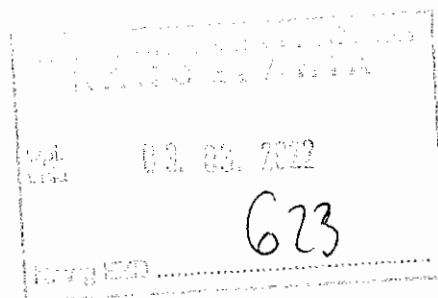




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 121/20
BAS-WAK-2569/20

Warszawa, 3 marca 2022 r.



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej M S z 14 kwietnia 2020 r. (sygn. akt SK 121/20), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

W dniu 23 listopada 2020 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: TK, Trybunał) w sprawie skargi konstytucyjnej M S (dalej: skarżący) z 14 kwietnia 2020 r. (sygn. akt SK 121/20).

Przedmiotem kontroli jest art. 113a ustawy z dnia 30 sierpnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2354, ze zm.; dalej: u.c.) w związku z art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329.; dalej: p.p.s.a.) „w zakresie, w jakim pozbawia podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi w postępowaniu o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę interesu prawnego we wniesieniu skargi oraz pozbawia go prawa do bycia stroną w tym postępowaniu administracyjnym” (skarga, s. 1).

Zgodnie z art. 113a u.c. „W postępowaniu w sprawie udzielenia albo cofnięcia zezwolenia na pobyt czasowy stroną postępowania jest wyłącznie cudzoziemiec, o którym mowa, odpowiednio, w art. 98 ust. 1 albo art. 101”. Z kolei według art. 50 § 1 p.p.s.a. „Uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym”.

II. Stan faktyczny i zarzuty skarżącego

1. Skarżący prowadzi działalność gospodarczą, w ramach której zatrudnia na podstawie umów cywilnoprawnych cudzoziemców, powierzając im wykonywanie pracy w myśl art. 2 ust. 1 pkt 21b ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1100, ze zm.; dalej: u.p.z.i.r.p.). W związku z zawarciem przez skarżącego umowy cywilnoprawnej z obywatelem ten ostatni zwrócił się do Wojewody (dalej: Wojewoda) o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Z uwagi na brak rozpoznania wniosku w przepisany

terminie skarżący wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P (dalej: WSA) skargę na bezczynność i przewlekłość postępowania prowadzonego przez wojewodę. W uzasadnieniu skargi wskazano, że skarżący ma interes w tej sprawie, ponieważ zgoda na pobyt i pracę jest niezbędna do legalnego zatrudnienia przez niego cudzoziemca (do wykonywania umowy zlecenia, która to umowa wygaśnie z powodu braku legalizacji). Postanowieniem z października 2019 r. (sygn. akt) WSA w P odrzucił skargę. W ocenie Sądu skarżący, który na podstawie umowy zlecenia powierzył cudzoziemcowi wykonywanie pracy, nie jest uprawniony na podstawie art. 50 § 1 p.p.s.a. do wniesienia skargi w przedmiotowej sprawie, gdyż w myśl art. 113a u.c., w postępowaniu w sprawie udzielenia albo cofnięcia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę stroną postępowania jest wyłącznie cudzoziemiec. Skarżący złożył na to postanowienie skargę kasacyjną. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA), podzielając stanowisko wyrażone przez Sąd I instancji, postanowieniem z stycznia 2020 r. (sygn. akt) oddalił skargę kasacyjną skarżącego. Zdaniem NSA, art. 113a ustawy o cudzoziemcach jest przepisem szczególnym wobec art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735; dalej: k.p.a.) „przez to, że nawet wówczas, gdy osoba powierzająca cudzoziemcowi wykonywanie pracy, byłaby w stanie wykazać, że postępowanie w sprawie udzielenia cudzoziemcowi pozwolenia na pobyt czasowy i pracę dotyczy jej interesu prawnego lub uprawnienia, stanowi, iż tylko cudzoziemiec jest stroną takiego postępowania. Ponadto uregulowanie art. 113a ustawy o cudzoziemcach w sposób oczywisty przesądza, że osoba powierzająca wykonywanie pracy cudzoziemcowi nie jest stroną postępowania w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, a tym samym w sposób oczywisty przesądza, że ta osoba nie jest legitymowana w myśl art. 50 § 1 p.p.s.a. do wniesienia skargi na bezczynność w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę. Nieracjonalne bowiem byłoby uznanie, że skarżący może domagać się poprzez skargę na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania zobowiązania organu do załatwienia sprawy, w której skarżący nie może brać udziału”.

2. W skardze konstytucyjnej skarżący sformułował zarzuty naruszenia: art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego; zasada zaufania obywateli

do państwa i prawa), art. 7 (zasada legalizmu), art. 31 ust. 3 (ograniczania wolności i praw), art. 32 (równość wobec prawa; zakaz dyskryminowania jednostki), art. 45 ust. 1 (prawo do sądu), art. 77 ust. 1 i 2 (prawo do odszkodowania za bezprawne działanie organów państwa; zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw), art. 78 (prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji), art. 175 ust. 1 (organizacja sądownictwa) i art. 184 (kompetencje sądów administracyjnych) Konstytucji.

3. W pierwszej kolejności Sejm pragnie podnieść, że między zarzutami określonymi w *petitum* skargi a zarzutami opisanymi w uzasadnieniu istnieją pewne różnice redakcyjne, które nasuwają istotne wątpliwości interpretacyjne w zakresie odczytania intencji skarżącego. W *petitum* skarżący zarzucił bowiem sprzeczność zaskarżonych przepisów z „art. 45 ust. 1 w zw. z art. 175 ust. 1 w zw. z art. 184 oraz art. 77 ust. 1 i 2 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 78”. Natomiast w pkt 2 skargi, zatytułowanym „Wskazanie naruszonych praw konstytucyjnych” skarżący stwierdził, że „oddalenie skargi konstytucyjnej (powinno być: kasacyjnej – uwaga własna) postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z stycznia 2020 r. z uwagi na art. 50 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 113a ustawy o cudzoziemcach stanowiło naruszenie jego konstytucyjnych praw określonych w:

- art. 45 ust. 1 w zw. z art. 175 ust. 1 w zw. z art. 184 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, to jest prawa do sądu administracyjnego;
- art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, to jest prawa do odszkodowania za bezprawne działania państwa;
- art. 2 w zw. z art. 7 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez pozbawienie prawa do udziału w postępowaniu administracyjnym dotyczącym jego praw i obowiązków, a tym samym naruszenie zasady lojalności ustawodawcy do adresatów norm prawnych.”

Analiza obu sformułowań zarzutów, zdaniem Sejmu, prowadzi do wniosku, że za wyrażające wolę skarżącego należy uznać sformułowanie zawarte w uzasadnieniu skargi. Przemawia za tym zwłaszcza bardziej rozbudowana redakcja zarzutów oraz wprowadzenie nowego – w porównaniu do *petitum* – zarzutu naruszenia art. 7 Konstytucji. Dodatkowo, należy zwrócić uwagę na fakt, że w uzasadnieniu skargi skarżący powołał dodatkowy wzorzec kontroli w postaci art. 32 Konstytucji (skarga, s. 7).

4. Przystępując do przedstawienia szczegółowych zarzutów skarżącego należy w pierwszej kolejności wskazać, że zostały one sformułowane w sposób bardzo lakoniczny i nieuporządkowany. Znaczną część uzasadnienia skargi zajmują wywody skarżącego, mające w istocie charakter polemiki z zapadłymi w jego sprawie orzeczeniami sądów administracyjnych i zmierzające do wykazania posiadania interesu prawnego na gruncie przepisów ustawy o cudzoziemcach.

W ocenie skarżącego, jego „prawo do sądu administracyjnego zostało naruszone z uwagi na to, że Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 50 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 113a ustawy o cudzoziemcach stwierdził, że skarżący po pierwsze, nie jest stroną postępowania o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę dla pozostającego z nim w stosunku zlecenia cudzoziemca, a po wtóre, że nie posiada interesu prawnego we wniesieniu skargi” (skarga, s. 6). Zdaniem skarżącego, taki interes prawny posiada i wykazał jego istnienie w toku postępowania administracyjnoprawnego. Wyraża się on „w tym, że zezwolenie na pobyt czasowy i pracę określone w art. 114 ustawy o cudzoziemcach stanowi zezwolenie na pracę w myśl art. 2 pkt 43a ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Powyższe oznacza, że wraz z wydaniem decyzji w przedmiocie żądania udzielenia zezwolenia aktualizują się obowiązki pracodawcy wynikające z art. 88h, art. 88g oraz art. 88i ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy za których to niedopełnienie pracodawca odpowiada karnie, m.in. na podstawie art. 120 ust. 8 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy” (skarga, s. 6). W ocenie skarżącego istnienie spornego interesu prawnego jest podyktowane także tym, że „bez zezwolenia na pobyt czasowy i pracę cudzoziemiec nie będzie mógł wykonywać zlecenia na jego rzecz, co w sposób oczywisty przekłada się na sposób prowadzenia przez skarżącego działalności gospodarczej, gdyż bez zezwolenia cudzoziemiec nie będzie mógł wykonywać swoich obowiązków z umowy zlecenia, co powoduje straty po jego stronie” (skarga, s. 6). Niezależnie od powyższego, skarżący stwierdza, że „interes prawny jest obiektywnym stanem rzeczy i uregulowanie ustawowe unormowanie pozbawiające podmiot, który ten interes posiada skorzystania z uprawnień, które normalnie by mu przysługiwały, stanowi naruszenie zakazu dyskryminacji, o którym mowa w art. 32 Konstytucji RP [...], a za wprowadzeniem kryterium dyskryminującego nie stoi żadne obiektywne kryterium poza zasadą szybkości postępowania wyrażoną w uzasadnieniu projektu ustawy” (skarga, s. 7). Innymi słowy

„niezgodne z konstytucyjnym prawem do sądu administracyjnego jest zatem uznanie, iż skarżący jako pracodawca nie może mieć wpływu na prowadzone postępowanie, które dotyka go w sposób bezpośredni. Pozostaje bowiem pozbawiony możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego, pomimo tego, że bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania przez Wojewodę ma wpływ na jego interes faktyczny i prawny” (skarga, s. 8). Skarżący stwierdza, że „udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę jest uzależnione od indywidualnych działań podmiotu powierzającego wykonywanie pracy. W konsekwencji ustawowe uregulowanie, które z jednej strony wymaga działania pracodawcy, a z drugiej strony pozbawia go możliwości podejmowania akcji w postępowaniu, nawet w przypadku zgodności art. 113a ustawy o cudzoziemcach prowadzi do wniosku, że takie ustawowe ograniczenie praw skarżącego niezgodne jest z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP” (skarga, s. 12). Naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji skarżący upatruje także w tym, iż „wprowadzenie do polskiego porządku prawnego przepisu (art. 113a u.c. – uwaga własna), który ma na celu realizację zasady szybkości i prostoty postępowania administracyjnego kosztem pozbawienia podmiotu powierzającego wykonywania pracy cudzoziemcowi jego konstytucyjnego prawa do sądu administracyjnego. Prawo do sądu administracyjnego jest ważniejsze niż szybkość i prostota postępowania administracyjnego i niewątpliwie ograniczenie praw pracodawcy z uwagi na treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi niedopuszczalne naruszenie praw skarżącego. W konsekwencji powyższych rozważań niedopuszczalne jest również ograniczenie naruszenia prawa skarżącego do skorzystania z środków przeciwdziałania przewlekłości organów administracji publicznej, który to stanowił sposób naruszenia praw skarżącego” (skarga, s. 14).

5. Skarżący wywodzi zarzut naruszenia art. 77 Konstytucji z faktu, że „jako podmiot powierzający pracę cudzoziemcowi, który przez bardzo długi okres oczekuje na wydanie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, ponosi w związku z tym straty, które nie powstałyby, gdyby Wojewoda przedmiotowych zezwoleń udzielał w ustawowym terminie” (skarga, s. 14). W razie bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania przez organ przepisy p.p.s.a. przewidują możliwość wniesienia skargi. Uwzględniając skargę sąd administracyjny może orzec o wymierzeniu organowi grzywny lub przyznać na rzecz skarżącego odpowiednią sumę pieniężną, która pełni funkcję kompensacyjną. Zdaniem skarżącego,

na podstawie „art. 77 Konstytucji skarżący powinien mieć prawo do tego, aby wnieść skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, w której domagać się będzie zasądzenia sumy pieniężnej. Jak wskazywano powyżej, postępowanie w przedmiocie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę dla cudzoziemca bezpośrednio wpływa na sytuację prawną i interes faktyczny skarżącego, dlatego też powinien mieć prawo do tego, aby zostały zrekompensowane mu niedogodności i straty, jakie poniósł z uwagi na niewydanie przez organ decyzji w rozsądnym terminie. Pozbawienie go udziału w tym postępowaniu, a także prawa do wniesienia skargi, w której domagałby się świadczenia pieniężnego, powoduje, że nie może zostać mu zrekompensowana szkoda, jaką poniósł z uwagi na bezprawne działanie organu władzy publicznej. Jednocześnie, pozbawienie skarżącego przymiotu strony w tym postępowaniu i legitymacji do wniesienia skargi zamyka mu drogę sądową do dochodzenia naruszonego prawa - uniemożliwia mu nie tylko dochodzenie świadczenia pieniężnego, ale również powoduje, że w żaden sposób nie może przyspieszyć postępowania, które bezpośrednio go dotyczy. Jest to sytuacja niedopuszczalna, stanowiąca jaskrawy przykład naruszenia prawa do odszkodowania za bezprawne działanie organów państwa” (skarga, s. 15).

6. Zdaniem skarżącego, „pozbawienie pracodawcy prawa do uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym, a rozstrzygającym o jego prawach i obowiązkach jest niezgodne z art. 2 Konstytucji, albowiem taki zabieg ustawodawcy jest niezgodny z zasadą legalizmu. Nie do pogodzenia jest z taką zasadą sytuacja, w której skarżący nie wiedząc o toczącym się postępowaniu i jego zakończeniu ma wypełnić m.in. obowiązek określony w art. 88i pkt 5 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, podczas gdy nie ma możliwości dowiedzenia się od organu o decyzji i jej treści, a jednocześnie odpowiada za niedopełnienie tego obowiązku na podstawie art. 120 ust. 8 ww. ustawy” (skarga, s. 6). W przekonaniu skarżącego „Sytuacja, w której ustawodawca z jednej strony nakłada na podmiot powierzający wykonywanie pracy szereg obowiązków związanych z powierzeniem cudzoziemcowi pracy, a z drugiej strony pozbawia go możliwości uczestniczenia w postępowaniu kontestuje zasadą demokratycznego państwa prawa wynikającego z art. 2 Konstytucji RP oraz zasadą lojalności wobec adresatów norm prawnych i tym samym narusza zasadę proporcjonalności” (skarga, s. 12). W ocenie skarżącego, pomimo że jest on „osobą, o której mowa w art. 28 kpa ustawodawca przepisem

szczególnym, a zawartym w treści art. 113a ustawy o cudzoziemcach pozbawił go prawa uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym i zaskarżaniu wydanych w jego toku orzeczeń, co prowadzi do naruszenia praw określonych w art. 78 Konstytucji RP” (skarga, s. 9).

III. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji: „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”. Z kolei, w myśl art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o TK), skarga konstytucyjna powinna zawierać m.in.: 1) określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; 2) wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób - zdaniem skarżącego - zostały naruszone; 3) 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.

Powyższe przepisy z jednej strony określają przesłanki dopuszczalności wniesienia skargi konstytucyjnej, zaś z drugiej strony - zobowiązują skarżącego do spełnienia określonych wymogów formalnych, co jest warunkiem koniecznym przystąpienia do merytorycznego rozpoznania sprawy przez Trybunał Konstytucyjny. Weryfikacja spełnienia tych wymogów odbywa się w ramach wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej, jednakże kontrola ta i dokonane w jej wyniku ustalenia nie przesądzają definitywnie o dopuszczalności merytorycznego rozstrzygnięcia zarzutów przedstawionych w skardze konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny nie jest bowiem związany wynikami wstępnej kontroli i władny jest na każdym etapie postępowania (aż do wydania wyroku w sprawie) weryfikować spełnienie przesłanek

dopuszczalności skargi konstytucyjnej, a w razie stwierdzenia ich niespełnienia - obligatoryjnie umarza postępowanie (por. np. postanowienia TK z: 11 września 2012 r., sygn. akt SK 19/12; 8 stycznia 2013 r., sygn. akt SK15/10; 11 czerwca 2013 r., sygn. akt K 50/12; 28 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 15/14).

2. W pierwszej kolejności należy rozważyć, czy skarżący prawidłowo określił przedmiot skargi, formułując go jako „art. 113a u.c. w związku z art. 50 § 1 p.p.s.a. w zakresie, w jakim pozbawia podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi w postępowaniu o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę interesu prawnego we wniesieniu skargi oraz pozbawia go prawa do bycia stroną w tym postępowaniu administracyjnym”. Zastrzeżenia Sejmu budzi ujęcie przepisu art. 50 § 1 p.p.s.a. w sposób związkowy, podczas gdy z całokształtu stanu faktycznego leżącego u podstaw skargi wynika, że przepis ten powinien być wskazany jako zasadniczy przedmiot kontroli. Świadczy o tym uzasadnienie postanowienia z stycznia 2020 r., w którym NSA stwierdził, że „[...] uregulowanie art. 113a ustawy o cudzoziemcach w sposób oczywisty przesądza, że osoba powierzająca wykonywanie pracy cudzoziemcowi nie jest stroną postępowania w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, a tym samym w sposób oczywisty przesądza, że ta osoba nie jest legitymowana w myśl art. 50 § 1 p.p.s.a. do wniesienia skargi na bezczynność w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę”. Jak już podkreślono, w orzecznictwie NSA przyjmuje się że „art. 113a ustawy o cudzoziemcach jest przepisem szczególnym wobec art. 28 k.p.a., przez to, że nawet wówczas, gdy osoba powierzająca cudzoziemcowi wykonywanie pracy, byłaby w stanie wykazać, że postępowanie w sprawie udzielenia cudzoziemcowi pozwolenia na pobyt czasowy i pracę dotyczy jej interesu prawnego lub uprawnienia, stanowi, iż tylko cudzoziemiec jest stroną takiego postępowania”. Przyjęta przez NSA wykładnia art. 50 § 1 p.p.s.a. opiera się na założeniu, że – z uwagi na treść art. 113a u.c. – podmiot znajdujący się w sytuacji skarżącego, tj. mający status podmiotu powierzającego cudzoziemcowi wykonywanie pracy, ma *a priori* zamkniętą drogę do wniesienia skargi do sądu administracyjnego nawet wówczas, gdyby udowodnił interes prawny, o którym mowa w art. 50 § 1 p.p.s.a. W tym stanie rzeczy, zdaniem Sejmu przedmiot kontroli powinien być określony jako „art. 50 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 113a u.c.”.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że z takim, zmodyfikowanym przedmiotem zaskarżenia nie koresponduje wskazany przez skarżącego jego zakres w części odnoszącej się do pozbawienia go prawa do bycia stroną w postępowaniu o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę. Innymi słowy, z przedstawionego przez skarżącego stanu faktycznego nie wynika, że został on pozbawiony statusu strony w postępowaniu administracyjnym. Z uzasadnień orzeczeń NSA i WSA wydanych w sprawie skarżącego nie można stwierdzić, że skarżący został pozbawiony przymiotu strony, w szczególności, że został pozbawiony możliwości wniesienia ponaglenia na bezczynność organu i przewlekłe prowadzenie postępowania o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę w trybie art. 37 k.p.a. W tym stanie rzeczy, przedmiotem wskazanych orzeczeń było wyłącznie stwierdzenie nieistnienia interesu prawnego skarżącego na gruncie art. 50 § 1 p.p.s.a., a nie – jak sugeruje skarżący – rozstrzygnięcie kwestii posiadania statusu strony w postępowaniu administracyjnym o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę. Reasumując, zdaniem Sejmu, określenie przedmiotu kontroli powinno mieć następującą treść: „art. 50 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 113a u.c. w zakresie, w jakim pozbawia podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi w postępowaniu o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę interesu prawnego we wniesieniu skargi do sądu na bezczynność organu”.

3. Z punktu widzenia formalnoprawnej dopuszczalności rozpoznania przedmiotowej skargi konstytucyjnej wątpliwości może budzić kwestia, czy nie stanowi ona skargi na wykładnię i stosowanie prawa przez sądy. Kontrola stosowania prawa pozostaje bowiem poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, zaś pozytywne rozstrzygnięcie tej kwestii uzasadniałoby wniosek o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W myśl orzecznictwa TK, kwestionowanie samej wykładni przepisów prawnych czy też kwestionowanie innych faz stosowania prawa (ustalenie stanów faktycznych, subsumpcja) nie jest objęte kognicją Trybunału, tym niemniej powszechnie przyjęty, przez organy stosujące prawo, sposób rozumienia przepisów prawnych jest nierozdzielnie związany z treścią normatywną tych przepisów, a w konsekwencji z normami prawnymi konstruowanymi na gruncie tych przepisów. W takim sensie wykładnia przepisów prawnych mieści się w obszarze kognicji

Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie stwierdzał, że jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju (zob. m.in. wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; 28 stycznia 2003 r., sygn. akt SK 37/01; 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06). Zatem kontrola konstytucyjności będzie dopuszczalna w stosunku do takiej treści przepisu, jaką uzyskał on w wyniku „jednolitej, powszechnej i stałej” wykładni sądowej (zob. postanowienie TK z 16 października 2007 r., sygn. akt SK 13/07; por. postanowienie TK z 21 września 2005 r., sygn. akt SK 32/04; wyrok TK z 6 września 2001 r., sygn. akt P 3/01). W orzecznictwie Trybunału wskazuje się również na okoliczność limitującą, której wystąpienie wyłącza możliwość uznania, że treść normatywna danego przepisu jest zgodna z jego rozumieniem przejawiającym się w praktyce organów stosujących prawo. Przyjęta interpretacja nie może być kwestionowana przez przedstawicieli doktryny (zob. np. postanowienie TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 37/04).

W świetle powyższych uwag należy podkreślić, że złożenie skargi konstytucyjnej jest dopuszczalne tylko w sytuacji, w której do naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności doszło na skutek wydania rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, przy czym naruszenie to wynika z zastosowania przez orzekające organy przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, który jest sprzeczny z Konstytucją (postanowienia TK z: 19 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 8/01; 5 września 2006 r., sygn. akt Ts 130/06; 4 stycznia 2007 r., sygn. akt Ts 101/06). Sąd konstytucyjny wyklucza natomiast kwestionowanie takich naruszeń konstytucyjnych wolności lub praw, które są konsekwencją wadliwego zastosowania prawa przez powołane do tego organy. Jak wskazywał TK w dotychczasowym orzecznictwie, istotą przyjętego modelu skargi konstytucyjnej jest to, że zwraca się ona wyłącznie przeciwko ustawie lub innemu aktowi normatywnemu naruszającemu konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego. Skarżący nie może kwestionować orzeczenia sądu czy też decyzji organu administracji publicznej. Skarga konstytucyjna nie jest zatem ani wprost, ani pośrednio nadzwyczajnym środkiem kontroli prawomocnych orzeczeń sądowych, czy też ostatecznych rozstrzygnięć

organów administracji publicznej. Jest ona bowiem „zawsze «skargą na przepis», a nie na jego konkretne, wadliwe zastosowanie, nawet jeśli to prowadzioby do niekonstytucyjnego skutku. Kontrola stosowania prawa przez sądy - choćby nawet błędnego - pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego" (postanowienia TK z: 2 grudnia 2010 r., sygn. akt SK 11/10; 16 grudnia 2016 r. sygn. akt SK 21/16). Jak podkreśla Trybunał, do jego kognicji nie należy „rozpatrywanie zarzutów dotyczących wykładni dokonanej przez sąd ani zarzutów błędnej subsumcji stanu faktycznego dokonanej w wyroku czy też wadliwości kierunku argumentacji wykorzystanej w ostatecznym orzeczeniu" (postanowienie TK z 9 kwietnia 2019 r. sygn. akt SK 7/19; por. także np. postanowienia TK z: 2 grudnia 2010 r., sygn. akt SK 11/10; 28 lutego 2018 r., sygn. akt SK 45/15; 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 7/19). Podsumowując, niedopuszczalna jest skarga konstytucyjna na stosowanie prawa, nawet gdyby było ono błędne. Ponieważ skarga konstytucyjna, która zainicjowała postępowanie w niniejszej sprawie, nosi cechy skargi na określoną postać stosowania prawa, co – jak wskazano wyżej - nie mieści się w formule tego środka ochrony praw i wolności, dopuszczalność merytorycznego rozpatrzenia przez Trybunał Konstytucyjny zarzutów skarżącego nasuwa uzasadnione wątpliwości.

W ocenie Sejmu, wydane w sprawie skarżącego wyroki sądów administracyjnych stanowią przykład jednostkowych orzeczeń, przyjęte w nich rozumienie i interpretacja art. 50 § 1 p.p.s.a. nie spełnia kryteriów stałości, powszechności i powtarzalności, aby można było przyjąć, że przepis ten - w praktyce swego stosowania - nabrał takiej właśnie normatywnej treści, co, zgodnie ze stałym orzecznictwem Trybunału, stanowi warunek poddania go kognicji sądu konstytucyjnego.

Orzecznictwo sądów administracyjnych wykształciło co prawda względnie jednolite ogólne stanowisko w przedmiocie wykładni art. 50 § 1 p.p.s.a. W jednym z orzeczeń wskazano: „Kryterium «interesu prawnego», na którym oparta jest legitymacja do wniesienia skargi oznacza, że akt, czynność, bezczynność organu administracji lub przewlekłe prowadzenie postępowania musi dotyczyć interesu prawnego skarżącego, który musi być własny, indywidualny i oparty o konkretny przepis prawa powszechnie obowiązującego. Mieć interes prawny to tyle, co wskazać przepis prawa uprawniający dany podmiot do wystąpienia z określonym żądaniem w stosunku do organu administracji publicznej. Tak jednak, jak w postępowaniu administracyjnym interes ten musi być wywodzony przede

wszystkim z przepisów prawa materialnego, to w postępowaniu sądownoadministracyjnym, może być on oparty także o przepisy prawa procesowego lub ustrojowego. Ze skargą może więc wystąpić, co do zasady, podmiot, który wykaże związek między chronionym przez przepisy prawa materialnego interesem prawnym a aktem lub czynnością organu administracji publicznej. Pojęcie strony jest kategorią prawa materialnego, a więc status strony postępowania sądownoadministracyjnego nie może wynikać li tylko z faktycznego traktowania podmiotu nie mającego legitymacji procesowej jako strony” (wyrok NSA z 28 sierpnia 2013 r., sygn. akt I OSK 478/12). W innym orzeczeniu NSA podkreślił „Istotą legitymacji skargowej, którą jest uprawnienie jednostki do żądania przeprowadzenia kontroli określonego aktu lub czynności w celu doprowadzenia ich do stanu zgodnego z prawem, czyli z obiektywnym porządkiem prawnym. W tym ujęciu, o istnieniu legitymacji nie decyduje zatem zarzut naruszenia interesu prawnego skarżącego, lecz interes prawny, którego istotę stanowi żądanie oceny przez właściwy sąd administracyjny zgodności zaskarżonego aktu lub czynności z obiektywnym stanem prawnym. Musi jednak istnieć związek między sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego a zaskarżonym aktem lub czynnością. Dlatego też interes prawny skarżącego, w rozumieniu art. 50 § 1 p.p.s.a. może być oparty zarówno na przepisach prawa materialnego, jak i na przepisach prawa procesowego, czy ustrojowego” (wyrok NSA z 17 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 1955/13). „Podstawą działań organów administracji publicznej mogą być także przepisy prawa procesowego oraz ustrojowego i w związku z tym pojęcie interesu prawnego z art. 50 § 1 p.p.s.a. odbiega w swym znaczeniu od zakresu «interesu prawnego», o jakim stanowi w art. 28 k.p.a. który odnosi się przede wszystkim do uprawnień i obowiązków opartych w prawie materialnym. Znaczenie interesu prawnego z art. 50 § 1 p.p.s.a. jest więc szersze, może bowiem obejmować także prawa i obowiązki regulowane przepisami prawa procesowego i ustrojowego. Podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi na podstawie art. 50 § 1 p.p.s.a. może być zatem nie tylko ten, kto wykaże związek pomiędzy swoją sytuacją prawną i normą prawa materialnego, ale również prawa procesowego lub ustrojowego” (postanowienie NSA z 4 grudnia 2018 r., sygn. akt II OSK 3161/18). „Sformułowanie »każdy, kto ma w tym interes prawny« oznacza, że ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przy określaniu podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi odeszła od pojęcia strony, które związane jest z załatwieniem

sprawy w postępowaniu administracyjnym. Rozwiązanie to jest konsekwencją tego, że właściwością rzeczową sądów administracyjnych objęto nie tylko akty podejmowane w postępowaniu administracyjnym, lecz także inne akty i czynności występujące poza tym postępowaniem. Natomiast, jeśli przedmiotem kontroli sądu administracyjnego jest decyzja administracyjna, wydawana w ogólnym postępowaniu administracyjnym, interes prawny – w rozumieniu art. 50 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – jest w zasadzie tożsamy z tym, o jakim mowa w art. 28 k.p.a.” (wyrok NSA z 17 grudnia 2020 r., sygn. akt I OSK 1543/20). „W celu ustalenia istnienia interesu prawnego, a tym samym możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego, niezbędnym jest ustalenie istnienia związku o charakterze materialnym pomiędzy sytuacją faktyczną danego podmiotu, a normą lub normami prawa materialnego kształtującymi sprawę administracyjną” (wyrok NSA z 8 października 2020 r., sygn. akt II OSK 592/20).

W powyżej zarysowaną linię orzeczniczą wpisują się judykaty sądów administracyjnych zapadłe w sprawach o okolicznościach faktycznych tożsamyh ze stanem faktycznym niniejszego postępowania. W szczególności, w postanowieniu z dnia 19 marca 2019 r. (sygn. akt IV SAB/Po 74/19) WSA w Poznaniu wyraźnie odwołał się do obowiązującej linii orzeczniczej stwierdzając, że „uprawnionym do wniesienia skargi jest ten, kto wykaże związek pomiędzy swoją sytuacją prawną, a normą prawa materialnego, procesowego czy ustrojowego, którą może wskazać jako jego podstawę i z której podmiot legitymujący się tym interesem może wywodzić swoje racje. Innymi słowy interes prawny musi znaleźć oparcie w przepisach obowiązującego prawa, a poza tym musi być własny i indywidualny. Mieć interes prawny znaczy to samo, co ustalić powszechnie obowiązujący przepis prawa, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby, albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danego podmiotu - strony postępowania”. Na tej podstawie WSA przyjął, że wykluczona jest możliwość wniesienia przez podmiot powierzający pracę cudzoziemcowi skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania przez Wojewodę w sprawie udzielenia temu cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę na terytorium RP z uwagi na fakt, że nie ma on własnego „interesu prawnego” w tej sprawie. W ocenie WSA, o istnieniu po stronie skarżącego uprawnienia do złożenia skargi na przewlekłość postępowania w przedmiocie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę na terytorium RP nie przesądza fakt, że osoba,

której postępowanie dotyczyło była i jest obecnie zatrudniona w firmie należącej do skarżącego. Ustosunkowując się do argumentów skarżącego, iż przysługuje mu interes prawny, WSA po przeanalizowaniu jego sytuacji prawnej doszedł do przekonania, że „jednoznaczna treść przepisów prawa wskazuje, że brak rozpoznania żądania o wydanie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę narażająca skarżącego na odpowiedzialność za wykroczenie, prowadząca do powstania szkody w postaci braku możliwości powierzenia pracy cudzoziemcowi przy jednoczesnej konieczności ponoszenia ciężarów związanych z jego zatrudnieniem (w tym kosztów mieszkania) wskazuje wyłącznie na istnienie po stronie skarżącego interesu faktycznego w załatwieniu sprawy, której jedyną stroną był A. P. (tj. cudzoziemiec – uwaga własna)”.

W podobnym duchu wypowiedział się NSA w wyroku z 25 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1969/19, na gruncie nieco odmiennego stanu faktycznego, w którym podmiot powierzający pracę, w związku z przewlekłym prowadzeniem postępowania w przedmiocie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, w swoim własnym imieniu wniósł ponaglenie na przewlekłe prowadzenie tego postępowania. Ponaglenie to zostało uznane za nieuzasadnione przez organ wyższego stopnia. W rezultacie cudzoziemiec wniósł skargę na to rozstrzygnięcie do WSA, który postanowieniem odrzucił skargę z uwagi na brak wniesienia ponaglenia przez uprawniony podmiot. Rozstrzygając skargę kasacyjną cudzoziemca NSA wyjaśnił, że „decyzja administracyjna zezwalająca na pobyt czasowy lub odmawiająca udzielenia takiego zezwolenia oddziałuje jedynie na uprawnienia i obowiązki jej adresata - osoby, do której jest skierowana. Ustawa o cudzoziemcach reguluje zasady i warunki wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ich przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu z niego, tryb postępowania oraz organy właściwe w tych sprawach (art. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach). Pracodawca, który chce zatrudnić cudzoziemca nie jest objęty zakresem podmiotowym tej ustawy. W postępowaniu o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy rozstrzyga się o indywidualnym uprawnieniu i obowiązku cudzoziemca. W wyniku wydania decyzji o udzieleniu zezwolenia na pobyt czasowy i pracę nie następuje nawiązanie stosunku pracy i w związku z tym nie można przyjąć, iż decyzja ta rozstrzyga się o uprawnieniu lub obowiązku przyszłego pracodawcy. [...] Stwierdzenie istnienia interesu prawnego wymaga więc ustalenia związku o charakterze materialnoprawnym między powszechnie

obowiązującą normą prawa, a sytuacją prawną konkretnego podmiotu, polegającego na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie prawa materialnego. Interes prawny powinien być indywidualnym interesem prawnym konkretnej jednostki. Jednocześnie związek pomiędzy wspomnianą normą prawa materialnego, a sytuacją takiej jednostki musi być w odniesieniu do postępowania aktualny i bezpośredni. Interes prawny nie może być przewidywalny w przyszłości, ale musi realnie istnieć.” Z uzasadnienia omawianego wyroku jednoznacznie wynika, że podstawą odmowy przyznania podmiotowi powierzającemu pracę legitymacji skargowej był art. 50 p.p.s.a., a nie - art. 113a u.c. NSA powołuje art. 113a u.c. jedynie na marginesie rozważań, wyrażając pogląd, że wprowadzenie do ustawy o cudzoziemcach tego przepisu nie miało „charakteru normatywnego, tylko doprecyzowujący istniejący stan prawny”.

Na uwagę zasługuje również postanowienie NSA z 25 lipca 2019 r. (sygn. akt OSK 1534/19), w którym przedmiotem rozstrzygnięcia był status współmałżonka cudzoziemca, który był stroną postępowania w sprawie o udzielenie zezwolenia na pobyt stały. W omawianym orzeczeniu NSA zajął stanowisko, że nawet w obliczu szczególnej więzi łączącej małżonków, nie ma uzasadnienia pogląd, że współmałżonek osoby będącej stroną postępowania w sprawie o udzielenie zezwolenia na pobyt stały posiada interes prawny uprawniający do wniesienia skargi w trybie art. 50 § 1 p.p.s.a. W ocenie NSA „interes prawny do wniesienia skargi nie przysługuje małżonkom osób, wobec których wydawane są decyzje administracyjne, nawet mające wpływ na ich życie rodzinne, jeśli przedmiotem danej decyzji jest odmowa udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy na terytorium Polski. Każda bowiem decyzja wydawana wobec osoby fizycznej pozostającej w związku małżeńskim może potencjalnie wpływać na życie rodzinne tej osoby. Wnoszący skargę kasacyjną w takim przypadku posiada jedynie interes faktyczny, czyli stan, w którym określony podmiot wprawdzie jest bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak wskazać normy prawa materialnego, z której wywodzi ten interes. O interesie faktycznym można mówić jedynie przez pryzmat subiektywnych odczuć jednostki, a ewentualna kwalifikacja prawna tego interesu ma znaczenie wtórne. Z interesu faktycznego nie wynika natomiast uprawnienie do wniesienia skargi na decyzję organu drugiej instancji we własnym imieniu”.

Analiza wyżej przedstawionej linii orzeczniczej sądów administracyjnych

w przedmiocie interpretacji art. 50 p.p.s.a., a także orzeczeń zapadłych w tożsamych lub podobnych do niniejszego stanach faktycznych, prowadzi do wniosku, że we wskazanych sprawach sądy jednolicie, po przeprowadzeniu analizy praw i obowiązków uczestników postępowań w przedmiocie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, zajmowały stanowisko, że podmiot powierzający cudzoziemcowi pracę nie ma interesu prawnego, który mógłby uzasadniać jego legitymację skargową po myśli art. 50 § 1 p.p.s.a.

Porównując wyżej wskazaną linię orzeczniczą z wyrokami WSA i NSA wydanymi w sprawie skarżącego, należy dojść do wniosku, że wykładnia zaskarżonego przepisu przyjęta w wyrokach wydanych w sprawie skarżącego ma wyjątkowy, jednostkowy charakter. W konsekwencji, przedmiotową skargę konstytucyjną należy uznać za niedopuszczalną skargę na stosowanie prawa, ponieważ prawomocny wyrok, z którym skarżący wiąże naruszenie swoich konstytucyjnych praw, ma charakter jednostkowego (wyjątkowego) aktu stosowania prawa, wyłamującego się z utrwalonej linii orzecznictwa sądów administracyjnych.

Przyjęte przez Sejm stanowisko, iż skarżący w istocie dąży do zakwestionowania orzeczenia NSA i ustaleń faktycznych, znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu skargi, w którym większość wywodów zmierza do wykazania, że podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi posiada interes prawny w postępowaniu administracyjnym o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę tego cudzoziemca. W istocie zatem trudno oprzeć się wrażeniu, że skarga stanowi jedynie polemikę z wykładnią przyjętą przez NSA.

Z uwagi na powyższe, postępowanie zainicjowane skargą w niniejszej sprawie powinno ulec umorzeniu w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.TK).

4. Na wypadek, gdyby TK nie podzieli powyższego stanowiska, Sejm wskaże dalsze wady formalne skargi, które uniemożliwiają poddanie jej kontroli TK.

4.1. Skarżący czyni przedmiotem kontroli art. 77 Konstytucji. Przepis ten składa się z dwóch ustępów: „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej” (ust. 1) i „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”. W kontekście naruszenia art. 77 Konstytucji,

skarżący podnosi, że „powinien mieć prawo do tego, aby wnieść skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, w której domagać się będzie zasądzenia sumy pieniężnej. Jak wskazywano powyżej, postępowanie w przedmiocie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę dla cudzoziemca bezpośrednio wpływa na sytuację prawną i interes faktyczny skarżącego, dlatego też powinien mieć prawo do tego, aby zostały zrekompensowane mu niedogodności i straty, jakie poniósł z uwagi na niewydanie przez organ decyzji w rozsądnym terminie. Pozbawienie go udziału w tym postępowaniu, a także prawa do wniesienia skargi, w której domagałby się świadczenia pieniężnego, powoduje, że nie może zostać mu zrekompensowana szkoda, jaką poniósł z uwagi na bezprawne działanie organu władzy publicznej. Jednocześnie, pozbawienie skarżącego przymiotu strony w tym postępowaniu i legitymacji do wniesienia skargi zamyka mu drogę sądową do dochodzenia naruszonego prawa - uniemożliwia mu nie tylko dochodzenie świadczenia pieniężnego, ale również powoduje, że w żaden sposób nie może przyspieszyć postępowania, które bezpośrednio go dotyczy. Jest to sytuacja niedopuszczalna, stanowiąca jaskrawy przykład naruszenia prawa do odszkodowania za bezprawne działanie organów państwa” (skarga, s. 15). Powyższy fragment wskazuje, że naruszenie konstytucyjnych praw i wolności skarżący upatruje w zamknięciu mu drogi sądowej do odszkodowania. Przede wszystkim, Sejm pragnie zwrócić uwagę, że przepis art. 149 p.p.s.a. nie traktuje o odszkodowaniu, ale o sumie pieniężnej. Rozstrzygnięcie w przedmiocie sumy pieniężnej ma charakter fakultatywny i jest zależne wyłącznie od uznania sądu, a może być podjęte jedynie w przypadku uwzględnienia skargi. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowym: „Ustawodawca pozostawił zatem sądowi ocenę, czy okoliczności sprawy wskazują na potrzebę zadośćuczynienia skarżącemu za oczekiwanie na rozpoznanie i zakończenie jego sprawy. Natomiast w przypadku skorzystania przez sąd z tej instytucji, wskazany przepis nie zawiera żadnych przesłanek, którymi miałby kierować się sąd ustalając wysokość sumy pieniężnej. Wyjaśnienia przy tym wymaga, że umożliwienie Sądowi przyznania skarżącemu od organu określonej sumy pieniężnej stanowi dodatkowe wzmocnienie ochrony interesów skarżącego. Środek ten ma szczególny charakter, ponieważ pełni nie tylko funkcję prewencyjno-represyjną, ale przede wszystkim funkcję kompensacyjną. Przyznanie stronie sumy pieniężnej pozostaje bez wpływu na przysługujące jej od organu odszkodowanie. Ma być ona natomiast swego rodzaju zadośćuczynieniem

za wszelkiego rodzaju dolegliwości i niedogodności, jakich strona doznała na skutek opieszałego i przewlekłego sposobu rozpoznawania jej sprawy przez organ. [...] Z drugiej jednak strony nawet stwierdzenie przez sąd, że swoją beczynnością lub przewlekłym prowadzeniem postępowania organ rażąco naruszył prawo, nie obliguje go do przyznania skarżącemu sumy pieniężnej” (zamiast wielu zob. wyrok NSA z 21 sierpnia 2019 r., sygn. akt I OSK 153/19).

Analizując zarzut naruszenia art. 77 Konstytucji należy stwierdzić, iż: po pierwsze, art. 149 p.p.s.a., który stanowi o sumie pieniężnej, nie został wskazany jako przedmiot kontroli przez skarżącego. Po drugie, przepis ten nie stanowił podstawy rozstrzygnięcia sądowego w sprawie skarżącego. Po trzecie, orzeczenie sumy pieniężnej jest uprawnieniem sądu nawet, jeśli organ rażąco naruszył prawo, a więc należy stwierdzić, że interes skarżącego jest tu potencjalny i przyszły. Po czwarte i najważniejsze, zaskarżone przepisy nie są źródłem uprawnienia skarżącego do zasądzenia sumy pieniężnej na wypadek rażącej beczynności organu. W tym stanie rzeczy zasadne jest twierdzenie, że między wzorcem kontroli a przedmiotem kontroli nie zachodzi symetria treściowa.

Powyższe okoliczności uzasadniają wniosek o umorzenia postępowania w zakresie art. 77 Konstytucji, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.2. Skarżący wskazuje, że zaskarżone przepisy są niezgodne z „art. 2 w zw. z art. 7 w zw. 31 ust 3 w zw. z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez pozbawienie prawa do udziału w postępowaniu administracyjnym dotyczącym jego praw i obowiązków, a tym samym naruszenie zasady lojalności ustawodawcy do adresatów norm prawnych” (skarga, s. 1 i 2). W tym układzie wzorców kontroli, jaki został sformułowany w pkt 2 skargi, właściwym i podstawowym może być wyłącznie art. 78 Konstytucji, zaś pozostałe wzorce mają charakter subsydiarny. Art. 78 Konstytucji stanowi, że: „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. Przepis ten gwarantuje prawo do zaskarżania decyzji i orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Przewidziany w tym przepisie środek ochrony praw i wolności odnosi się zarówno do postępowań sądowych, jak i postępowań administracyjnych.

W związku z tym pojawia się wątpliwość, czy naruszenie konstytucyjnego prawa skarżącego, o którym mowa w art. 78 Konstytucji, nastąpiło w ramach

procedury sądowej czy administracyjnej. Naruszenie art. 78 Konstytucji, skarżący uzasadnia następującymi argumentami: „jest osobą, o której mowa w art. 28 kpa, którą ustawodawca przepisem szczególnym, a zawartym w treści art. 113a ustawy o cudzoziemcach pozbawił go prawa uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym i zaskarżaniu wydanych w jego toku orzeczeń, co prowadzi do naruszenia praw określonych w art. 78 Konstytucji RP. Nadmienić, przy tym należy, że interes prawny konstytuujący uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym jak i sądowo administracyjnym jest obiektywnym stanem prawnym, który istnieje niezależnie od unormowań, które stwierdzają jego nieistnienie. Mając na uwadze powyższe sposób naruszenia praw polega na pozbawieniu interesu prawnego skarżącego normą szczególną, a zawartą w art. 113a, mimo, że z przyczyn podanych poniżej niewątpliwie on istnieje” (skarga, s. 9).

Przywołanie art. 28 k.p.a. sugeruje, że raczej chodzi o uprawnienie do zaskarżania decyzji administracyjnych wydanych w pierwszej instancji, bowiem skarżący „jest osobą, o której mowa w art. 28 kpa”. W myśl tego przepisu „[s]troną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”. Art. 28 k.p.a definiuje stronę postępowania administracyjnego. Na tej podstawie można oceniać, że skarżący domaga się konstytucyjnej ochrony prawa do odwołania od decyzji wydany w pierwszej instancji. Ze stanu faktycznego nie wynika natomiast, że skarżący żądał przyznania mu statusu strony w postępowaniu administracyjnym oraz że organ administracji zamknął mu drogę do odwołania od decyzji administracyjnej wydanej w I instancji. Z kolei jeśli chodzi o postępowanie sądowno-administracyjne, to skarżący wniósł środek odwoławczy od orzeczenia wydanego w I instancji do NSA, a więc skonsumował prawo, o którym mowa w art. 78 Konstytucji.

Powyżej zarysowanego problemu nie wyjaśnia zaprezentowane w skardze uzasadnienie tzw. subsydiarnych wobec art. 78 Konstytucji wzorców kontroli:

- a) art. 2 Konstytucji - „W konsekwencji sytuacja, w której ustawodawca z jednej strony nakłada na podmiot powierzający wykonywanie pracy szereg obowiązków związanych z powierzeniem cudzoziemcowi pracy, a z drugiej strony pozbawia go możliwości uczestniczenia w postępowaniu kontestuje zasadą demokratycznego państwa prawa wynikającego z art. 2 Konstytucji RP oraz zasadą lojalności wobec adresatów norm prawnych

i tym samym narusza zasadę proporcjonalności. W tym kontekście należy odwołać się do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt SK 22/13, gdzie Trybunał uzasadniając swoje orzeczenie podzielił argument co do tego, że nie do pogodzenia jest z zasadą demokratycznego państwa prawa sytuacja, w której zabezpieczenie interesów pokrzywdzonego nie zabezpieczają już żadne procedury ani też obowiązek informacyjny sądu, ale tylko i wyłącznie zapobiegliwość i dociekliwość samego pokrzywdzonego, które w takim wypadku mogą być jednak niewystarczające” (skarga, s. 12 i 13);

- b) art. 7 Konstytucji - nie został uzasadniony w kontekście naruszenia prawa do odwołania (art. 78 Konstytucji);
- c) art. 31 ust. 3 Konstytucji - nie został uzasadniony w kontekście naruszenia prawa do odwołania (art. 78 Konstytucji).

W takim stanie rzeczy należy stwierdzić, iż skarżący nie wykonał ciężących na nim obowiązków procesowych. Nie czyni to zadość warunkom skargi konstytucyjnej, która powinna spełniać wymagania przewidziane art. 79 Konstytucji i wymagania ustawowe wynikające ze specyfiki tego nadzwyczajnego środka prawnego. W obowiązującym stanie prawnym zostały one wyrażone w art. 53 ustawy z 30 listopada 2016 r. u.o.TK. W myśl tego przepisu skarga zawiera uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, że wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.TK). W piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem skarżący zobowiązany jest: po pierwsze, wskazać „konkretne i przekonywające argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać «sposób» tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli” (postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09; por. postanowienie TK z 2 października 2010 r., sygn. akt Ts 229/09). Po drugie, „przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził [...] do sformułowania zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wolnościami lub prawami [...]. Obejmuje to w szczególności dokonanie

wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli i wykładni przepisów wskazanych jako wzorzec kontroli, tj. ustalenie wynikających z nich norm prawnych. Następnie konieczne jest porównanie tych norm i wykazanie, że zachodzi między nimi niezgodność” (zob. postanowienie TK z 8 lipca 2013 r., sygn. akt P 11/11). Każda bowiem ustawa objęta jest domniemaniem zgodności z Konstytucją. Domniemanie to może być obalone po przeprowadzeniu postępowania przed TK, przed którym skarżący jest zobowiązany udowodnić zasadność skargi. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że „Kontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z Konstytucją [...]. Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontrydiktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96). Jak podnosi się w doktrynie prawa, „Punktem wyjścia kontroli konstytucyjności ustaw jest domniemanie, że prawodawca działa racjonalnie, a uchwalane przez niego ustawy są zgodne z postanowieniami konstytucji. Przystępując do kontroli legalności ustawy, TK traktuje zaskarżone przepisy jako niewadliwe [...]. Trybunał, badając konstytucyjność ustawy, nie może zastępować wnioskodawcy w poszukiwaniu argumentów dotyczących jej niekonstytucyjności. Rozwiązanie to ma przede wszystkim znaczenie dla podmiotu inicjującego postępowanie, który chcąc osiągnąć swój cel w postaci uznania wadliwości ustawy, musi ją wykazać. Koncepcja ta nawiązuje do starożytnej maksymy, w myśl której „dowód obciąża tego, kto twierdzi, a nie tego, kto zaprzecza (*ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat*). Inicjator postępowania przed TK zobowiązany jest do wykazania (przekonania TK), że zakwestionowana przez niego ustawa jest sprzeczna z Konstytucją” (M. Dąbrowski, *Domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Olsztyn 2017, s. 84-85).

Reasumując, zarzut skarżącego, w myśl którego „art. 2 w zw. z art. 7 w zw. 31 ust 3 w zw. z art. 78 Konstytucji” został naruszony przez art. 113a u.c. w związku z art. 50 § 1 p.p.s.a. - poprzez pozbawienie prawa do udziału w postępowaniu administracyjnym dotyczącym jego praw i obowiązków, a tym samym naruszenie zasady lojalności ustawodawcy do adresatów norm prawnych – powinien ulec

umorzeniu, ponieważ nie jest poparty przekonującymi dowodami. Wobec tego Sejm wnosi, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.TK, o umorzenie postępowania w zakresie obejmującym orzekanie o zgodności art. 113a u.c. w związku z art. 50 § 1 p.p.s.a. z art. 2 w związku z art. 7 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 78 Konstytucji.

4.3. Powyższe uwagi są aktualne wobec naruszenia przez ustawodawcę „art. 45 ust. 1 w związku z art. 175 ust. 1 w związku z art. 184 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Skarżący naruszenie prawa do sądu uzasadnia w następujący sposób:

a) „[n]orma zawarta w art. 45 ust. 1 Konstytucji wprowadza zasadę prawa do sądu. Zgodnie z art. 175 ust. 1 wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Z kolei art. 184 Konstytucji stanowi, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej [...]. W niniejszej sprawie prawo skarżącego do sądu administracyjnego zostało naruszone z uwagi na to, że Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 50 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 113 a ustawy o cudzoziemcach stwierdził, iż skarżący po pierwsze nie jest stroną postępowania o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę dla pozostającego z nim w stosunku zlecenia cudzoziemca, a po wtóre, że nie posiada interesu prawnego we wniesieniu skargi. W konsekwencji stwierdzono, że pomimo tego, że wydana w sprawie decyzja administracyjna rzutuje na jego prawa i obowiązki to skarżący nie jest legitymowany do wniesienia skargi w trybie określonym w art. 50 § 1 p.p.s.a.” (skarga, s. 5 i 6).

b) Skarżący wykazuje swój interes prawny (skarga, s. 6-12), by w konkluzji dojść do wniosku, że naruszenie prawa do sądu nastąpiło, „pomimo tego, że skarżący w toku postępowania wykazał interes prawny, czemu ostatecznie NSA nie zaprzeczył”. W sprawie skarżącego NSA nie oceniał, czy istnieje interes prawny, ale inne składy orzekające w analogicznych stanach faktycznych przesądziły, że pracodawca nie ma interesu prawnego i dochodziły do konkluzji, że jest to interes faktyczny, który nie jest tożsamy z tym, o którym mowa w art. 50 § 1 p.p.s.a. (szerzej pkt III. 3 stanowiska).

c) Naruszenie zasady proporcjonalności, tj. art. 31 ust. 3 Konstytucji zostało

ograniczone do stwierdzenia, że „W konsekwencji ustawowe uregulowanie, które z jednej strony wymaga działania pracodawcy, a z drugiej strony pozbawia go możliwości podejmowania akcji w postępowaniu, nawet w przypadku zgodności art. 113a ustawy o cudzoziemcach prowadzi do wniosku, że takie ustawowe ograniczenie praw skarżącego niezgodne jest z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, z przyczyn podanych poniżej” (skarga, s. 12). W dalszej części skarżący powtarza argumenty, że posiada interes prawny (skarga, s. 12-13). A następnie przechodzi do tezy, w myśl której celem art. 113a u.c. było przyspieszenie postępowania o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy dla cudzoziemców, a także obniżenie jego kosztów. „W konsekwencji niedopuszczalne jest więc wprowadzanie do polskiego porządku prawnego przepisu, który ma na celu realizację zasady szybkości i prostoty postępowania administracyjnego kosztem pozbawienia podmiotu powierzającego wykonywania pracy cudzoziemcowi jego konstytucyjnego prawa do sądu administracyjnego. Prawo do sądu administracyjnego jest ważniejsze niż szybkość i prostota postępowania administracyjnego i niewątpliwie ograniczenie praw pracodawcy z uwagi na treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi niedopuszczalne naruszenie praw skarżącego. W konsekwencji powyższych rozważań niedopuszczalne jest, również ograniczenie naruszenia prawa skarżącego do skorzystania z środków przeciwdziałania przewlekłości organów administracji publicznej, który to stanowił sposób naruszenia praw skarżącego” (skarga, s. 13-14).

Powyższe argumenty są zdaniem Sejmu niewystarczające do obalenia domniemania zaskarżonych przepisów. Wywód skarżącego koncentruje się na udowodnieniu posiadania interesu prawnego. Jest on odmiennie oceniany w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych, które stoją konsekwentnie na stanowisku, że pracodawca legitymuje się jedynie interesem faktycznym w postępowaniu o zezwolenie cudzoziemcowi na pobyt stały i pracę w Polsce. Sąd konstytucyjny nie jest władny do orzekania o konstytucyjności aktów stosowania prawa, czy też poprawności oceny stanów faktycznych w sprawach zawisłych przed sądami administracyjnymi. A ponadto Sejm pragnie przypomnieć, że to na inicjatorze postępowania ciąży obowiązek wskazania argumentów przemawiających za niekonstytucyjnością ustawy. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

konsekwentnie podkreśla się, że prawidłowa skarga powinna zawierać szczegółową i precyzyjną jurydyczną argumentację uprawdopodobniającą stawiane zarzuty. W opinii Sejmu zarzuty zawarte we skardze oraz przedstawione przez skarżącego argumenty mają swoją wagę i wartość merytoryczną, jednak nie są takiej natury, jakiej Konstytucja oraz ustawa o TK wymagają dla uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu.

Wobec tego Sejm wnosi, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.TK, o umorzenie postępowania w zakresie obejmującym orzekanie o zgodności art. 113a u.c. w związku z art. 50 § 1 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 175 ust. 1 w związku z art. 184 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.4. Ostatni problem, który wyłania się ze skargi, dotyczy naruszenia art. 32 Konstytucji i wynikającego z niego zakazu dyskryminacji. Artykuł 32 Konstytucji nie został wskazany przez skarżącego w *petitum* skargi (skarga, s. 1) oraz w pkt 2 skargi pt. „Wskazanie naruszonych praw i wolności” (skarga, s. 2). W uzasadnieniu natomiast można odnaleźć fragment o następującej treści: „Z kolei inną rzeczą jest to, że art. 113a ma ten skutek, że nie tylko wyłącza udział podmiotu powierzającego pracę w postępowaniu administracyjnym, ale także jak stwierdził NSA pozbawia skarżącego interesu prawnego we wniesieniu skargi. W ocenie skarżącego interes prawny jest obiektywnym stanem rzeczy i uregulowanie ustawowe unormowanie pozbawiające podmiot, który ten interes prawny posiada skorzystania z uprawnień, które normalnie by mu przysługiwały stanowi naruszenie zakazu dyskryminacji o którym mowa w art. 32 Konstytucji RP. Na marginesie tylko wskazać należy, że wprowadzeniem kryterium dyskryminującego nie stoi żadne obiektywne kryterium poza zasadą szybkości postępowania wyrażoną w uzasadnieniu projektu ustawy, na którą powoływał się Sąd administracyjny” (skarga, s. 7 i 8).

Ustosunkowując się do powyższego problemu formalnego, Sejm pragnie wskazać, że w utrwalonym orzecznictwa TK, art. 32 Konstytucji nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Jak wynika z treści uzasadnienia skarżący nie wiąże art. 32 z naruszeniem konstytucyjnych praw i wolności, których źródłem jest rozdział II Konstytucji. Następująca wypowiedź potwierdza tezę o rozłącznym traktowaniu art. 45 i art. 32 Konstytucji: „Z kolei taki sposób naruszenia prowadzi do naruszenia

prawa skarżącego do sądu administracyjnego i zakazu dyskryminacji” (skarga, s. 8). Oceny tej nie zmienia okoliczność, że powyższe fragmenty zostały zamieszczone w pkt 4.1. skargi zatytułowanym „Naruszenie prawa do sądu administracyjnego”, to jednak zawarta analiza nie wskazuje, w jaki sposób zaskarżone przepisy dyskryminują skarżącego w dostępie do sądu. W takim stanie rzeczy Sejm wnioskuje o umorzenie postępowania, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.TK, w zakresie obejmującym orzekanie o zgodności art. 113a u.c. w związku z art. 50 § 1 p.p.s.a. z art. 32 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

IV. Dodatkowe uwagi Sejmu

Sejm pragnie zwrócić uwagę na wzorce kontroli ujęte w *petitum* postanowienia TK z 6 października 2020 r. (sygn. akt Ts 76/20) o nadaniu skardze biegu: „[...] po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej M.S. w sprawie zgodności:

art. 113a ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2018 r. poz. 2094, ze zm.) w związku z art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325) z:

– art. 45 ust. 1 w związku z art. 175 ust. 1 w związku z art. 184 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,

– art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji,

– art. 2 w związku z art. 7 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 78 Konstytucji [...]”.

Powyższy fragment wskazuje, że TK nadał bieg skardze konstytucyjnej w zakresie obejmującym „art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji”. Z kolei przepis ten został pominięty przez skarżącego w *petitum* skargi i jej punkcie 2 zatytułowanym „Wskazanie naruszonych praw konstytucyjnych”.

Różnicę między *petitum* a uzasadnieniem skargi dostrzega TK, który w postanowieniu o nadaniu biegu podnosi, że: „W *petitum* skargi konstytucyjnej skarżący wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 113a ustawy o cudzoziemcach w związku z art. 50 § 1 p.p.s.a. w zakresie, w jakim «pozbawia podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi w postępowaniu o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę interesu prawnego we wniesieniu skargi oraz pozbawia go prawa do bycia stroną w tym postępowaniu administracyjnym» – z art. 45 ust. 1

w związku z art. 175 ust. 1 w związku z art. 184 oraz art. 77 ust. 1-2 i art. 2, a także z art. 31 ust. 3 w związku z art. 78 Konstytucji. Jednak w uzasadnieniu skargi doprecyzował (s. 2 skargi), że w istocie kwestionowana regulacja, stanowiąc podstawę ostatecznego orzeczenia, wydanego w sprawie objętej wniesioną skargą, naruszyła wynikające – zdaniem skarżącego – z:

a) art. 45 ust. 1 w związku z art. 175 ust. 1 w związku z art. 184 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji – prawo do sądu administracyjnego;

b) art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji – prawo do odszkodowania za bezprawne działanie państwa;

c) art. 2 w związku z art. 7 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 78 Konstytucji – prawo do udziału w postępowaniu administracyjnym dotyczącym jego praw i obowiązków, a tym samym zasadę lojalności ustawodawcy wobec adresatów norm prawnych”.

Powyższa wypowiedź TK sugeruje, że sąd konstytucyjny kierował się, nadając bieg skardze, wolą skarżącego sprecyzowaną w pkt 2 skargi (skarga, s. 2). Ponadto analiza uzasadnienia postanowienia nie wskazuje na to, aby TK dokonał modyfikacji wzorców kontroli, stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet*. W myśl tej zasady decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (wyrok TK z 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06). Zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem Trybunału zasada *falsa demonstratio non nocet* znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, ale także norm prawnych będących wzorcami kontroli (wyrok TK z 8 lipca 2002 r., sygn. akt SK 41/01). Odnosząc powyższe uwagi do niniejszej sprawy, Sejm nie znajduje w uzasadnieniu postanowienia o nadaniu biegu żadnej argumentacji Trybunału Konstytucyjnego, wyjaśniającej potrzebę rozszerzenia wzorców konstytucyjnych kwestionowanych przepisów o art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Wobec tego istniejący stan należy uznać za oczywistą pomyłkę pisarską.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżb. Witek