



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 15 marca 2024 r.

Pozycja 37

POSTANOWIENIE z dnia 23 czerwca 2022 r. Sygn. akt Ts 191/21

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Piotrowicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej J.Ł. o zbadanie zgodności:

art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.) oraz art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.) z art. 1, art. 2, art. 82 w związku z art. 5 oraz w związku z art. 6 ust. 1, a także art. 8 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 24 czerwca 2021 r. (data nadania), P.Ł. (dalej: skarżący) – reprezentowany przez pełnomocnika z wyboru – wystąpił z żądaniem przytoczonym na tle następującego stanu faktycznego:

Decyzją z 2 kwietnia 2012 r. (nr [...], znak: [...]) Wojewoda (dalej też: organ) za-
twierdził projekt rozbiórki i udzielił PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. pozwolenia na roz-
biórkę budynku dworca PKS/PKP.

Pismem z 19 kwietnia 2019 r. skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności decyzji or-
ganu.

Postanowieniem z 1 sierpnia 2019 r. (znak:[...]) Główny Inspektor Nadzoru Budow-
lanego (dalej też: GINB), na podstawie art. 61a § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Ko-
deks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.; dalej: k.p.a.)
odmówił wszczęcia postępowania w przedmiocie decyzji Wojewody. Skarżący nie wykazał
bowiem – mimo stosownego wezwania ze strony organu z 19 czerwca 2019 r. – istnienia inte-
resu prawnego, zarówno w rozumieniu art. 28 k.p.a., jak i art. 28 ust. 2 w związku z art. 3
pkt 20 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.;
dalej: p.b.), który uzasadniałby żądanie stwierdzenia nieważności decyzji organu z 2 kwietnia
2012 r.

Skarżący, na podstawie art. 127 § 3 w związku z art. 144 k.p.a., złożył do GINB wnio-
sek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, postanowieniem z 16 września 2019 r. (znak: [...]) wydanym na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w związku z art. 127 § 3 w związku z art. 144 k.p.a., utrzymał w mocy swoje postanowienie z 1 sierpnia 2019 r.

Skarga na powyższe rozstrzygnięcie została oddalona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. w wyroku z 6 maja 2020 r. (sygn. akt [...]), podtrzymanym przez wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 stycznia 2021 r. (sygn. akt [...]). W ocenie sądów obu instancji skarżący na etapie postępowania administracyjnego nie wykazał legitymacji prawnej, o której mowa w art. 28 k.p.a. oraz art. 28 ust. 2 p.b., do kwestionowania decyzji organu z 2 kwietnia 2012 r., dlatego odmowa wszczęcia postępowania przez GINB była prawidłowa.

2. Zdaniem skarżącego art. 28 k.p.a. oraz art. 28 ust. 2 p.b. naruszają art. 1, art. 2, art. 82 w związku z art. 5 oraz w związku z art. 6 ust. 1, a także art. 8 Konstytucji (*petitum skargi*), wydane w jego sprawie rozstrzygnięcia administracyjne naruszały przepisy art. 6, art. 7, art. 7b i art. 9 k.p.a. (s. 5-6 uzasadnienia skargi), a sądy administracyjne obu instancji „złamały w postępowaniu sądowo-administracyjnym zasadę rzetelności procesu sądowego lekceważąc wszystkie zarzuty Skarżącego zawarte w składanych przez niego pismach (kwestia podjęcia sprawy z urzędu, brak wezwania Skarżącego do wykazania jego interesu prawnego) – tj. zasadę określoną w art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.” (s. 8 uzasadnienia skargi).

3. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 15 lipca 2021 r. (którego odpis został doręczony pełnomocnikowi skarżącego 5 sierpnia 2021 r.) skarżący – 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; dalej: u.o.t.p.TK) – został wezwany do usunięcia braku formalnego skargi konstytucyjnej przez doręczenie jednego odpisu skargi konstytucyjnej wraz z załącznikami.

Skarżący wykonał powyższe zarządzenie pismem procesowym wniesionym do Trybunału 11 sierpnia 2021 r. (data nadania).

4. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 21 września 2021 r. (którego odpis został doręczony pełnomocnikowi skarżącego 11 października 2021 r.) skarżący – na podstawie art. 61 ust. 3 u.o.t.p.TK – został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez udokumentowanie daty doręczenia skarżącemu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 stycznia 2021 r. (sygn. akt [...]), tj. poświadczoną za zgodność z oryginałem koperty wraz z monitoringiem przesyłki Poczty Polskiej lub potwierdzenia odbioru przesyłki.

We wniesionym do Trybunału 18 października 2021 r. (data nadania) piśmie procesowym skarżący przedłożył poświadczoną za zgodność z oryginałem kopie: koperty listu poleconego zawierającego odpis wyroku, wydruku z monitoringu Poczty Polskiej oraz poświadczania odbioru przesyłki pocztowej.

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 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”;

– art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.), który stanowi:

„Stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu”.

Jako wzorce kontroli skarżący powołał art. 1, art. 2, art. 82 w związku z art. 5 oraz w związku z art. 6 ust. 1, a także art. 8 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. W pierwszej kolejności należało zauważyć, że analiza argumentacji skarżącego prowadzi do wniosku, iż skarżący zakwestionował wprost wydane w jego sprawie rozstrzygnięcia organów administracji oraz orzeczenia sądów administracyjnych, czyli akty stosowania prawa. Przekonują o tym wywody zawarte na s. 4-8 uzasadnienia skargi konstytucyjnej.

W związku z powyższym 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 (zob. np. postanowienia TK z: 15 grudnia 2009 r. i 19 października 2010 r., sygn. Ts 257/08, OTK ZU nr 5/B/2010, poz. 335 i 336 oraz 5 grudnia 2016 r., sygn. Ts 194/16, OTK ZU B/2017, poz. 32).

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

4. W dalszej kolejności Trybunał zwrócił uwagę na nieprawidłowe powołanie przez skarżącego części konstytucyjnych wzorców kontroli.

Artykuł 1 Konstytucji ma charakter ustrojowy i nie wynikają z niego żadne konstytucyjne prawa podmiotowe jednostki (zob. np. postanowienie TK z 4 czerwca 2012 r., sygn. Ts 71/11, OTK ZU nr 4/B/2012, poz. 369).

W odniesieniu do art. 2 Konstytucji należało przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, iż przepis ten nie może stanowić „samodzielnego” wzorca kontroli konstytucyjności w postępowaniu wszczętym na podstawie skargi konstytucyjnej, ponieważ nie wynikają z niego wprost żadne konkretne prawa lub wolności. Dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności w trybie skargi konstytucyjnej podstawy poszukiwać należy nie w ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego, lecz w konkretnych przepisach Konstytucji wyrażających określone wolności i prawa (por. m.in. wyrok pełnego składu TK z 21 września 2011 r., sygn. SK 6/10, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 73). Skarżący nie przedstawił zaś żadnych argumentów, które wskazywałyby za odstępieniem w jego sprawie od dotychczasowego zapatrywania prawnego w przedmiocie art. 2 Konstytucji.

Artykuł 5 Konstytucji nie stanowi źródła praw i wolności o charakterze podmiotowym, gdyż – po pierwsze – stanowi regulację o charakterze ustrojowym, a po drugie – jego adresatem jest Państwo (tj. władze publiczne), nie zaś jednostka (por. np. postanowienie TK z 17 marca 2014 r., sygn. Ts 139/13, OTK ZU nr 3/B/2015, poz. 225). To samo dotyczy art. 6 ust. 1 ustawy zasadniczej (por. np. postanowienie TK z 6 września 2000 r., sygn. Ts 69/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 277).

Odnosnie zaś do art. 8 Konstytucji Trybunał stwierdził m.in. w wyroku z 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03 (OTK ZU nr 1/A/2004 poz. 2), że ani nie stanowi źródła wolności ani

konstytucyjnego prawa podmiotowego, ani nie może być powoływany jako „związkowy” wzorzec kontroli w sprawach skargowych.

W świetle powyższego rozpoznanie merytoryczne analizowanej skargi konstytucyjnej w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 1, art. 2, art. 5, art. 6 ust. 1 i art. 8 Konstytucji byłoby niedopuszczalne i w tej też części skardze należało 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 analizowana skarga nie spełnia wymagań formalnych przewidzianych w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK, a mianowicie – nie zawiera uzasadnienia sformułowanych w jej *petitum* zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów z powołaniem argumentów i dowodów na ich poparcie. Argumentacja skarżącego – na co zwrócono uwagę w punkcie 3 tej części niniejszego uzasadnienia – skierowana była przeciw rozstrzygnięciom wydanym w jego sprawie oraz sposobowi, w jaki odnośne organy administracyjne załatwiały wniosek skarżącego.

Należy zauważyć, że skarżący nie wyjaśnił na jakiej podstawie przyjmuje istnienie prawa do kwestionowania decyzji organu administracyjnego w przedmiocie wyrażenia zgody na rozbiórkę dworca autobusowo-kolejowego za konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki, którego ochrony można domagać się w trybie skargi konstytucyjnej. W świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji tylko wolności lub prawa o randze konstytucyjnej (przewidziane w przepisach ustawy zasadniczej), mogą być podstawą zarzutu w procedurze skargi konstytucyjnej. Skarżący na s. 3 uzasadnienia skargi konstytucyjnej zacytował następujące przepisy Konstytucji: art. 82 (umiejscowiony w rozdziale II – „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”) oraz art. 1, art. 2, art. 5, art. 6 ust. 1 i art. 8 (zamieszczone w rozdziale I – „Rzeczpospolita”), jednakże nie podjął nawet próby konfrontacji przedmiotu zaskarżenia z powołanymi wzorcami kontroli, a w szczególności z art. 82, który jako jedyny formalnie mieścił się w ramach zakreślonych w art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej.

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 przerwania – 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 – postanowienie TK z 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 – postanowienie TK z 17 lipca 2019 r., sygn. P 16/17, OTK ZU A/2019, poz. 44).

Z uwagi na to, że uzasadnienie skargi nie spełniało wymagań wynikających z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK, zachodzi również przesłanka do odmowy nadania dalszego biegu skardze na podstawie art. art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p.TK.

W tym stanie rzeczy należało postanowić jak w sentencji.

POUCZENIE

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