



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 1 lipca 2024 r.

Pozycja 181

POSTANOWIENIE

z dnia 6 marca 2024 r.

Sygn. akt Ts 265/21

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Michał Warciński,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej T.K. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 179a w związku z art. 18 § 1 pkt 6 i art. 19 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.) „w zakresie, w jakim pomija jako podstawę wyłączenia sędziego od udziału w orzekaniu w postępowaniu sądowoadministracyjnym toczącym się po wniesieniu skargi kasacyjnej od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego, jego wcześniejszy udział w orzekaniu w sprawie zakończonej wydaniem tegoż wyroku jest niezgodny”, z:
 - art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r. zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284);
- 2) art. 109 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.) w związku z § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1588) „w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalności doręczenia decyzji wraz z załącznikami (o których mowa w § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia)”, z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

po s t a n a w i a:

1) nadać dalszy bieg skardze konstytucyjnej w sprawie zgodności art. 109 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.) w związku z § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1588) „w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalności doręczenia decyzji wraz z załącznikami

(o których mowa w § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia)”, z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

2) odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 2 listopada 2021 r. (data nadania) T.K. (dalej: skarżący), reprezentowany przez pełnomocnika z wyboru, wystąpił z żądaniem przytoczonym w komparycji niniejszego postanowienia na tle następującego stanu faktycznego:

1. Wyrokiem z 31 października 2017 r. (sygn. akt [...]) Wojewódzki Sąd Administracyjny w L., na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) oddalił skargę skarżącego na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Z. z 22 marca 2017 r. (nr [...]) w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy.

Od powyższego wyroku skarżący wniósł skargę kasacyjną.

2. Wojewódzki Sąd Administracyjny w L. wyrokiem z 12 kwietnia 2018 r. (sygn. akt [...]) na skutek skargi kasacyjnej skarżącego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w L. z 31 października 2017 r. (sygn. akt [...]), na podstawie art. 179a w związku z art. 183 § 2 pkt 2 i 5 p.p.s.a. w punkcie I sentencji uchylił zaskarżony wyrok z 31 października 2017 r., a na podstawie art. 151 w związku z art. 179a p.p.s.a. w punkcie II sentencji oddalił skargę skarżącego na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Z. z 22 marca 2017 r. (nr [...]). W ocenie Sądu zarzuty skargi kasacyjnej nie spełniały warunków z art. 179a p.p.s.a. Sąd uznał, że niedoręczenie skarżącemu „załączników decyzji, stanowiących jej integralną część (§ 9 ust. 2 i § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1588; dalej: rozporządzenie), mimo iż stanowi naruszenie art. 109 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.; dalej: k.p.a.), w świetle okoliczności sprawy nie jest naruszeniem istotnym, mogącym mieć wpływ na wynik sprawy, a więc skutkującym wyeliminowaniem zaskarżonej decyzji z obrotu prawnego” (s. 25 wyroku).

Od wskazanego wyżej wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w L. skarżący wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie przepisów prawa materialnego oraz przepisów postępowania, m.in. art. 151 p.p.s.a. w związku z art. 8 i art. 109 § 1 k.p.a. w związku z art. 107 § 2 k.p.a. w związku z § 9 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia poprzez brak doręczenia kompletnej decyzji, tj. brak obowiązkowych składników decyzji określonych w rozporządzeniu w postaci tekstowej oraz części graficznej, które powinny stanowić załącznik do decyzji.

3. Wyrokiem z 15 czerwca 2021 r. (sygn. akt) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w L. z 12 kwietnia 2018 r. (sygn. akt [...]). Zdaniem Sądu „[n]aruszenie art. 8, art. 109 § 1 Kpa w zw. z art. 107 § 2 Kpa w zw. z § 9 ust. 1 i 2 i 3 rozporządzenia nie miało zatem żadnego wpływu na wynik postępowania w odniesieniu do skarżącego. Nie wskazano zresztą żadnego powodu, dla którego w ocenie strony, doręczenie decyzji bez załącznika, w sposób istotny wpłynęło na roz-

strzygnięcie sprawy. Trudno jest więc uznać, nawet gdyby przyjąć, że formalnie brak doręczenia załączników stanowi naruszenie dyspozycji przepisu art. 109 Kpa, miał wpływ na wynik niniejszego postępowania” (s. 7 i 8 wyroku).

4. W skardze konstytucyjnej skarżący wskazał, że „[z] art. 179a p.p.s.a. jednoznacznie wynika, iż jeżeli zachodzi nieważność postępowania albo podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście uzasadnione Sąd uchyla zaskarżony wyrok lub postanowienie rozstrzygając na wniosek strony także o zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego i na tym samym posiedzeniu ponownie rozpoznaje sprawę. Udział w orzekaniu w obydwu postępowaniach tego samego sędziego (składu sądu) rodzi wątpliwości co do jego bezstronności, ponieważ może on czuć się związany poglądami, które wyrobił sobie w pierwszej sprawie. (...) Kwestionowane przepisy naruszają prawo do rozstrzygnięcia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Uniemożliwiają wyłączenie sędziego z przyczyn innych niż wymienione w art. 18 p.p.s.a. w sytuacji, w której wątpliwości co do jego bezstronności zostały wywołane przez okoliczności tego rodzaju, że mogłyby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie. (...) Skarżący podkreśla, że pomimo możliwej interpretacji rozszerzającej zawartego w art. 19 p.p.s.a. pojęcia «okoliczności tego rodzaju» – poza jego zakresem pozostają pewne okoliczności, które uzasadniać powinny, [jego] zdaniem, wyłączenie sędziego zgodnie z konstytucyjnym wzorcem bezstronności” (s. 5 i 6 skargi). Zdaniem skarżącego przez określenie zawarte w art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a. „«brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia» należy rozumieć także sytuację, gdy sędzia wcześniej brał udział w kontroli decyzji i wydaniu wyroku, a następnie bierze udział w wydaniu wyroku w sprawie skargi kasacyjnej na orzeczenie będące przedmiotem pierwszego wyroku w trybie art. 179a p.p.s.a. (...) Wskazany wzorzec kontroli – art. 45 ust. 1 Konstytucji – wymaga od Trybunału Konstytucyjnego oceny pełności regulacji, zawartej w art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a., z punktu widzenia konstytucyjnego pojęcia «bezstronnego sądu», a nie – funkcjonującego na poziomie ustawowym i znacznie węższego pojęcia «brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia»” (s. 8 i 9 skargi). „Sytuacja orzekania przez tego samego sędziego w postępowaniu zwykłym (w sprawie kontroli decyzji administracyjnej) i «autokontrolnym» (skargi kasacyjnej w sprawie kontroli decyzji administracyjnej) może być odczytywana jako zagrożenie dla jego bezstronności; a zagrożenie to jest takiego typu, że powinno zostać ujęte wśród przesłanek bezwzględnych wyłączenia sędziego w art. 18 p.p.s.a.” (s. 11 skargi).

„W opinii skarżącego konieczne jest zbadanie zgodności art. 109 § 1 k.p.a. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji, która nie została doręczona w całości, z zasadą demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) i jest przejawem zasady bezpieczeństwa prawnego, a w szczególności z wynikającą z niego zasadą zaufania obywateli do organów władzy publicznej” (s. 15 skargi). Skarżący wskazał, że „[a]rt. 78 zdanie pierwsze Konstytucji określa prawo każdej ze stron do zakwestionowania rozstrzygnięć podjętych wobec niej w pierwszej instancji. Przepis ten odnosi się nie tylko do postępowania sądowego, ale także do postępowania administracyjnego. (...) Z prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji wynika (...) między innymi obowiązek takiego unormowania zasad doręczania decyzji, które zapewniłoby efektywność tego prawa, także z uwzględnieniem możliwości zapoznania się z pełną treścią decyzji i złożenia odwołania z uwzględnieniem treści niedoręczonej decyzji. Brak doręczenia pełnej decyzji ogranicza jego prawo do sądu i uniemożliwia sformułowanie adekwatnych zarzutów w stosunku do decyzji i przedstawienie argumentów przemawiających na jego korzyść. Brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia dla ograniczenia prawa Skarżącego do otrzymania załącznika do decyzji, a zatem – w jego ocenie – ograniczenie to nie jest konieczne, co prowadzi do naruszenia zasady proporcjonalności (art. 78 Konstytucji w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji). (...) W związku z powyższym utrzymanie art. 109 § 1 k.p.a. w obecnym kształcie stanowi bezpod-

stawne ograniczenie praw konstytucyjnych, a stopień naruszenia tych praw pozwala na przyjęcie, że naruszona zostaje fundamentalna zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)” (s. 21 i 22 skargi).

5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z 28 grudnia 2021 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącego 19 stycznia 2022 r.) wezwał skarżącego do usunięcia, w przepisany terminie, braków formalnych skargi konstytucyjnej przez doręczenie prawidłowego pełnomocnictwa szczególnego uprawniającego do sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej oraz reprezentowania skarżącego przed Trybunałem Konstytucyjnym w odniesieniu do sprawy, w związku z którą złożona została skarga konstytucyjna (wraz z czterema kopiami); odpisów lub kopii poświadczonych za zgodność z oryginałem orzeczeń potwierdzających wyczerpanie drogi prawnej (wraz z czterema kopiami): decyzji Burmistrza Miasta B. z 8 lutego 2017 r. (znak [...]) oraz decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Z. z 22 marca 2017 r. (nr [...]).

Skarżący odniósł się do powyższego zarządzenia pismem z 26 stycznia 2022 r. (data nadania), doręczając w załączeniu wskazane dokumenty.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Stosownie do 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. Trybunał wydaje postanowienie o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu, gdy spełnia ona określone przez prawo wymagania.

2. Po wstępnym rozpoznaniu skargi konstytucyjnej, w części w której skarżący zakwestionował zgodność art. 109 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.) w związku z § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1588) „w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalności doręczenia decyzji wraz z załącznikami (o których mowa w § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia)” z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1, art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że spełnia ona przesłanki nadania jej dalszego biegu (art. 61 ust. 2 u.o.t.p.TK).

Biorąc powyższe pod uwagę Trybunał Konstytucyjny postanowił, jak w punkcie 1 sentencji.

3. Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności lub praw, którego merytoryczne rozpoznanie uwarunkowane zostało spełnieniem przesłanek wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z przepisów u.o.t.p.TK. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji jedynym dopuszczalnym przedmiotem skargi konstytucyjnej może być przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego. W świetle tego przepisu warunkiem zakwestionowania za pomocą skargi konstytucyjności określonego przepisu jest uprzednie jego zastosowanie jako podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia wydanego przez sąd lub organ administracji publicznej. Jest to wymóg bezwzględny i w tym trybie postępowania przed Trybunałem prawodawca nie przewiduje możliwości poddania kontroli jakiegokolwiek unormowania, które nie byłoby podstawą prawną orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego (zob. postanowienia TK

z: 10 listopada 2014 r., sygn. Ts 242/14, OTK ZU nr 1/B/2015, poz. 99, 2 października 2019 r., sygn. Ts 8/18, OTK ZU B/2020, poz. 44). Doprecyzowanie art. 79 ust. 1 Konstytucji następuje w art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK, który zobowiązuje wnoszącego skargę konstytucyjną do określenia kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji i w stosunku do którego domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją.

Ze wskazanego powyżej unormowania instytucji skargi konstytucyjnej wynika dla skarżącego obowiązek wykazania, że na skutek zastosowania zakwestionowanego w skardze przepisu doszło do wydania ostatecznego rozstrzygnięcia, naruszającego jego konstytucyjne wolności lub prawa. Za wystarczającą dla ziszczenia przesłanki, by zaskarżony przepis mógł być uznany za podstawę ostatecznego orzeczenia, można przyjąć sytuację, w której zakwestionowany przepis nie został powołany w *petitum* rozstrzygnięcia, tylko w uzasadnieniu wyroku sądowego (zob. postanowienie TK z 1 grudnia 2020 r., sygn. Ts 8/20, OTK ZU B/2021, poz. 1).

W rozpoznawanej skardze konstytucyjnej skarżący zakwestionował art. 179a w związku z art. 18 § 1 pkt 6 i art. 19 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.). W skardze skarżący wskazał wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 czerwca 2021 r. (sygn. akt [...]) jako ostateczne orzeczenie o jego konstytucyjnych prawach w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał ustalił, że w skardze kasacyjnej wniesionej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w L. z 12 kwietnia 2018 r. (sygn. akt [...]) do Naczelnego Sądu Administracyjnego skarżący nie zarzucił naruszenia przepisów p.p.s.a. stanowiących przedmiot zaskarżenia w niniejszej skardze. Rozpatrując skargę kasacyjną wniesioną przez skarżącego od powołanego wyżej wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w L., Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 15 czerwca 2021 r. (sygn. akt [...]) nie odnosił się do art. 179a w związku z art. 18 § 1 pkt 6 i art. 19 p.p.s.a. Analiza uzasadnienia tego wyroku prowadzi do wniosku, że zaskarżone przepisy p.p.s.a. nie były podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie, w związku z którą została wniesiona skarga konstytucyjna.

Biorąc pod uwagę, że wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 czerwca 2021 r., będący ostatecznym rozstrzygnięciem o prawach skarżącego, nie został oparty na art. 179a w związku z art. 18 § 1 pkt 6 i art. 19 p.p.s.a., ani przepisy te nie zostały powołane w uzasadnieniu tego wyroku, stwierdzić należy, że skarżący nieprawidłowo określił przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny uznaje, że rozpoznawana skarga konstytucyjna w zakresie art. 179a w związku z art. 18 § 1 pkt 6 i art. 19 p.p.s.a. nie spełnia warunku określonego w art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK.

Odnosnie do art. 179a p.p.s.a. Trybunał stwierdza, że rozpatrywana skarga nie spełnia przesłanki określonej w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK, zgodnie z którą skarga konstytucyjna musi zawierać uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. W świetle tego przepisu skarżący zobowiązany jest do wykazania bezpośredniego związku pomiędzy treścią zaskarżonego przepisu a naruszeniem wskazanych w skardze konstytucyjnych wolności lub praw, czyli uprawdopodobnienia, że naruszenie praw było wynikiem określonego sformułowania kwestionowanej regulacji ustawowej, której zarzucana jest niekonstytucyjność. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący nie skonfrontował treści kwestionowanego art. 179a p.p.s.a. ze wskazanymi w *petitum* skargi wzorcami kontroli. Przedstawił jedynie argumenty uzasadniające zarzut dotyczący treści art. 18 i 19 p.p.s.a., przepisów regulujących wyłączenie sędziego od

orzekania w postępowaniu sądowoadministracyjnym. W niniejszej sprawie nie dopełniono zatem wymogu, o którym mowa w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK.

4. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że z brzmienia art. 79 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie, że wzorcami kontroli w sprawie wszczętej na skutek złożenia skargi konstytucyjnej mogą być tylko przepisy ustawy zasadniczej wyrażające wolności lub prawa skarżącego (zob. postanowienie TK z 7 października 2014 r., sygn. Ts 207/13, OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 562). Skarga konstytucyjna służy zatem ochronie tylko tych praw lub wolności, które zostały określone w Konstytucji. Oznacza to, że wzorcem kontroli w tym trybie postępowania nie mogą być akty prawa międzynarodowego, niemające rangi konstytucyjnej, w tym również – Konwencja o ochronie praw człowieka (zob. postanowienie TK z 21 grudnia 2010 r., sygn. Ts 2/09, OTK ZU nr 1/B/2012, poz. 7). Zgodnie z powyższym wskazany w *petitum* skargi konstytucyjnej art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) nie może stanowić wzorca kontroli w niniejszej skardze.

W związku z powyższym – na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p.TK – należało postanowić jak w punkcie 2 sentencji.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p.TK skarżącemu przysługuje prawo do wniesienia zażalenia na punkt 2 postanowienia o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w terminie 7 dni od dnia jego doręczenia.