



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 15 marca 2024 r.

Pozycja 38

POSTANOWIENIE

z dnia 16 listopada 2023 r.

Sygn. akt Ts 191/21

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Piotrowicz – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski – sprawozdawca
Rafał Wojciechowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym, zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 23 czerwca 2022 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej J.Ł.,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnić zażalenia.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 24 czerwca 2021 r. (data nadania), J.Ł. (dalej: skarżący) – reprezentowany przez pełnomocnika z wyboru – zarzucił niezgodność art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.; dalej: k.p.a.) oraz art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.; dalej: pr.bud.) 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.

Zdaniem skarżącego art. 28 k.p.a. oraz art. 28 ust. 2 pr.bud. 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).

2. Postanowieniem z 23 czerwca 2022 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

W pierwszej kolejności Trybunał zwrócił uwagę, że analiza argumentacji skarżącego prowadziła do wniosku, iż skarżący zakwestionował wprost wydane w jego sprawie rozstrzygnięcia organów administracji oraz orzeczenia sądów administracyjnych, czyli akty stosowania prawa, o czym przekonują wywody zawarte na s. 4-8 uzasadnienia skargi konstytucyjnej. Okoliczność ta – stanowiąca nieusuwalne uchybienie formalne – przekładała się na 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).

W dalszej kolejności Trybunał zwrócił uwagę na nieprawidłowe powołanie przez skarżącego części konstytucyjnych wzorców kontroli. Stwierdził bowiem, że art. 1, art. 5 i art. 6 ust. 1 Konstytucji są normami o charakterze ustrojowym, z których nie wynikają żadne konstytucyjne prawa podmiotowe jednostki. W odniesieniu do art. 2 Trybunał zwrócił uwagę, że skarżący nie przedstawił żadnych argumentów, które wskazywałyby za uczynieniem tego przepisu „samodzielnym” wzorcem kontroli, zaś wskazany przez skarżącego art. 8 nie stanowi źródła wolności ani konstytucyjnego prawa podmiotowego, ani nie może być powoływany jako „związkowy” wzorec kontroli w sprawach skargowych. Oznaczało to, że 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.

Niezależnie od powyższego Trybunał stwierdził także, że analizowana skarga nie spełniała wymagań formalnych przewidzianych w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK, a mianowicie – nie zawierała uzasadnienia sformułowanych w jej *petitum* zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów z powołaniem argumentów i dowodów na ich poparcie. Argumentacja skarżącego skierowana była przeciw rozstrzygnięciom wydanym w jego sprawie oraz sposobowi, w jaki odnośne organy administracyjne załatwiały wniosek skarżącego. Trybunał zwrócił też uwagę, 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. Okoliczność, że uzasadnienie skargi nie spełniało wymagań wynikających z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK, przekładała się także na odmowę nadania dalszego biegu skardze na podstawie art. art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p.TK.

Odpis powyższego postanowienia wraz z uzasadnieniem został doręczony pełnomocnikowi skarżącego 14 lipca 2022 r.

3. W sporządzonym przez pełnomocnika piśmie procesowym, wniesionym do Trybunału Konstytucyjnego 21 lipca 2022 r. (data nadania), skarżący złożył zażalenie na postanowienie z 23 czerwca 2022 r., w którym zarzucił Trybunałowi naruszenie:

– art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p.TK „poprzez jego zastosowanie i odmowę nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej pomimo niedokonania przez Trybunał oceny istoty zarzutów zawartych w skardze”;

– art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK „poprzez jego zastosowanie, a tym samym niewłaściwe przyjęcie przez Trybunał, iż uzasadnienie skargi konstytucyjnej nie spełnia wymagań wynikających z przedmiotowego przepisu”;

– art. 61 ust. 2 u.o.t.p.TK „poprzez jego niezastosowanie i brak nadania skardze konstytucyjnej biegu, pomimo istnienia przesłanek do nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu”.

Skarżący wniósł „o uwzględnienie wnoszonego zażalenia, a tym samym zmianę zaskarżonego [p]ostanowienia Trybunału, a więc o zastosowanie art. 61 ust. 8 u.o.t.p.TK i nadanie dalszego biegu skardze konstytucyjnej oraz o rozpoznanie skargi konstytucyjnej na rozprawie”.

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. Odnosząc się łącznie do sformułowanych w *petitum* zażalenia zarzutów skarżącego, Trybunał w obecnym składzie zwraca uwagę, że wniesiona w niniejszej sprawie skarga konstytucyjna w istocie nie dotyczyła problemu konstytucyjności art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.; dalej: k.p.a.) oraz art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.; dalej: pr.bud.), lecz skupiała się na krytyce wydanych wobec skarżącego postanowień Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dowodzi tego bezsprzecznie cała treść skargi, na którą złożyły się: *petitum* (s. 1), przedstawienie stanu faktycznego (s. 2-3), zacytowanie brzmienia powołanych konstytucyjnych wzorców kontroli (s. 3) oraz – przede wszystkim – wywody skierowane wprost przeciw rozstrzygnięciom administracyjnym oraz sądownoadministracyjnym (s. 3 oraz s. 4-8), które należy w tym miejscu przytoczyć *in extenso*:

– „Skarżący nie może zgodzić się z zapadłym rozstrzygnięciem” (s. 3);

– „W toku sprawy organ administracyjny nie żądał od Skarżącego wykazania jego interesu prawnego w kwestionowaniu decyzji Wojewody dotyczącej pozwolenia na rozbiórkę zabytku, jakim był budynek Dworca [...]. Ostatecznie wobec uznania, iż Skarżący nie posiada takiego interesu, odmówiono wszczęcia postępowania” (s. 4);

– „Stanowisko organu administracyjnego jest nieprawidłowe, a co istotne w niniejszej sprawie narusza prawa, obowiązki i wolności Skarżącego zagwarantowane mu przez ustawę zasadniczą – Konstytucję RP” (s. 4);

– „Działanie organu administracyjnego polegające na odmowie wszczęcia postępowania zmierzającego do stwierdzenia nieważności decyzji, na mocy której unicestwiono jeden z zabytków [...], było niezgodne z zasadami wyrażonymi w art. 6, art. 7 i art. 7b k.p.a. oraz przede wszystkim z zasadą wyrażoną w art. 9 k.p.a. (zasada udzielania informacji), zgodnie z którym «organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego.

Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek»” (s. 5);

– „W kontekście naruszenia art. 6, art. 7 i art. 7b k.p.a. należy zwrócić uwagę na niekompletną dokumentację akt sprawy, brak tekstu Porozumienia Prezydenta Miasta [...] i Wojewody z 30 grudnia 2011 r. (Dz. Urz. Woj. [...]), a także brak wskazania artykułu tegoż Porozumienia, mającego być podstawą wydania przedmiotowej decyzji Wojewody [...] z 2 kwietnia 2021 r., nr 100/12” (s. 5);

– „Podnoszę, iż organ zaniechał swojego obowiązku informacyjnego, nie poinformował Skarżącego o materialnoprawnych podstawach jego uprawnień” (s. 6);

– „W efekcie popełnionych [przez organ administracyjny] błędów Skarżącego potraktowano jako osobę nieuprawnioną do zainicjowania postępowania i na mocy art. 61a § 1 k.p.a. odmówiono jego wszczęcia, co stało się decyzją ostateczną” (s. 6);

– „Uznanie przez organ administracyjny, iż Skarżący nie posiada żadnego interesu prawnego w żądaniu unieważnienia decyzji dotyczącej rozbiórki zabytku, narusza wskazane powyżej [tj. zacytowane na s. 3 skargi art. 1, art. 2, art. 5, art. 6 ust. 1, art. 8 i art. 82 Konstytucji – przyp. TK] wolności (prawa, obowiązki) Skarżącego” (s. 6);

– „W związku z postępowaniem administracyjnym leżącym u podstaw przedmiotowej skargi konstytucyjnej, naruszone zostały prawa i obowiązki Skarżącego w postaci właśnie obowiązku dbałości o dobro wspólne” (s. 7);

– „Podnoszę ponadto, iż interes prawny, którego Skarżącemu odmówiono, wynika właśnie z przytoczonych powyżej przepisów Konstytucji RP. Organ administracyjny powinien – stosując na podstawie art. 8 Konstytucji wprost w/w przepisy [tj. art. 1, art. 2, art. 5, art. 6 ust. 1 i art. 82 Konstytucji – przyp. TK] – dojść do wniosku, iż J.Ł. posiada legitymację oraz przymiot strony w zainicjowanym przez niego postępowaniu” (s. 7);

– „Wskazuję, iż badanie przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę (rozbiórkę), nie powinno obejmować wyłącznie analizy art. 28 ust. 2 pr.bud., ale także powinno dotyczyć badania przesłanek z art. 28 k.p.a., czego organ administracyjny zaniechał” (s. 7);

– „Wskazuję ponadto, że Sądy obu instancji (WSA w W. i NSA) 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).

Nie budzi zatem wątpliwości, że – już choćby przez skierowanie zarzutów wobec wydanych w sprawie skarżącego rozstrzygnięć, a nie ich podstawy prawnej – uzasadnienie skargi konstytucyjnej nie spełniało wymogu określonego w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK. Należy ponadto przypomnieć, że w świetle obowiązującej Konstytucji nie leży w gestii Trybunału Konstytucyjnego kontrola decyzji administracyjnych lub orzeczeń sądowych w sprawach indywidualnych (zob. m.in. postanowienie TK z 14 lipca 2021 r., sygn. SK 15/21, OTK ZU A/2021, poz. 46); skarżący za pomocą instytucji skargi konstytucyjnej nie może kwestionować rozstrzygnięć wydanych w jego sprawie, a taki właśnie zdaje się mieć cel. Obszerna część uzasadnienia rozpatrywanej skargi konstytucyjnej odnosi się *stricto* do sfery stosowania prawa, nie zaś do sfery prawa, zupełnie tak, jakby skarżący zamierzał najpierw przekonać Trybunał do swojej racji o posiadaniu legitymacji do wszczęcia postępowania administracyjnego przed organem nadzoru budowlanego i niejako uprzednio przesądzić o wadliwości indywidualnego rozstrzygnięcia o odmowie wszczęcia tego postępowania.

Zwrócić także należy uwagę, że powołane przez skarżącego wzorce kontroli w postaci art. 1, art. 5, art. 6 ust. 1 i art. 8 Konstytucji nie mieściły się w hipotezie art. 79 ust. 1 ustawy

zasadniczej (*verba legis*: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”), co zostało prawidłowo wyjaśnione przez Trybunał w postanowieniu z 23 czerwca 2022 r. Natomiast w odniesieniu do art. 2 Konstytucji skarżący nie przedstawił żadnych argumentów, które przemawiałyby za dopuszczeniem tego przepisu jako wzorca „samodzielnego” w niniejszej sprawie, a jedyny wzorzec, co do którego możliwe byłoby procedowanie (czyli art. 82 Konstytucji), nie został poparty jakąkolwiek argumentacją prawną, która wskazywałaby na jego naruszenie przez art. 28 k.p.a. i art. 28 ust. 2 pr.bud.

W tym miejscu należy przypomnieć, że w wyroku z 7 czerwca 2022 r., sygn. SK 68/19 (OTK ZU A/2022, poz. 34) Trybunał Konstytucyjny – rekapitułując dotychczasowe orzecznictwo – wyjaśnił, iż „o dopuszczalności orzekania merytorycznego w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną nie decyduje objętość jej uzasadnienia, lecz zasadność (trafność) poruszonego przez skarżącego problemu; Trybunał Konstytucyjny jest zaś obowiązany samodzielnie uzasadnić określone rozstrzygnięcie, nie ograniczając się do weryfikacji stanowisk uczestników postępowania, co wynika z niekwestionowanej na gruncie naszej kultury prawnej zasady *iura novit curia* oraz normy wyrażonej w art. 69 ust. 1 uotpTK, nakazującej Trybunałowi w toku postępowania zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy (tak wyrok TK z 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 12/20 [OTK ZU A/2021, poz. 2]). Reguła ta może jednak znaleźć zastosowanie dopiero wówczas, gdy podmiot wnoszący skargę konstytucyjną wykazał należytą staranność, spełniając wszystkie wymagania wynikające z Konstytucji oraz uotpTK (por. m.in. postanowienie TK z 17 czerwca 2020 r., sygn. Ts 54/19, OTK ZU B/2020, poz. 255). Stosownie bowiem do art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 uotpTK prawidłowe wykonanie przez skarżącego obowiązku przedstawienia, jakie konstytucyjne prawa lub wolności (i w jaki sposób) zostały naruszone przez przepisy stanowiące przedmiot wnoszonej skargi konstytucyjnej, polegać musi nie tylko na wskazaniu (numerycznym) postanowień Konstytucji i zasad z nich wyprowadzanych, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy, ale również na przedstawieniu treści prawa lub wolności, wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez normodawcę. Powinna temu towarzyszyć stosowna argumentacja prawna. Z powyższego obowiązku nie może zwolnić skarżącego, działający niejako z własnej inicjatywy, Trybunał Konstytucyjny, który – zgodnie z art. 67 ust. 1 uotpTK – orzekając jest związany granicami skargi konstytucyjnej. W konsekwencji poprzestanie przez skarżącego na lakonicznym lub zdawkowym postawieniu zarzutu albo na całkowitym nieuzasadnieniu sformułowanych zarzutów stanowi niewykonanie dyspozycji ustawowej – art. 53 ust. 1 pkt 3 uotpTK, co skutkuje umorzeniem postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK (por. np. wyrok TK z 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, OTK ZU A/2018, poz. 11)”.

3. Podsumowując, zaskarżone postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 23 czerwca 2022 r. należało uznać za prawidłowe. Odmowa nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 i 3 u.o.t.p.TK była bowiem w pełni uzasadniona.

Z tych wszystkich powodów postanowiono jak w sentencji.