



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 13 grudnia 2013 r.

Sygn. akt SK 26/13

BAS-WPTK-1212/13

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	13. 12. 2013
L.dz. ....	L.zał. ....

### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej O T z 25 lutego 2013 r. (sygn. akt SK 26/13), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## UZASADNIENIE

### **I. Przedmiot zaskarżenia**

1. W skardze konstytucyjnej z 25 lutego 2013 r. O T (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie, że art. 157 ust. 1 i ust. 1a w związku z art. 156 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami albo u.g.n.) są niezgodne z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji.

2. Wskazane w skardze konstytucyjnej, jako przedmiot kontroli, jednostki redakcyjne art. 157 u.g.n. brzmią: „Oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego dokonuje organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych w terminie nie dłuższym niż 2 miesiące od dnia zawarcia umowy o dokonanie tej oceny, mając na względzie następujące zasady: 1) organizacja zawodowa wyznacza zespół oceniający w składzie co najmniej 2 rzeczoznawców majątkowych; 2) w ocenie nie mogą brać udziału rzeczoznawcy majątkowi, wobec których zachodzą przesłanki wymienione w art. 24 Kodeksu postępowania administracyjnego lub inne przesłanki, które mogą budzić uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności” (ust. 1), „Operat szacunkowy, w odniesieniu do którego została wydana ocena negatywna, od dnia wydania tej oceny traci charakter opinii o wartości nieruchomości, o której mowa w art. 156 ust. 1. Z dniem wydania oceny negatywnej organizacja zawodowa publikuje przez okres 12 miesięcy na swojej stronie internetowej informację o tej ocenie” (ust. 1a). Z kolei art. 156 ust. 1 u.g.n., który został podany przez skarżącą jako tzw. przepis związkowy, stanowi: „Rzecznawca majątkowy sporządza na piśmie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego”.

3. Rzecznawcy majątkowi są zrzeszeni w organizacjach zawodowych, w tym stowarzyszeniach, których powołanie zostało przewidziane wprost w przepisach ustawowych, i które wykonują zadania m.in. z zakresu kontroli

działalności zawodowej swoich członków. Ich status w prawie publicznym nie jest do końca jasny. Definicja organizacji zawodowych umieszczona w art. 4 pkt 15 u.g.n. dotyczy organizacji zrzeszających przedstawicieli zawodów, których działalność została uregulowana tylko w tej ustawie. Zatem w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami organizacje zawodowe to: stowarzyszenia i związki stowarzyszeń zrzeszające osoby zawodowo wykonujące czynności – odpowiednio – rzeczoznawcy majątkowego, pośrednika w obrocie nieruchomościami lub zarządcy nieruchomości. Nie są to samorządy zawodowe w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji, gdyż samorząd osób wykonujących zawód zaufania publicznego tworzony jest ustawowo (co również podkreśla się w piśmiennictwie, zob. np. E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Lex 2013, komentarz do art. 4, pkt 18). Jak się wydaje, organizacje zawodowe skupiające rzeczoznawców są dobrowolnymi, samorządowymi, trwałymi zrzeszeniami osób o celach niezarobkowych, które samodzielnie określają swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwalają akty wewnętrzne dotyczące swojej działalności (zob. art. 2 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach; t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm.). Stowarzyszeniom i ich związkom, które w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami są organizacjami zawodowymi zrzeszającymi rzeczoznawców majątkowych, zostały przyznane m.in. uprawnienia w zakresie:

- a. uzgadniania standardów zawodowych z właściwym ministrem (art. 175 ust. 6 w związku z art. 175 ust. 1 i art. 4 pkt 14 u.g.n.) oraz
- b. oceny operatów szacunkowych (por. art. 157 ust. 1 i ust. 4 u.g.n.).

4. Możliwość kontroli, czy operat szacunkowy został sporządzony prawidłowo przez rzeczoznawcę majątkowego, ma istotne znaczenie nie tylko dla podmiotu zamawiającego taką wycenę nieruchomości oraz dla samego rzeczoznawcy, który wykonując poprawnie obowiązki, buduje swoją renomę i pozycję zawodową, ale również dla całego środowiska rzeczoznawców majątkowych, których funkcja powinna cieszyć się zaufaniem społecznym, a jakość świadczonych usług mieć odpowiedni poziom. Dlatego ustawodawca zdecydował się ustanowić w ustawie o gospodarce nieruchomościami specjalny tryb kontroli operatów szacunkowych, sprawowany wewnątrz społeczności rzeczoznawców majątkowych, przez nich

samych. *Ratio legis* zaskarżonej regulacji ma więc wymiar nie tylko indywidualny, dotyczący praw rzeczoznawcy majątkowego, którego praca została poddana weryfikacji, ale ponadto ma wymiar ogólny, motywowany troską o dobre imię zawodu rzeczoznawcy majątkowego i wszystkich osób parających się tą profesją.

5. W orzecznictwie sądowym i doktrynie prawa wskazuje się, że ocena prawidłowości operatu szacunkowego, do którego sporządzenia wykorzystana została wiedza specjalistyczna, powinna być dokonywana powściągliwie, z dużą dozą ostrożności i przede wszystkim tylko w odniesieniu do niektórych elementów operatu (zob. dalej pkt 9 niniejszego stanowiska). Oceny prawidłowości sporządzenia operatów szacunkowych organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych dokonuje przy tym według takich samych zasad, jakie obowiązują rzeczoznawców, a ponadto w sposób zrozumiały, czytelny, aby można było sprawdzić tok rozumowania „organu kontrolnego” (por. wyrok NSA z 9 października 2007 r., sygn. akt II OSK 1322/06; wyroki WSA w Warszawie z: 27 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 869/08 i 22 kwietnia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 225/08).

6. W piśmiennictwie zwraca się uwagę na pewne niejasności wynikające z art. 157 u.g.n. Chodzi zwłaszcza o kwestię, „dlaczego i w jakim celu” organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych ma dokonywać oceny operatu szacunkowego. Podnosi się, że skoro przepis wspomina o „umowie”, to należy przyjąć, że występuje do niej o to zainteresowany oceną operatu zamawiający, z którym organizacja ową umowę zawiera. „Może to być zarówno osoba fizyczna, jak i prawna albo jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, w tym mogą to być organy administracji publicznej i sądy – z tym jednak zastrzeżeniem, że gdy operat szacunkowy został sporządzony przez osoby powołane lub ustanowione przez sąd, o ocenę operatu może wnioskować tylko sąd (por. art. 157 ust. 3 u.g.n.). Zwłaszcza w postępowaniu administracyjnym, w którym na organie spoczywa obowiązek dokładnego wyjaśnienia sprawy, ustalenie wartości nieruchomości powinno zostać starannie zweryfikowane. Natomiast w postępowaniu sądowym strony mogą wnosić o uzupełnienie opinii rzeczoznawcy majątkowego, o dopuszczenie drugiej opinii jako nowego dowodu albo podnosić wadliwość opinii zaakceptowanej przez sąd lub wnosić o dokonanie oceny operatu przez organizację

zawodową rzeczoznawców majątkowych. Przepis nie przesądza, czy organizacja zawodowa rzeczoznawców może odmówić zawarcia umowy dotyczącej oceny prawidłowości operatu szacunkowego, stanowi natomiast, że jeśli już zawrze taką umowę, to termin wykonania oceny nie może być dłuższy niż wskazany w ustawie termin 2 miesięcy od dnia zawarcia umowy. Wydaje się jednak, że należałoby przyjąć, iż organizacja zawodowa, do której zwrócono się o dokonanie oceny operatu szacunkowego, nie powinna odmawiać zawarcia umowy, gdyż możliwość odmowy plasuje taką organizację na pozycji decydenta, od którego uzależnione jest prawo osób trzecich do domagania się oceny operatu przez niezależnych specjalistów. Umożliwiłoby to też takiej organizacji przyjmowanie stronniczych postaw wobec własnych członków” (E. Bończak-Kucharczyk, *op. cit.*, komentarz do art. 157, pkt 1).

7. Profesjonalny charakter oceny operatu majątkowego ma gwarantować, zgodnie z cytowanym wyżej art. 157 ust. 1 pkt 1 u.g.n., opracowanie jej przez zespół wyłoniony przez organizację zawodową, składający się z co najmniej dwóch rzeczoznawców majątkowych. W skład zespołu nie mogą wchodzić osoby, które w myśl art. 24 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 267; dalej: k.p.a.) powinny zostać wyłączone od udziału w postępowaniu w sprawie. Przepis art. 157 ust. 1 pkt 2 u.g.n. zakazuje też włączać do zespołu oceniającego osoby, wobec których zachodzą inne przesłanki, mogące budzić uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności.

8. Artykuł 157 ust. 2 u.g.n. potwierdza, że ocena wydawana przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych nie jest drugim operatem szacunkowym. Wspomniany przepis stanowi bowiem, że sporządzenie przez innego rzeczoznawcę majątkowego wyceny tej samej nieruchomości nie może stanowić podstawy oceny prawidłowości jakiegokolwiek operatu. Na wynik dokonywanej przez zespół oceny nie powinien mieć zatem wpływu ani fakt wykonania drugiego operatu szacunkowego przez innego rzeczoznawcę, ani to, co z tego operatu wynika (zob. wyrok NSA z 27 lutego 2008 r., sygn. akt II OSK 103/07; wyrok WSA w Warszawie z 27 kwietnia 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1622/05).

9. Przepisy nie precyzują, jak szczegółowo ma wyglądać ocena operatu szacunkowego. Jest ona wykonywana odpłatnie, ale nie polega na sporządzeniu drugiej (kolejnej), konkurencyjnej wyceny. Zgodnie z charakterem opinii, powinna odnosić się do ocenianego operatu i wskazywać jego prawidłowość lub ewentualne wady. Powinna obejmować weryfikację podstaw formalnoprawnych oraz kompletności operatu, ocenę wybranych metod i technik oraz komentarzy i wyjaśnień rzeczoznawcy zawartych w operacie szacunkowym. W praktyce bada się także określenie przedmiotu wyceny i wyceny praw, których przedmiotem jest nieruchomości, weryfikowany jest stan prawny nieruchomości, opis stanu faktycznego, przeznaczenie nieruchomości, ocena rynku i dobór nieruchomości podobnych (E. Bończak-Kucharczyk, *op. cit.*, komentarz do art. 157, pkt 1).

10. Artykuł 157 ust. 1a u.g.n. określa skutki negatywnej opinii o operacie szacunkowym, stanowiąc, że operat szacunkowy, w odniesieniu do którego została wydana ocena negatywna, od dnia wydania tej oceny traci charakter opinii o wartości nieruchomości. Organizacja zawodowa została przy tym zobowiązana do publikowania z dniem wydania oceny negatywnej przez okres 12 miesięcy na swojej stronie internetowej informacji o tej ocenie.

## **II. Stan faktyczny sprawy**

1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym. Skarżąca jest rzeczoznawcą majątkowym. Do zadań rzeczoznawcy majątkowego należy m.in. określenie wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego. Obowiązująca ustawa o gospodarce nieruchomościami – o czym powyżej już wspomiano – przewiduje, że operaty szacunkowe mogą podlegać „ocenie prawidłowości sporządzenia” przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych, w której jest zrzeszony dany rzeczoznawca (zob. art. 4 pkt 15 u.g.n.). Sytuacja taka wystąpiła w przypadku skarżącej, której dwa operaty szacunkowe z kwietnia 2011 r. (nr i ) zostały ocenione negatywnie przez Stowarzyszenie Rzeczoznawców Majątkowych w W (obydwie opinie z lipca 2011 r.) i w konsekwencji straciły charakter opinii o wartości nieruchomości w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Skarżąca zakwestionowała legalność negatywnych opinii i w pismach skierowanych do Stowarzyszenia Rzecznawców Majątkowych w W zażądała usunięcia naruszenia prawa. Stowarzyszenie Rzecznawców Majątkowych w W pismem z października 2011 r. podtrzymało jednak negatywne opinie w sprawie sporządzonych przez skarżącą operatów szacunkowych, wobec czego – po dalszej wymianie korespondencji – maja 2012 r. skarżąca wniosła skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, domagając się uchylecia obu opinii Stowarzyszenia Rzecznawców Majątkowych w W, a w przypadku uznania przez sąd przedwczesności żądania, złożyła alternatywnie skargę na bezczynność tego stowarzyszenia.

2. Postanowieniem z lipca 2012 r. (sygn. akt ) Wojewódzki Sąd Administracyjny w W odrzucił skargę skarżącej. W uzasadnieniu wyjaśnił, że ocena zgodności z prawem zaskarżonych opinii wydanych przez Komisję Opiniowania Wycen Stowarzyszenia Rzecznawców Majątkowych w W nie mieści się w kognicji sądów administracyjnych, w szczególności opinie te nie mogą zostać zaliczone do czynności lub aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.). W konsekwencji niedopuszczalna jest również skarga na bezczynność. Innymi słowy, ocena legalności operatu szacunkowego, dokonywana na podstawie art. 157 u.g.n. nie jest aktem administracyjnym, czyli władczym działaniem organu administracji, nakierowanym na wywołanie konkretnych, oznaczonych indywidualnie następstw prawnych. Możliwość dokonywania takiej oceny – według Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W – wynika z przynależności skarżącej do danej organizacji społecznej rzeczoznawców majątkowych i ma ograniczony zasięg, odnoszący się jedynie do weryfikacji poprawności metody i techniki szacowania wartości nieruchomości. Stowarzyszeniom rzeczoznawców majątkowych przypisany został charakter organizacji zawodowej tylko do potrzeb ustawy o gospodarce nieruchomościami. Członkostwo w takiej organizacji ma charakter dobrowolny, a sama organizacja powinna rozwiązywać przede wszystkim problemy środowiska rzeczoznawców majątkowych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W stwierdził tym samym,

że stowarzyszenie rzeczoznawców majątkowych nie może zostać uznane za organ powołany *ex lege* do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, a ocena prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego jest wprawdzie zadaniem własnym stowarzyszenia, ale nie może być traktowana jako akt administracyjny (lub inna czynność podobna), podlegający jurysdykcji sądu administracyjnego. Z tego względu organizacja zawodowa rzeczoznawców nie jest także związana k.p.a., z wyjątkiem przepisów dotyczących instytucji wyłączenia, uregulowanej w art. 24 k.p.a. w związku z art. 157 ust. 1 pkt 2 u.g.n.

3. Na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z lipca 2012 r. skarżąca złożyła skargę kasacyjną, którą Naczelny Sąd Administracyjny oddalił postanowieniem z października 2012 r. (sygn. akt

). W przekonaniu Naczelnego Sądu Administracyjnego, zaskarżone przez skarżącą oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego nie mają charakteru decyzji, aktu lub czynności określonych w art. 3 § 2 i 3 p.p.s.a., a sama ocena nie przesądza o przyznaniu stronie praw lub nałożeniu na nią obowiązków, ale jest sposobem oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego przez rzeczoznawcę. Jak wskazał sąd: „[...] skoro przedmiotem oceny operatów jest prawidłowość ich sporządzenia, to ocena ta musi następować według takich samych zasad, jakie obowiązują przy ich sporządzeniu. Zasady te określa zaś Rada Ministrów w rozporządzeniu w sprawie zasad wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, wydanym w wykonaniu upoważnienia zawartego w art. 159 u.g.n. [...] Ewentualna negatywna ocena wskazuje na stwierdzone uchybienia, natomiast w żaden sposób ocena taka nie wiąże się z przyznaniem, stwierdzeniem albo uznaniem uprawnienia bądź też obowiązków wynikających z przepisów prawa i tym samym nie może podlegać zaskarżeniu do sądu administracyjnego”. W konsekwencji Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że: „zaskarżone oceny dokonane przez Stowarzyszenie Rzeczoznawców Majątkowych w W , badające operaty szacunkowe pod względem ich rzetelności i realizacji wymogów przewidzianych prawem, nie są zaskarżalne do sądu administracyjnego”.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z października 2012 r. (sygn. akt ) skarżąca wskazała jako ostateczne orzeczenie o jej prawach i wolnościach, w rozumieniu art. 79 ust 1 Konstytucji.



### III. Zarzuty skarżącej

1. Zdaniem skarżącej, w wyniku rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę w art. 157 ust. 1 i ust. 1a w związku z art. 156 ust. 1 u.g.n., organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych jest jedynym podmiotem uprawnionym do oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego, przy czym dokonywana przez nią ocena jest arbitralna – nie podlega kontroli. Świadczy o tym m.in. stanowisko sądów administracyjnych, które uznały się za niewłaściwe do badania legalności ocen wydawanych przez organizacje zawodowe rzeczoznawców majątkowych. Jak podkreśla skarżąca: „Tak ukształtowana regulacja, niepozwalająca na przypisanie ocenie prawidłowości sporządzenia operatu charakteru aktu administracyjnego, w myśl przepisów ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, skutkuje zamknięciem drogi sądowej, a więc przede naruszeniem art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji”. Wątpliwości dotyczą w tym wypadku braku dostępu do sądu, który zakłada prawo do uruchomienia procedury przed sądem należycie ukształtowanym (skarga, s. 5-6, 8-9).

2. Skarżąca nie kwestionuje potrzeby obowiązywania mechanizmów kontroli prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego. Jej wątpliwości budzi jednak to, że ustawodawca, przyznając uprawnienia kontrolne, nie określił organizacji rzeczoznawców majątkowych jakichkolwiek kryteriów oceny. Zarysowany został jedynie dwumiesięczny termin od dnia zawarcia umowy o dokonanie takiej oceny oraz liczebność zespołu powołanego przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych do oceny operatu szacunkowego. Z ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wynika więc jak ma wyglądać ocena operatu szacunkowego – w tym zakresie przepisy mają charakter blankietowy (skarga, s. 6). Dlatego skarżąca wnosi, aby Trybunał Konstytucyjny zbadał art. 157 ust. 1 i ust. 1a w związku z art. 156 ust. 1 u.g.n. również pod kątem zgodności z art. 2 Konstytucji. Zastrzega przy tym, że: „ma pełną świadomość, iż instytucja skargi konstytucyjnej jest specyficznym, subsydiarnym, środkiem prawnym służącym jednostce dla ochrony jej konstytucyjnych praw i wolności”, a więc art. 2 Konstytucji nie może stanowić samodzielnej podstawy skargi konstytucyjnej. W jej przekonaniu, w tym przypadku

jest jednak celowe, aby Trybunał odniósł się również do wątku prawidłowej legislacji, i powiązał to zagadnienie „pomocniczo” z konstytucyjnym prawem do sądu, jako „uzupełnieniem lub wzmocnieniem argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w art. 45 ust. 1 Konstytucji” (skarga, s. 13).

3. Mimo poważnych konsekwencji, jakie wynikają dla rzeczoznawcy majątkowego z oceny wykonanego przez niego operatu (*de facto* oznacza ona uchylenie operatu szacunkowego i podanie do publicznej wiadomości w Internecie informacji na ten temat, opinia może też stanowić dowód w toku postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawcy), nie ma od niej trybu odwoławczego. Zdaniem skarżącej: „Stan taki powoduje, że realizacja przepisu ustawy może w praktyce pozostawać w sprzeczności z jego celem” (skarga, s. 7-9).

4. Skarżąca podnosi, że nie ma „rozsądnej proporcji między negatywnymi skutkami funkcjonowania normy zawartej w art. 157 ust. 1 i ust. 1a w zw. z art. 156 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a celem jej wprowadzenia oraz gwarancjami wynikającymi z praw konstytucyjnych”. Zaskarżone przepisy naruszają więc także konstytucyjne prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji), a art. 157 ust. 1 i ust. 1a u.g.n. wykracza poza „względy konieczności w państwie demokratycznym”, i w tym sensie jest również sprzeczny z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji (skarga, s. 9).

5. W innym miejscu skarżąca podkreśla natomiast, że zakwestionowane regulacje naruszają: „[...] konstytucyjne prawo do sądu rzeczoznawcy majątkowego, którego operat szacunkowy został poddany ocenie organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych – przez zamknięcie drogi sądowej do dochodzenia przez tę osobę jej naruszonych wolności, takich jak wolność wykonywania zawodu (art. 65 Konstytucji). [...] w niniejszym przypadku rzeczoznawcy majątkowi pozbawieni zostali również konstytucyjnie gwarantowanego prawa do ochrony czci i dobrego imienia (art. 47 Konstytucji). Przedstawione powyżej argumenty uzasadniają pogląd, iż zakwestionowany przepis jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Na marginesie należy tu podkreślić, że nawet w przypadku odrzucenia przez Trybunał Konstytucyjny argumentacji wskazującej na to, że

w niniejszym przypadku może mieć zastosowanie art. 45 ust. 1 Konstytucji należałoby uznać, że zapewnienie odwołania do organu innego niż organ, który wydał kwestionowane rozstrzygnięcie można wywodzić z ogólnego wymogu ukształtowania procedury sądowej zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej (wyrok z 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29). Zasadny wobec powyższego jest tym samym zarzut niezgodności art. 157 ust. 1 i ust. 1a w zw. z art. 156 ust. 1 z art. 78 Konstytucji. Przepis przewiduje dla stron każdego postępowania prawo do uruchomienia procedury weryfikującej rozstrzygnięcia wydawane przez organ działający w charakterze pierwszej »instancji«. Przepis ten należy odnieść do wszystkich typów postępowań, a zatem wykracza on poza zakres postępowań toczących się przed sądami, a także poza zasadę dwuinstancyjności postępowań sądowych” (skarga, s. 11-12).

#### **IV. Analiza formalnoprawna**

1. Zgodnie z art. 79 Konstytucji, skargę konstytucyjną może wnieść każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone. Z kolei w myśl art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102 poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), skarga może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Złożenie skargi dopuszczalne jest 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: 4 stycznia 2007 r., sygn. akt Ts 101/06; 5 września 2006 r., sygn. akt Ts 130/06; 19 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 8/01). Trybunał nie pełni funkcji kolejnej instancji odwoławczej, ani też nie bada zgodności z prawem i słuszności podjętych przez orzekające organy rozstrzygnięć (aktów stosowania prawa). Celem skargi jest usunięcie z systemu prawa niekonstytucyjnego przepisu, którego stosowanie skutkuje naruszeniem chronionych konstytucyjnie praw lub wolności.

2. W postanowieniu z 19 października 2004 r. (sygn. akt SK 13/03) Trybunał podkreślił, iż do zasadniczych przesłanek dopuszczalności skargi należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący jest przy tym zobligowany nie tylko do wskazania, które przepisy kwestionowanego aktu normatywnego wykazują taką kwalifikację, ale również do sprecyzowania konstytucyjnego wzorca ich kontroli, a więc wskazania, jakie konkretnie konstytucyjne wolności i w jaki sposób – jego zdaniem – zostały naruszone przez zaskarżone unormowanie (art. 47 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o TK). Analizując problem podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego, należy zwrócić uwagę, że za taką podstawę mogą być uznane tylko te przepisy, które wyrażają normy prawne bezpośrednio określające sytuację prawną skarżącego w chwili wydania ostatecznego orzeczenia. Konieczną przesłanką skargi jest więc wykazanie związku między kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem skarżący wiąże zarzut naruszenia jego praw (zob. też postanowienie TK z 15 lipca 2002 r., sygn. akt Ts 5/02). Ponadto wskazane przez skarżącego przepisy, będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu, powinny stanowić jednocześnie bezpośrednio źródło naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw (dotyczyć go osobiście). Naruszenie musi mieć przy tym charakter aktualny (rzeczywisty) a nie potencjalny, czyli możliwy do wyobrażenia w realiach innych niż sytuacja faktyczna i prawna skarżącego (por. np. postanowienie TK z 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03).

3. Badanie dopuszczalności skargi nie kończy się na wstępnym rozpoznaniu i trwa przez całe postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Na każdym etapie postępowania niezbędna jest zatem kontrola, czy w danej sprawie nie zachodzi konieczność umorzenia postępowania ze względu na jego zbędność albo niedopuszczalność (zob. postanowienia TK z: 10 stycznia 2005 r., sygn. akt SK 14/02; 6 lipca 2004 r., sygn. akt SK 47/03; 28 maja 2003 r., sygn. akt SK 33/02; 9 lipca 2012r., sygn. akt SK 19/10; oraz wyroki TK z: 9 listopada 2010 r., sygn. akt SK 10/08; 5 listopada 2013 r., sygn. akt SK 15/12). W szczególności na przeszkodzie

badaniu dopuszczalności kontroli merytorycznej nie stoi okoliczność nadania biegu skardze konstytucyjnej przez sędziego Trybunału w trybie art. 49 w związku z art. 36 ustawy o TK. Skład rozpoznający sprawę co do *meritum* nie jest związany stanowiskiem zajęтым w zarządzeniu lub postanowieniu zamykającym wstępne rozpoznanie. Nie występuje tu wiązanie Trybunału wcześniejszym orzeczeniem, gdyż zarządzenie wydane przez sędziego Trybunału nie jest „orzeczeniem Trybunału” w rozumieniu art. 190 Konstytucji (zob. postanowienia TK z: 21 marca 2007 r., sygn. akt SK 40/05; 23 stycznia 2008 r., sygn. akt SK 65/06; 30 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 15/07; 11 września 2012 r., sygn. akt SK 19/12).

4. W niniejszej sprawie zastrzeżenia budzi spełnienie ustawowej przesłanki skargi konstytucyjnej odnoszącej się do „wyczerpania drogi prawnej”, o której mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o TK, co z kolei w świetle wymogów art. 79 Konstytucji nasuwa wątpliwości co do legitymowania się przez skarżącą „ostatecznym” orzeczeniem w sprawie.

5. Jak powyżej stwierdzono, niezbędnym warunkiem skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej jest uzyskanie ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie. Pojęcie „ostateczności” ma autonomiczny charakter i powinno być interpretowane w oderwaniu od ustawowych pojęć, w „możliwie najogólniejszym charakterze odnoszącym się do wszelkiego rodzaju końcowych rozstrzygnięć podejmowanych we wszelkiego rodzaju postępowaniach przed sądami i organami administracji publicznej” (zob. np. postanowienie TK z 5 grudnia 1997 r., sygn. akt Ts 1/97). Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w mającym istotne znaczenie także w tej sprawie postanowieniu z 14 listopada 2007 r. (sygn. akt SK 53/06): „Łączna interpretacja art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46 ust. 1 ustawy o TK prowadzi do wniosku, że przez uzyskanie ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach lub wolnościach albo obowiązkach należy rozumieć wyczerpanie możliwej i przewidzianej przepisami drogi prawnej, czyli sytuację, w której skarżącemu nie przysługuje żaden instrument prawny dochodzenia swoich praw (np. możliwość uruchomienia procedury sądowej). Powyższy wymóg wynika z istoty skargi jako środka subsydiarnego. Skarga konstytucyjna nie może zastępować dostępnych jednostce zwykłych instrumentów i procedur dochodzenia praw i wolności, a

Trybunał Konstytucyjny nie powinien wyręczać sądów powszechnych ani administracyjnych w realizacji ich zadań. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie podkreślał, że istota skargi wymaga aktywności podmiotu w uprzednim doprowadzeniu do uzyskania ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy w postaci: prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Zaniechanie tego rodzaju aktywności wyklucza skuteczne wniesienie skargi. Należy przy tym zauważyć, że tylko przy ostatecznym rozstrzygnięciu i wykorzystaniu wszelkich dostępnych środków prawnych można w sposób jasny dokonać rozróżnienia między niekonstytucyjnością aktu a wadliwością jego stosowania” (podobnie, w nowszym orzecznictwie, zob. np. postanowienie TK z 25 lipca 2012 r., sygn. akt SK 27/11).

6. Uwagi te należy odnieść do stanu faktycznego w sprawie zainicjowanej przez skarżącą. Zanim jednak zostanie dokonana właściwa analiza formalna, należy ustosunkować się do jeszcze jednego zagadnienia. Kwestionując konstytucyjność art. 157 ust. 1 i ust. 1a w związku z art. 156 ust. 1 u.g.n., skarżąca wywiodła w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej zamknięcie przez te przepisy drogi do sądu administracyjnego (zob. m.in. skarga, s. 5, gdzie skarżąca łączy zamknięcie drogi do sądu z odmową uznania oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego za akt administracyjny). Wskazanie określonego typu sądu, który powinien kontrolować oceny operatów szacunkowych nasuwa pytanie, czy zarzuty (a w konsekwencji problem konstytucyjny, którego rozwiązaniu skarga ma służyć) odnoszą się do tego tylko aspektu zasady prawa do sądu, który wymaga, by sprawa była rozpoznana przez sąd „właściwy”, czy też intencją było ogólne zagwarantowanie sądowej kontroli rozstrzygnięć w tego rodzaju sprawach.

7. Trybunał Konstytucyjny, dokonując w swoim dotychczasowym orzecznictwie wykładni art. 45 ust. 1 Konstytucji, wielokrotnie wskazywał, że na treść prawa do sądu składa się w szczególności: prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem, który ma być organem niezależnym, niezawisłym, bezstronnym, prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez

sąd, oraz prawo do rozpatrzenia sprawy przez sąd określonego, wyodrębnionego w Konstytucji rodzaju (por. np. wyroki TK z: 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00; 17 maja 2004 r., sygn. akt SK 32/03 oraz z 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03; 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06). Zgodnie zaś z art. 177 Konstytucji: „Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów”. Ustrojodawca postanowił w tym przepisie, że to na sądach powszechnych spoczywa zasadniczy ciężar sprawowania wymiaru sprawiedliwości w imieniu Rzeczypospolitej, a ich właściwość jest niejako domniemana, co znaczy, że wobec braku wyraźnego zastrzeżenia ustawowego to właśnie sądy powszechne właściwe są do rozpatrzenia sprawy. Tym samym konstytucyjna gwarancja prawa do sądu oznacza, że ustawodawcy zwykłego pozostaje swoboda wyboru właściwej drogi sądowej: przed sądem powszechnym lub administracyjnym, a w braku wskazania, iż w konkretnej sprawie, z którą zainteresowany zwrócił się do sądu powszechnego, kompetentny jest inny sąd – sąd powszechny powinien sprawę rozpoznać merytorycznie (zob. m.in. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99 oraz 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02). Swoboda ustawodawcy wyboru sądu, który uważa on za najbardziej adekwatny do rozpoznawania danego rodzaju spraw (w ramach postanowień innych norm konstytucyjnych), znajduje potwierdzenie także w brzmieniu art. 176 ust. 2 oraz art. 184 zd. 1 Konstytucji. Obydwa wymienione przepisy wskazują na to, że zakres kognicji sądów, w tym sądów administracyjnych, określają ustawy. Odesłania te muszą być rozumiane w ten sposób, że Konstytucja powierza ustalenie właściwości rzeczowej, miejscowej i funkcjonalnej sądów ustawodawcy zwykłego. Nie można zatem z Konstytucji wyprowadzać, ani na podstawie jej art. 45 formułować, prawa podmiotowego do rozpoznania sprawy określonego rodzaju przez sąd administracyjny (zob. np. postanowienie TK z 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06).

8. Biorąc powyższe pod uwagę, w niniejszej sprawie należy przyjąć, że kontekst zaskarżenia i linia argumentacyjna skargi konstytucyjnej powinny skłonić do takiego uściślenia intencji skarżącej, aby ewentualnej ocenie konstytucyjnej podlegało sugerowane pominięcie drogi do sądu jako naruszenie generalnego

wymogu instytucjonalnego. Jeśli bowiem Konstytucja nie przesądza właściwości sądu *expressis verbis*, co do zasady nie można powoływać się na prawo konstytucyjne do rozpoznania sprawy określonego rodzaju przez konkretny sąd (w subiektywnym przekonaniu skarżącej najbardziej odpowiedni, np. sąd administracyjny a nie inny, np. sąd powszechny). Ponadto, w świetle uzasadnienia skargi konstytucyjnej nie sposób również wywieść takiej argumentacji, która dowodziłaby pominięcie w skarżonych przepisach drogi odwoławczej właśnie do sądu administracyjnego i żadnego innego. Skarżąca nie odnosi się szczegółowo do tego zagadnienia, poprzestając na formułowaniu ogólnych zarzutów o naruszeniu – przede wszystkim – różnych aspektów art. 45 ust 1 Konstytucji, co w jej przypadku rzeczywiście mogło mieć miejsce jedynie w związku z odmową rozpoznania sprawy co do *meritum* przez sąd administracyjny (z uzasadnienia skargi nie wynika, aby skarżąca podjęła procedurę przed innym rodzajem sądów).

9. Przyjmując zatem, że intencją skarżącej było zakwestionowanie art. 157 ust. 1 i ust. 1a w związku z art. 156 ust. 1 u.g.n. ze względu na brak drogi do sądu w ogóle, a nie brak drogi do sądu administracyjnego, należy rozważyć, czy postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z października 2012 r. (sygn. akt ) jest orzeczeniem ostatecznie rozstrzygającym o przysługującym skarżącej konstytucyjnym prawie do sądu.

10. Jak już była o tym mowa, w art. 177 Konstytucji ustanowione jest domniemanie właściwości sądów powszechnych we wszystkich sprawach, z wyjątkiem ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Ustrojodawca przesądził, że: „to na sądach powszechnych spoczywa zasadniczy ciężar sprawowania wymiaru sprawiedliwości [...] co oznacza, że w braku wyraźnego zastrzeżenia ustawowego to właśnie sądy powszechne są właściwe do rozpatrzenia sprawy” (zob. wyrok TK z 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02). Takie znaczenie art. 177 Konstytucji, który w swej treści – przez posłużenie się pojęciem „sprawy” – nawiązuje do art. 45 ust. 1 Konstytucji, tworzy obowiązek rozpoznania wszelkich spraw objętych gwarancją prawa do sądu. W konsekwencji, jak podkreślał Trybunał, „w braku wskazania, iż w konkretnej sprawie, z którą zainteresowany zwrócił się do sądu powszechnego, kompetentny jest inny sąd – sąd powszechny powinien sprawę



rozpoznać merytorycznie” (zob. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97). Do zainicjowania postępowania przed sądem powszechnym nie jest potrzebna pozytywna norma przewidująca taką możliwość, albowiem w żadnym wypadku milczenie ustawodawcy nie może zawężyć prawa do sądu i prowadzić do interpretacji sprzecznej z Konstytucją (podobnie zob. m.in. wyroki TK z: 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02; 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99, oraz orzeczenie TK z 25 lutego 1992 r., sygn. akt K 3/91). Znaczy to, że z samej Konstytucji wynika obowiązek rozpatrzenia sprawy wniesionej do sądu powszechnego w wypadku, gdy nie ma wyraźnych przepisów określających właściwość innych sądów (wojskowych lub administracyjnych). Dopiero ustalenie, przy orzekaniu o swej właściwości przez sąd administracyjny, że sprawa obejmuje kontrolę działalności administracji publicznej (art. 184 Konstytucji w związku z art. 1 p.p.s.a.), powoduje uchylenie domniemania wynikającego z art. 177 Konstytucji i zwalnia sąd powszechny z obowiązku rozpatrzenia sprawy. Ponadto, zgodnie z art. 199<sup>1</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.; dalej: k.p.c.), „sąd nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się w tej sprawie za niewłaściwe”. Celem tego przepisu jest zagwarantowanie realizacji prawa do sądu oraz zapobieganie sytuacjom „patowym”, czyli występowaniu negatywnych sporów kompetencyjnych pomiędzy drogą postępowania administracyjnego (oraz sądownoadministracyjnego) z jednej strony a drogą sądową w sprawach cywilnych z drugiej strony. Sąd powszechny ma obowiązek rozstrzygnąć sprawę w procedurze cywilnej nawet wówczas, gdy nie będzie ona sprawą cywilną ani w ujęciu materialnym, ani formalnym, jak również w warunkach „niedostatków unormowań prawnoprocesowych” (zob. m.in. T. Żyźnowski, *Kodeks postępowania cywilnego. komentarz*, red. H. Dolecki, T. Wiśniewski, t. I, komentarz do art. 199<sup>1</sup>, Lex 2013; zob. też np. postanowienia SN z: 19 lipca 2006 r., sygn. akt I CSK 112/06; 19 grudnia 2003 r., sygn. akt III CK 319/03; 21 maja 2002 r., sygn. akt III CK 53/02). *Nota bene* w myśl obowiązującego aktualnie art. 58 § 4 w związku z art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. także wojewódzki sąd administracyjny nie może odrzucić skargi z tego powodu, że nie należy ona do właściwości sądu administracyjnego, jeżeli w tej sprawie sąd powszechny uznał się uprzednio za niewłaściwy.

11. W tym kontekście warto wspomnieć o postanowieniu z 25 lipca 2012 r. (sygn. akt SK 27/11), w którym Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie ze względu na to, że skarżąca nie wyczerpała drogi sądowej przed złożeniem skargi konstytucyjnej, pomimo przeprowadzenia przez nią całego postępowania przed sądami administracyjnymi. Trybunał stwierdził m.in.: „Przesłanka wyczerpania drogi sądowej powoduje, że skarga konstytucyjna jest środkiem nadzwyczajnym i subsydiarnym, który przysługuje »dopiero wówczas, gdy skarżący nie ma już jakiegokolwiek możliwości uruchomienia dalszego postępowania przed sądem bądź organem administracji publicznej w swojej sprawie« (postanowienie z 28 lutego 2012 r., sygn. SK 32/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 21). Dopóki bowiem «nie została wyczerpana droga prawna, nie można ocenić, czy mamy do czynienia z niekonstytucyjnością aktu normatywnego, jako podstawą orzekania, czy też z wadliwościami procesu stosowania prawa» (postanowienia z: 28 listopada 2001 r., sygn. SK 12/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 267 oraz 29 października 2002 r., sygn. SK 20/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 79). [...] w związku z przysługującą ustawodawcy swobodą wyboru sądu, wynikającą z art. 176 ust. 2 Konstytucji («Ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy»), nie można w świetle ustawy zasadniczej formułować prawa podmiotowego do rozpoznawania sprawy określonego rodzaju przez sąd administracyjny (por. wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78 i omówione tam wcześniejsze orzecznictwo). Natomiast z art. 177 Konstytucji («Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów») wynika, że «to na sądach powszechnych spoczywa zasadniczy ciężar sprawowania wymiaru sprawiedliwości w imieniu Rzeczypospolitej, a ich właściwość jest niejako domniemana, co oznacza, że w braku wyraźnego zastrzeżenia ustawowego to właśnie sądy powszechne właściwe są do rozpatrzenia sprawy» [...].”

12. Z kolei w wyroku z 25 maja 2009 r. (sygn. akt SK 54/08) Trybunał Konstytucyjny zastrzegł, że: „przy badaniu przesłanki wyczerpania drogi prawnej należy wziąć pod uwagę efektywność możliwych środków prawnych”. Wyjaśnił to następująco: „Jeżeli skarżąca dochodziła swoich roszczeń na drodze cywilnoprawnej

i wyczerpała zwykłe środki zaskarżenia, nie można od niej żądać wystąpienia na drogę administracyjną, jeżeli w świetle ustalonego orzecznictwa sądownoadministracyjnego nie istnieje roszczenie, które mogłoby być dochodzone na tej drodze”. Pogląd ten, wbrew pozorom, koresponduje z pozostałymi wypowiedziami Trybunału. Wynika z niego tyle, że jeśli skarżący wyczerpał drogę prawną w trybie cywilnym, któremu konstytucyjnie i ustawowo jest przypisywany pierwszoplanowy charakter (domniemanie właściwości w wypadku braku właściwości innych sądów), i jednocześnie praktyka stosowania prawa potwierdza niezbicie brak możliwości wdania się w spór na drodze sądowno-administracyjnej, wówczas Trybunał nie powinien umarzać już postępowania w takiej sprawie ze względu na brak „ostatecznego” orzeczenia i niewyczerpanie drogi prawnej, ponieważ jest ewidentne, że w świetle dostępnych w systemie prawa środków prawnych nie można dochodzić efektywnie praw konstytucyjnych. W okolicznościach niniejszej sprawy tezy uzasadnienia wyroku TK z 25 maja 2009 r. (sygn. akt SK 54/08) nie są jednak adekwatne. Przed wszystkim należy zauważyć, że w tym wypadku skarżąca w pierwszej kolejności zainicjowała tryb sądowno-administracyjny, a więc nieobjęty domniemaniami właściwości, i w ogóle nie podjęła próby wdania się w spór na drodze procedury cywilnej. Nie zweryfikowała więc, czy dostępne powszechnie procedury są efektywne.

13. Wracając do analizy przesłanek formalnych skargi konstytucyjnej, należy stwierdzić, co następuje. W swojej sprawie skarżąca wybrała procedurę sądowno-administracyjną, zapewne kierując się pewnymi, jak się wydaje nieznaczącymi, elementami, które mogły sugerować właściwość tego trybu (np. przywołanie przepisów k.p.a. w odniesieniu do wyłączenia członków zespołu oceniającego oraz rzeczoznawcy majątkowego – art. 157 ust. 1 pkt 2 i art. 176 u.g.n., czy ogólne założenie, że jeśli chodzi o ogólną „kontrolę legalności” danej czynności czy aktu, właściwy powinien być sąd administracyjny). Tymczasem sądy administracyjne orzekające w sprawie, w tym Naczelny Sąd Administracyjny, zgodnie uznały się za niewłaściwe i argumentowały, iż ocena prawidłowości sporządzenia operatu majątkowego nie jest aktem administracyjnym. Skarżąca nie zdecydowała się podjąć postępowania przed sądami powszechnymi.

14. Z faktu, że – po pierwsze – nie obowiązuje szczegółowy przepis, który wskazywałby wprost adekwatną drogę sądową w sprawie oceny prawidłowości operatu majątkowego wydanego przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych, oraz – po drugie – sądy administracyjne uznały się w tym wypadku za niewłaściwe, nie wynika jednak, iż obalone zostało konstytucyjne domniemanie właściwości sądów powszechnych, a skarżąca została zwolniona z obowiązku skorzystania z ogólnych mechanizmów odwoławczych przewidzianych przez system prawa. Należy przyjąć, że postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z października 2012 r. (sygn. akt ) nie zamknęło drogi do wszczęcia postępowania cywilnego, w którym sąd ma bezwzględny, konstytucyjny obowiązek rozpoznać sprawę co do istoty. Postanowienie to wyczerpało wprawdzie tok instancyjny przed sądami administracyjnymi, ale nie pozbawiło definitywnie skarżącej prawa do sądu. Trybunał Konstytucyjny powinien być angażowany do rozstrzygania sporów prawnych dopiero wówczas, gdy bezspornie zostanie potwierdzone, że obowiązujące środki działania nie chronią konstytucyjnych praw i wolności jednostki albo nie są dostatecznie efektywne. Ciężar wykazania tej przesłanki ciąży na skarżącej. W innym wypadku Trybunał Konstytucyjny musiałby podejmować czynności nie jako organ subsydiarny, działając z pozycji *ultima ratio*, ale także mimo braku formalnego potwierdzenia, że powszechnie dostępne środki prawne należycie i w sposób pełny chronią prawa podstawowe. Z tej perspektywy postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z października 2012 r. (sygn. akt ) nie było „ostateczne” w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Skarga konstytucyjna musi być zatem uznana za przedwczesną, co pociąga za sobą konieczność **umorzenia postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

MARSZAŁEK SEJMU

  
Ewa Kopacz