53 § 2 p.p.s.a. także z tego powodu, że dopuszcza on – ich zdaniem – możliwość nieudzielenia odpowiedzi przez organ administracji publicznej na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a także w tym, że termin wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie jest spójny z terminem załatwienia sprawy administracyjnej (w tym przypadku sprawy dotyczącej udzielenia odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa).

Trybunał podkreśla, że jako wzorzec kontroli konstytucyjności w tym zakresie skarżący wskazali art. 45 ust. 1 Konstytucji, który gwarantuje prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W ocenie Trybunału skarżący nie wykazali, by do ingerencji w to prawo podmiotowe doszło z powodu przewidzianej (ich zdaniem) w art. 53 § 2 p.p.s.a. możliwości nieudzielenia odpowiedzi przez organ administracji na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, ani też z uwagi na niepowiązanie terminu do wniesienia skargi z terminami załatwiania spraw przez organy administracji.

Po pierwsze, kwestionowany przepis reguluje wyłącznie termin wniesienia skargi do sądu administracyjnego m.in. na uchwałę organu samorządu województwa i nie dotyczy on obowiązków organów administracji w zakresie udzielania odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Stanowi on tylko tyle, że nawet w przypadku nieudzielenia odpowiedzi przez organ skarga do sądu może być wniesiona. Ponadto, skarżący jako wzorzec kontroli w tym zakresie wskazali art. 45 ust. 1 Konstytucji i wywiedzione z niego prawo do sądu, które nie pozostaje w związku treściowym z udzieleniem bądź nieudzieleniem odpowiedzi przez organ. Innymi słowy prawo skarżących do sądu nie mogło zostać naruszone w wyniku nieudzielenia przez organ odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, gdyż możliwość wniesienia skargi do sądu nie jest uzależniona od działań organu w tym zakresie.

Po drugie, w ocenie Trybunału skarżący nie przedstawili żadnego argumentu na poparcie tezy, zgodnie z którą niepowiązanie terminu do wniesienia skargi (60 dni) z terminem załatwienia sprawy przez organ administracji wynikającym z art. 35 k.p.a. mogłoby mieć wpływ na ich prawo do sądu. Ryzyko braku możliwości zapoznania się ze stanowiskiem organu wyrażonym w odpowiedzi na wezwanie, narażenie na koszty związane z przygotowaniem skargi, która może być uznana za bezprzedmiotową z powodu uwzględnienia żądania przez organ, czy ryzyko zbędnego zaangażowania wymiaru sprawiedliwości, na które powo-

łują się skarżący, nie dowodzą, że zagrożone jest właśnie to prawo podmiotowe. Poza tym, jak już Trybunał stwierdził wcześniej, są to okoliczności, które nie wystąpiły w sprawie skarżących i nie stanowiły podstawy do ingerencji w ich prawa konstytucyjnie chronione.

3.4. Ostatni zarzut skarżących dotyczy niezgodności art. 53 § 2 p.p.s.a. z art. 175 ust. 1, art. 176 ust. 1 i art. 184 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ich zdaniem przepis ten jest niekonstytucyjny w zakresie, w jakim wyłącza sądową kontrolę odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, która została udzielona bądź doręczona po upływie sześćdziesiątego dnia od wniesienia wezwania. W ocenie Trybunału tak sformułowany zarzut jest oczywiście bezzasadny, gdyż art. 53 § 2 p.p.s.a. nie może prowadzić do naruszenia art. 176 ust. 1 w zw. z art. 45 Konstytucji w tym zakresie. Trybunał podkreśla, że odpowiedź na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa nie jest aktem administracyjnym wydanym w toku instancyjnego postępowania administracyjnego. Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa nie jest środkiem zaskarżenia: wystąpienie z takim wezwaniem stanowi wymóg formalny do wniesienia skargi. Natomiast odpowiedź na takie wezwanie nie rozstrzyga sprawy co do istoty i nie podlega kontroli sądów administracyjnych, jest jedynie pismem w toku postępowania sądowoadministracyjnego. Konstrukcja wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa daje organowi możliwość rewizji własnych działań w związku z ryzykiem wniesienia skargi do sądu. Jeżeli organ z możliwości tej nie skorzysta, jego akt (w sprawie skarżących uchwała Sejmiku) będzie podlegał kontroli sądu. Zarzut skarżących zdaje się sugerować, że sądy administracyjne kontrolują odpowiedzi organów administracyjnych na wezwania do usunięcia naruszenia prawa, jeśli zostały one udzielone przed upływem sześćdziesiątego dnia od wniesienia wezwania; tymczasem teza ta nie znajduje poparcia w obowiązujących przepisach prawa. Zakres aktów podlegających kontroli sądów administracyjnych wynika z art. 3 § 2 i 3 p.p.s.a., nieprzewidującego kontroli odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a skarżący konstytucyjności tego przepisu nie zakwestionowali. Trybunał ponownie ponadto podkreśla, że skarżącym nie doręczono odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, więc w wyniku zastosowania art. 53 § 2 p.p.s.a. przez sądy nie mogło dojść do naruszenia ich prawa do sądowej kontroli takiej odpowiedzi w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

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