



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 1 lutego 2024 r.

Pozycja 2

POSTANOWIENIE

z dnia 15 listopada 2023 r.

Sygn. akt Ts 1/19

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Justyn Piskorski – przewodniczący
Julia Przyłębska – sprawozdawca
Zbigniew Jędrzejewski,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 17 grudnia 2019 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Zakładów [...].

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnąć zażalenia.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 21 grudnia 2018 r. (data nadania) Zakłady [...] (dalej: skarżąca), reprezentowana przez pełnomocnika z wyboru, zakwestionowała zgodność art. 285a § 1 i 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2023 r. poz. 259; brzmienie przepisu nie uległo zmianie; dalej: p.p.s.a.) z art. 2, a także z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3, oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 17 grudnia 2019 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącej 16 stycznia 2020 r.) odmówiono nadania skardze dalszego biegu. W uzasadnieniu wskazano, że wniesiona skarga nie spełnia określonego w art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK wymogu zakwestionowania przepisu prawa, stanowiącego podstawę ostatecznego orzeczenia o konstytucyjnych wolnościach lub prawach skarżącej. Wyjaśniono bowiem, że wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z 12 czerwca 2018 r. (sygn. akt [...]; dalej: wyrok NSA), wskazanym w skardze jako ostateczne rozstrzygnięcie, o którym mowa w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK, nie rozstrzygano prawa skarżącej do wniesienia skargi o stwierdzenie jego niezgodności z prawem, podczas gdy takiego uprawnienia dotyczy kwestionowany art. 285a § 1 i § 3 p.p.s.a. oraz wskazany w skardze sposób naruszenia jej wolności lub praw. Skarżąca nie zainicjowała bowiem żadnego postępowania zmierzającego

do rozstrzygnięcia jej prawa do skargi na wyrok NSA. Z tego względu kwestionowany art. 285a p.p.s.a. nie stanowił podstawy tego wyroku, a więc nie determinował jego treści. Nie rozstrzygano w nim bowiem, czy w przyszłości skarżąca będzie mogła skutecznie wnieść o stwierdzenie jego niezgodności z prawem. W uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia Trybunał przywołał pogląd prawny wyrażony w postanowieniu pełnego składu TK z 10 marca 2015 r. (sygn. SK 65/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 35), iż naruszenie wolności i praw, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, powinno mieć charakter osobisty oraz bezpośredni oraz zastrzegł, że do chwili zmiany stanu prawnego lub odstąpienia od tego poglądu w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie Trybunału, pogląd ten będzie, co do zasady, stanowił – zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. e *in fine* u.o.t.p.TK – wiążącą dyrektywę interpretacyjną dla kolejnych składów orzekających. Skarga konstytucyjna nie zawierała także żadnej argumentacji, zgodnie z którą – w ramach rozpoznawanej sprawy – pogląd ten nie powinien znaleźć zastosowania lub należałoby od niego odstąpić.

3. Pismem z 23 stycznia 2020 r. (data nadania) skarżąca wniosła zażalenie na przywołane wyżej postanowienie Trybunału, zaskarżając je w całości i domagając się nadania skardze dalszego biegu. W uzasadnieniu zażalenia podniosła, że art. 79 ust. 1 Konstytucji nie wprowadza wymogu uruchamiania środków prawnych, które nie przysługują z mocy samego prawa. Zdaniem skarżącej przyjęta przez Trybunał interpretacja wprowadza pozaustawowy obowiązek wnoszenia nieprzewidzianych z mocy ustawy środków prawnych, które nie mogą stronie przynieść żadnego korzystnego rozstrzygnięcia prawnego poza formalnym odrzuceniem środka prawnego.

4. Postanowieniem z 9 marca 2021 r. Trybunał Konstytucyjny zawiesił postępowanie, które następnie podjął postanowieniem z 29 grudnia 2021 r.

5. Treść kwestionowanych w skardze przepisów jest następująca:

– art. 285a § 1 p.p.s.a.: „Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przysługuje od prawomocnego orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego, gdy przez jego wydanie została stronie wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe”;

– art. 285a § 3 p.p.s.a.: „Od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego skarga nie przysługuje, z wyjątkiem gdy niezgodność z prawem wynika z rażącego naruszenia norm prawa Unii Europejskiej. Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego traktuje się jak orzeczenia wydane w postępowaniu wywołanym wniesieniem skargi.”

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

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 wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał w składzie trzech sędziów rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 37 ust. 1 pkt 3 lit. c w związku z art. 61 ust. 5-8 u.o.t.p.TK).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skargę konstytucyjną może wnieść „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone”. Naruszenie to ma zatem charakter kwalifikowany, ponieważ dochodzi do niego przez ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej, które rozstrzyga o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego (zob. wyroki TK z: 16 października 2007 r., sygn. SK 63/06, OTK ZU

nr 9/A/2007, poz. 105; 18 października 2011 r., sygn. SK 2/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 83 oraz przywołane w nich orzecznictwo). Skarga konstytucyjna musi więc określać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, natomiast zarzut ich naruszenia winien być w odpowiedni sposób skonkretyzowany zarówno pod kątem podmiotowym, jak i przedmiotowym, gdyż o naruszeniu praw lub wolności konstytucyjnych danego podmiotu można mówić dopiero wówczas, gdy organ władzy publicznej przez wydanie konkretnego orzeczenia w sposób nieusprawiedliwiony wkroczył w sferę przysługujących temu podmiotowi praw lub wolności konstytucyjnych (zob. postanowienie TK z 18 listopada 2008 r., sygn. SK 23/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 166). Wskazane w skardze konstytucyjnej naruszenie musi mieć więc charakter osobisty oraz bezpośredni (zob. postanowienia TK z: 9 lipca 2012 r., sygn. SK 19/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 87; 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68).

Powyższe poglądy stanowią ukształtowaną praktykę interpretacyjną na etapie wstępnej kontroli skarg konstytucyjnych (zob. postanowienia TK z: 21 czerwca 2010 r., sygn. Ts 243/09, OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 454; 22 maja 2017 r., sygn. Ts 21/17, OTK ZU B/2017, poz. 135; 8 kwietnia 2019 r., sygn. Ts 147/17, OTK ZU B/2019, poz. 136; 23 lipca 2019 r., sygn. Ts 74/19, OTK ZU B/2020, poz. 17).

Warunkiem przeprowadzenia kontroli konstytucyjności kwestionowanych w skardze przepisów jest bowiem wykazanie przez skarżącego relewantnego związku zachodzącego pomiędzy tymi przepisami, naruszonym podmiotowym prawem konstytucyjnym skarżącego oraz sposobem, w jaki przepisy te – stanowiąc podstawę ostatecznego orzeczenia – naruszyły to prawo (zob. postanowienia TK z: 22 maja 2018 r., sygn. Ts 27/17, OTK ZU B/2018, poz. 119; 16 lipca 2018 r., sygn. Ts 212/17, OTK ZU B/2018, poz. 169; 14 listopada 2019 r., sygn. Ts 13/19, OTK ZU B/2020, poz. 63). Zasadnicze znaczenie ma wymaganie, aby na podstawie kwestionowanego w ramach skargi konstytucyjnej przepisu, zapadło ostateczne orzeczenie, naruszające konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego (zob.: wyrok TK z 5 października 2015 r., sygn. SK 39/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 140, czy postanowienia z 14 października 2009 r., sygn. SK 23/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 142 oraz z 6 lipca 2016 r., sygn. SK 27/15, OTK ZU A/2016, poz. 55, a także przywołane w nich orzecznictwo). Skarga konstytucyjna jako środek prawny inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym ma bowiem charakter abstrakcyjno-konkretny, gdyż jej wniesienie wymaga wykazania: naruszenia prawa podmiotowego i ostatecznego orzeczenia jako środka naruszenia (elementy kontroli konkretnej) oraz niekonstytucyjności podstawy prawnej orzeczenia (element kontroli abstrakcyjnej), a także istnienia związku pomiędzy naruszeniem prawa podmiotowego a pozostałymi przesłankami (zob. wyroki pełnego składu TK z: 17 lipca 2013 r., sygn. SK 9/10, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 79; 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU A/2019, poz. 53 oraz postanowienie pełnego składu TK z 11 czerwca 2008 r., sygn. SK 48/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 93). W przeciwnym razie żądanie kontroli w trybie skargi konstytucyjnej byłoby oderwane od rozstrzygnięcia kształtującego prawa lub obowiązki skarżącego jako konkretnego, zindywidualizowanego podmiotu (zob. wyrok z 3 czerwca 2020 r., sygn. SK 36/19, OTK ZU A/2020, poz. 23). Z tego względu Trybunał Konstytucyjny, oceniając sposób naruszenia wskazany w skardze konstytucyjnej, związany jest zarówno zakresem zaskarżenia (art. 67 ust. 1 u.o.t.p.TK), jak i treścią załączonych do skargi konstytucyjnej orzeczeń (art. 53 ust. 2 pkt 1-2 u.o.t.p.TK). Z mocy art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK ciężar uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie, spoczywa bowiem na skarżącym (zob. postanowienie pełnego składu TK z 22 lipca 2015 r., sygn. SK 20/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 115). Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji Trybunał poddaje zatem kontroli konstytucyjnej konkretną normę, która stała się podstawą wydania ostatecznego orzeczenia o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach

skarżącego, określonych w Konstytucji (zob. wyrok z 21 czerwca 2017 r., sygn. SK 35/15, OTK ZU A/2017, poz. 51).

Kwestionowane w skardze konstytucyjnej przepisy dotyczą skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Jednak wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, wskazany w skardze jako ostateczne orzeczenie, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK nie rozstrzygał prawa skarżącej do wniesienia skargi o stwierdzenie jego niezgodności z prawem. W tym stanie rzeczy kwestionowane w skardze przepisy nie determinowały treści ani nie stanowiły podstawy wskazanego wyroku. Brak tożsamości podstawy prawnej przedmiotu zaskarżenia oraz ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego w sprawie objętej skargą konstytucyjną powoduje, iż skarga nie spełnia wymogu określonego w art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK. Merytoryczne rozpatrzenie skargi na przepis, który nie był podstawą rozstrzygnięcia w sprawie objętej wniesioną skargą, oznaczałoby odejście od przyjętego w prawie polskim modelu skargi konstytucyjnej (postanowienie pełnego składu TK z 10 marca 2015 r., sygn. SK 65/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 35). Pogląd ten wiąże kolejne składy orzekające również na podstawie obowiązujących kolejno: art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e *in fine* ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), pierwotnego brzmienia art. 44 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. f) *in fine* ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) oraz obecnie obowiązującego art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. e *in fine* u.o.t.p.TK. Wniesione zażalenie nie zawierało jednak żadnych nierozpoznanych dotąd argumentów przemawiających na rzecz odstąpienia od utrwalonej w tym zakresie linii orzeczniczej Trybunału, a tym samym nie podważyło podstaw odmowy nadania skardze dalszego biegu.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.