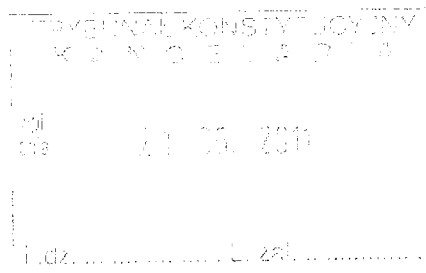




Warszawa, dnia 20 czerwca 2011 r.

PG VIII TK 163/10

(SK 32/10)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną E spółka z o.o. z siedzibą w L o stwierdzenie, że art. 32 ust. 1, 2 i 4 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 41, poz. 251 ze zm.) jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 9, art. 25, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 37, art. 45, art. 64 i art. 78 Konstytucji RP

- na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

przedstawiam następujące stanowisko:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Uzasadnienie

W powołanej skardze konstytucyjnej E spółka z o.o. zarzuca niekonstytucyjność art. 32 ust. 1, 2 i 4 ustawy o stosunku Państwa do wyznaniowych gmin żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, zwanej dalej ustawą.

Skarga ta wniesiona została na tle następującego stanu faktycznego.

Skarżąca jest użytkownikiem wieczystym nieruchomości położonej w L przy ul. , oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr . Nieruchomość tę Spółka planowała przeznaczyć na inwestycję, polegającą na wybudowaniu wielorodzinnego budynku mieszkalnego.

Prezydent Miasta L , decyzją z dnia grudnia 2006 r., ustalił warunki zabudowy dla zamierzonej przez Spółkę inwestycji.

Od decyzji tej odwołanie wniosła Gmina Wyznaniowa Żydowska w W , będąca właścicielem sąsiedniej działki, wnosząc jednocześnie o zawieszenie postępowania w sprawie dotyczącej ustalenia warunków zabudowy nieruchomości oznaczonej jako działka nr , z uwagi na toczące się, z wniosku Gminy, w stosunku do tejże nieruchomości postępowanie regulacyjne o przyznanie odszkodowania za tę nieruchomość, na podstawie przepisów ustawy o stosunku Państwa do wyznaniowych gmin żydowskich.

Decyzją z dnia lutego 2007 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w L uchyliło zaskarżoną decyzję Prezydenta Miasta L w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpoznania przez organ pierwszej instancji, z uwagi na to, że sporna nieruchomość objęta jest postępowaniem regulacyjnym, a tym samym, stosownie do art. 32 ust. 4 ustawy, zachodzą przesłanki do zawieszenia postępowania.

Wyrokiem z dnia czerwca 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w L , sygn. akt , oddalił skargę Spółki na wymienioną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego, stwierdzając, że organ

odwoławczy słusznie uznał, iż organ pierwszej instancji nie zebrał i nie rozpatrzył w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego w sprawie o ustalenie warunków zabudowy spornej nieruchomości. Zgodnie bowiem z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia wszystkich warunków wymienionych w tym przepisie, w tym - warunku zgodności decyzji z przepisami odrębnymi. W sprawie dotyczącej warunków zabudowy nieruchomości, będącej w użytkowaniu wieczystym Spółki, SKO w L trafnie uznało, że w tej sprawie przepisami odrębnymi są przepisy ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, w tym jej art. 32 ust. 4, zgodnie z którym postępowania dotyczące nieruchomości, o których mowa w art. 30 tej ustawy, ulegają zawieszeniu, a sądy oraz organy administracji rządowej i samorządowej przekazują ich akta do Komisji Regulacyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z dnia kwietnia 2008 r., sygn. akt , oddalił skargę kasacyjną Skarżącej od wyroku sądu pierwszej instancji.

NSA podkreślił, że we wniesionej przez Spółkę skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia prawa materialnego poprzez błędną wykładnię skierowane zostały pod adresem przepisów art. 30 ust. 1 i 4 ustawy, zaś ich uzasadnienie dotyczy, w istocie, postępowania przed Komisją Regulacyjną, a nie przed sądem administracyjnym. WSA nie był natomiast uprawniony do kontrolowania zgodności z prawem działania Komisji i nie mógł też ocenić, czy zachodziły przesłanki do wszczęcia postępowania regulacyjnego oraz do podejmowania przez Komisję kolejnych postanowień w tym postępowaniu, a także do oceny, czy nie doszło do naruszeń zasad postępowania przed Komisją, wynikających z powoływanych przez Skarżącą przepisów ustawy. Wojewódzki Sąd Administracyjny nie mógł tym samym badać podnoszonego przez Spółkę

zarzutu bezpodstawności wszczęcia postępowania regulacyjnego i ocenić prowadzenia przez Komisję postępowania przez okres 9 lat.

Z treści skargi konstytucyjnej wynika, że Skarżąca, przede wszystkim, kwestionuje konstytucyjność art. 32 ust. 2 ustawy, stanowiącego, że uczestnikami postępowania regulacyjnego są, oprócz wnioskodawcy, wyłącznie zainteresowane jednostki państwowe, samorządowe i wyznaniowe.

Takie rozwiązanie narusza, w ocenie Skarżącej, wskazane w *petitum* skargi normy konstytucyjne, gdyż Spółka nie może być uczestnikiem toczącego postępowania regulacyjnego, mimo że przysługują Jej aktualne prawa do spornej nieruchomości. Spółka tym samym pozbawiona jest możliwości ochrony swoich praw w postępowaniu regulacyjnym, a przez to także możliwości wpływania na treść orzeczenia Komisji Regulacyjnej.

Niekonstytucyjność Skarżąca zarzuca także art. 32 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym «[p]ostępowanie regulacyjne, o którym mowa w art. 30, przeprowadza Komisja Regulacyjna do Spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich, zwana dalej "Komisją", złożona z przedstawicieli wyznaczonych w równej liczbie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Zarząd Związku Gmin.».

Przepisowi temu Spółka zarzuca naruszenie zasady legalizmu, zasady równości, zasady sprawiedliwości oraz prawa do sądu. Niezgodności ze wskazanymi normami konstytucyjnymi Skarżąca upatruje w tym, że Komisja Regulacyjna, składająca się *de facto* i *de iure* z osób zainteresowanych w sprawie i orzekających o własnych roszczeniach, uprawniona została do wydawania orzeczeń „zrównanych z orzeczeniami wydawanymi przez niezależne Sądy i umocowane do tego organy administracji po przeprowadzeniu postępowania dowodowego, chronionego przez gwarancję kontroli instancyjnej”.

Skarżąca podnosi, że zakwestionowane w skardze konstytucyjnej przepisy ustawy nie tylko naruszają „merytoryczną treść konstytucyjnych praw i

wolności, ale godzą również w procesowe gwarancje ich realizacji”. Świadczy o tym przepis art. 32 ust. 4 ustawy, stanowiący, że „postępowanie sądowe lub administracyjne dotyczące nieruchomości, o których mowa w art. 30, ulega zawieszeniu, a sądy oraz organy administracji rządowej i samorządowej przekazują ich akta do Komisji Regulacyjnej”. Ta regulacja oznacza bowiem, że rozpoznaniu sprawy przez Komisję przyznany został „całkowity i dominujący priorytet, któremu są podporządkowane biegi wszystkich postępowań dotyczących przedmiotowej nieruchomości”, zaś aktualny właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości, z uwagi na to, że nie może być uczestnikiem postępowania regulacyjnego, pozbawiony jest możliwości „oddziaływania na obligatoryjne zawieszenie postępowania”. Osoby te mogą liczyć jedynie na to, że Skarb Państwa będzie właściwie reprezentować ich prawa w postępowaniu regulacyjnym.

Niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów ustawy Skarżąca upatruje również w tym, że określony ustawą skład Komisji i tryb postępowania nie gwarantują szybkości rozpoznania sprawy, gdyż podmioty, którym przysługują prawa do nieruchomości, pozbawione zostały możliwości występowania w toku postępowania regulacyjnego z wnioskiem o stwierdzenie przewlekłości postępowania lub skargą na bezczynność Komisji. Spółka wskazuje, że w sprawie nieruchomości, której jest Ona użytkownikiem wieczystym, postępowanie regulacyjne toczy się od 10 lat, mimo że przepisy zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 października 1997 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Komisji Regulacyjnej do spraw Gmin Wyznaniowych Żydowskich wprowadzają wymaganie niezwłocznego rozpoznania sprawy.

Rzecznik Praw Obywatelskich, w piśmie z dnia 8 lutego 2011 r. skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego, zgłosił udział w postępowaniu zainicjowanym niniejszą skargą konstytucyjną w zakresie, w jakim skarga ta kwestionuje konstytucyjność art. 32 ust. 4 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o

stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej.

W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w każdym stadium postępowania istnieje obowiązek badania, czy nie zachodzą ujemne przesłanki, skutkujące obligatoryjnym umorzeniem postępowania.

W niniejszej sprawie powstają wątpliwości, czy wskazany przez Skarżącą wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego ma charakter ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach i wolnościach konstytucyjnych Spółki w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna jest bowiem nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych praw lub wolności, a zainicjowanie postępowania skargą warunkowane jest spełnieniem przesłanek określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji, doprecyzowanych ustawą o Trybunale Konstytucyjnym. Zgodnie z art. 46 ust. 1 tejże ustawy, skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana.

W świetle art. 79 Konstytucji i art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, jedynym dopuszczalnym przedmiotem skargi konstytucyjnej może być unormowanie wykazujące dwojaką kwalifikację: stanowiło ono podstawę ostatecznego orzeczenia o prawach lub wolnościach podmiotu występującego ze skargą konstytucyjną oraz to w normatywnej treści przepisu powinna tkwić przyczyna niedozwolonej ingerencji w sferę konstytucyjnych praw lub wolności podmiotu występującego ze skargą konstytucyjną. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 2 lipca 2007 r. w sprawie o sygn. Ts 124/2007, „[z] konstrukcji skargi konstytucyjnej przyjętej w prawie polskim wynika bowiem, że nie może ona zastępować przysługującej każdemu, na mocy art. 45 ust. 1 Konstytucji, sądowej ochrony konstytucyjnych wolności lub praw, tylko winna uzupełniać tę ochronę. Dlatego wystąpienie ze skargą konstytucyjną wymaga wcześniejszego wyczerpania przysługujących

skarżącemu środków ochrony praw, mogących zainicjować sądową kontrolę rozstrzygnięć, z których wydaniem wiąże on naruszenie konstytucyjnych wolności lub praw. Przyjmuje się przy tym, że dla spełnienia wymogu wyczerpania drogi prawnej konieczne jest uzyskanie merytorycznego rozstrzygnięcia wydanego na skutek wniesienia środka odwoławczego.” [OTK ZU (B) z 2007 r. Nr 4, poz. 178].

Przesłanka ostatecznego rozstrzygnięcia oznacza dopuszczalność wniesienia skargi konstytucyjnej dopiero wówczas, "gdy skarżący nie dysponuje już żadną proceduralną możliwością uruchomienia dalszego postępowania przed sądem bądź organem administracji publicznej w swojej sprawie" (postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 5 grudnia 1997 r. w sprawie o sygn. Ts 14/97, OTK ZU z 1998 r. Nr 1, poz. 9, z dnia 21 stycznia 1998 r. w sprawie o sygn. Ts 27/97, OTK ZU 1998 r. Nr 2, poz. 19 oraz z dnia 20 maja 1998 r. w sprawie o sygn. Ts 76/98, OTK ZU 1999 r. Nr 1, poz. 53). Innymi słowy, skarga konstytucyjna spełnia przesłankę przewidzianą w art. 79 Konstytucji dopiero wtedy, gdy nie istnieją już żadne możliwości poddania wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia przewidzianej procedurą kontroli. Zatem, musi być spełniony warunek, iż nie jest możliwe postępowanie, w ramach którego może dojść do zmiany orzeczenia.

Rozstrzygnięciem, z którym Skarżąca Spółka wiąże naruszenie konstytucyjnych praw, jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia kwietnia 2008 r., oddalający skargę kasacyjną Spółki od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w L z czerwca 2007 r., oddalającego skargę Spółki na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L z lutego 2007 r. w przedmiocie uchylenia w całości decyzji Prezydenta Miasta L z grudnia 2006 r., ustalającej warunki zabudowy dla inwestycji budowlanej na działce oznaczonej numerem ewidencyjnym , położonej przy ul. w L , i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez organ I instancji.

Z przedstawionego stanu prawnego i faktycznego, w związku z którym wniesiona została niniejsza skarga konstytucyjna, wynika zatem, że przedmiotem kontroli Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w L w sprawie Skarżącej Spółki była decyzja kasacyjna organu II instancji, wydana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., której skutkiem był obowiązek ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji sprawy w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy.

W postępowaniu instancyjnym przed organami administracji publicznej nie doszło zatem do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy Spółki, gdyż decyzja kasacyjna, wydana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., nie załatwia sprawy co do istoty, a jej skutkiem jest to, że postępowanie administracyjne toczy się nadal. Skutkiem wydania decyzji kasacyjnej jest bowiem „obowiązek ponownego rozpatrzenia sprawy przez organ pierwszej instancji, który może podtrzymać swój pogląd prawny wyrażony w zaskarżonej odwołaniem decyzji. Przepis art. 138 § 2 zdanie drugie k.p.a. pozostawia bowiem uznaniu organu odwoławczego wskazanie, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy przez organ pierwszej instancji. Ponadto z przepisu tego nie wynika, że organ pierwszej instancji jest związany poglądem prawnym wyrażonym w uzasadnieniu decyzji kasacyjnej, ani też że organ odwoławczy jest uprawniony do udzielania wskazówek odnośnie do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przekazanej organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia.” (uchwała Sądu Najwyższego składu 7 sędziów z dnia 18 stycznia 1997 r., sygn. akt III ZP 5/96, OSNP z 1997 r. Nr 15, poz. 262).

Z uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w L z dnia czerwca 2007 r. wynika wprawdzie, że Sąd za trafne uznał stanowisko SKO, iż organ pierwszej instancji nie wyjaśnił w sposób należyty całokształtu sprawy, a tym samym nie uzyskał podstawy do wydania decyzji, a nadto, że, w ocenie Sądu, istnieją przesłanki do zawieszenia postępowania w

przedmiocie ustalenia warunków zabudowy spornej nieruchomości, zaś Naczelny Sąd Administracyjny, oddalając skargę kasacyjną Spółki od tego wyroku, podkreślił, że WSA nie był uprawniony do kontrolowania zgodności z prawem działania Komisji, nie mógł też oceniać, czy Komisja miała podstawy do wszczęcia postępowania i podjęcia kolejnych postanowień oraz czy nie doszło do naruszenia zasad, wynikających z przepisu art. 30 ust. 1 i 4 ustawy o stosunku Państwa do wyznaniowych gmin żydowskich, ani oceniać prowadzenia postępowania regulacyjnego przez okres 9 lat i wyprowadzać konsekwencji z tego faktu, niemniej jednak nie oznacza to, że wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowi ostateczne orzeczenie o konstytucyjnych prawach Spółki.

W sprawie Spółki skutkiem wyroku, z którym Skarżąca wiąże naruszenie praw konstytucyjnych, było bowiem prawomocne wyeliminowanie decyzji organu pierwszej instancji i powrót sprawy do etapu rozpoznania przez ten organ.

Zatem, ani merytoryczne rozpoznanie sprawy dotyczącej ustalenia warunków zabudowy nie zostało ostatecznie zakończone wskazanym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, ani, tym bardziej, w tym orzeczeniu nie została ostatecznie rozstrzygnięta kwestia ewentualnego zawieszenia postępowania przed organem I instancji i przekazania akt sprawy o ustalenie warunków zabudowy do Komisji Regulacyjnej, w związku z treścią art. 32 ust. 4 ustawy o stosunku Państwa do wyznaniowych gmin żydowskich.

Sądy orzekające w sprawie Skarżącej (WSA, oddalając skargę na decyzję SKO uchylającą decyzję o ustaleniu warunków zabudowy, i NSA, oddalając skargę kasacyjną od wyroku WSA) dokonały oceny prawnej, podzielając stanowisko, że przepisy ustawy o stosunku Państwa do wyznaniowych gmin żydowskich nakazują zawieszenie postępowania dotyczącego nieruchomości objętej postępowaniem regulacyjnym.

Niemniej jednak argument ten nie może stanowić uzasadnienia dla uznania, że w sprawie Spółki zapadło ostateczne rozstrzygnięcie o Jej prawach i wolnościach konstytucyjnych na podstawie przepisów ustawy, poddanych konstytucyjnej kontroli.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, oceniając, czy wyrok uchylający orzeczenie sądu pierwszej instancji może być uznany za ostateczne rozstrzygnięcie o prawach i wolnościach podmiotu wnoszącego skargę konstytucyjną, wskazywał, że „[s]amo autorytatywne ustalenie wykładni określonych przepisów prawa o istotnym znaczeniu z punktu widzenia realizacji praw skarżącego, nie jest jednoznaczne z ostatecznym rozstrzygnięciem o jego prawach. Wydane wyroki sądowe mają znaczenie dla kierunku ostatecznego rozstrzygnięcia, ale same takimi rozstrzygnięciami nie są. Tym bardziej nie stanowią jeszcze same w sobie naruszeń wolności i praw konstytucyjnych, jakkolwiek mogą do takich naruszeń prowadzić. Do naruszenia wolności lub praw może dojść dopiero z chwilą wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w danej sprawie.” [postanowienie z dnia 29 października 2002 r. w sprawie o sygn. SK 20/02, OTK ZU(A) z 2002 r. Nr 5, poz. 79, a także z dnia 2 kwietnia 2008 r. w sprawie o sygn. SK 93/06, OTK ZU(A) z 2008 r. Nr 3, poz. 48].

Konsekwencją wyroku powołanego przez Spółkę jest konieczność ponownego rozpoznania sprawy przez organ pierwszej instancji, co oznacza, że decyzja wydana przez ten organ po ponownym rozpoznaniu sprawy o ustalenie warunków zabudowy czy też wydane, ewentualnie, w toku tego postępowania postanowienie o zawieszeniu postępowania w tej sprawie podlegają zaskarżeniu w toku instancyjnym, a następnie mogą zostać poddane kontroli sądowej. Przedstawione w powołanych postanowieniach stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zachowuje zatem, jak się wydaje, aktualność również w niniejszej sprawie.

Powołany przez Spółkę wyrok nie ma zatem charakteru ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach majątkowych Spółki (art. 64 Konstytucji), przysługującym Jej prawie do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) i prawie zaskarżania orzeczeń i decyzji pierwszoinstancyjnych (art. 78 Konstytucji) na podstawie skarżonych przepisów ustawy, albowiem Skarżącej przysługuje prawo uruchomienia instancyjnej, a następnie sądowej kontroli przyszłej decyzji dotyczącej ustalenia warunków zabudowy, czy też ewentualnego przyszłego postanowienia o zawieszeniu postępowania w tej sprawie.

Przedstawione argumenty uzasadniają twierdzenie, że niniejsza skarga konstytucyjna nie spełnia wymagań określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Postępowanie więc podlega umorzeniu, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Harmand
Zastępca Prokuratora Generalnego