

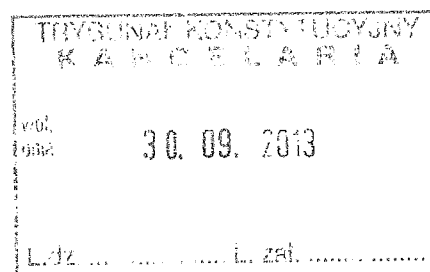


RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 27 września 2013 r.

PG VIII TK 51/13

SK 26/13



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną O T. o stwierdzenie niezgodności przepisu art. 157 ust. 1 i 1a w związku z art. 156 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 78 i art. 2 Konstytucji RP

– na podstawie art. 33 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.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

O T. (dalej: Skarżąca) złożyła skargę konstytucyjną, w której wystąpiła o zbadanie zgodności art. 157 ust. 1 i 1a w związku z art. 156 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr

102, poz. 651 ze zm.; dalej: u.g.n. lub zaskarżona ustawa) z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 78 i art. 2 Konstytucji RP.

Zaskarżone przepisy stanowiły – zdaniem Skarżącej – podstawę prawną postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z dnia października 2012 r., sygn. , którym ostatecznie orzeczono o jej prawach określonych w Konstytucji.

Skargę wniesiono na tle następującego stanu faktycznego.

Skarżąca jest rzeczoznawcą majątkowym. W dniu kwietnia 2011 r. wykonała ona dwa operaty szacunkowe dotyczące nieruchomości położonych w P Stowarzyszenie Rzeczoznawców Majątkowych w W (dalej: SRM w W lub Stowarzyszenie) jest organizacją zawodową rzeczoznawców majątkowych upoważnioną, na podstawie art. 157 ust. 1 u.g.n., do dokonywania ocen prawidłowości sporządzenia operatów szacunkowych. Stowarzyszenie to wydało dwie negatywne opinie nr i o operatach sporządzonych przez Skarżącą.

W dniu maja 2012 r. Skarżąca wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W (dalej: WSA w W) skargę, w której domagała się uchylenia tych dwóch opinii. Na wypadek, gdyby Sąd uznał przedwczesność tego żądania, Skarżąca w skardze tej zawarła alternatywną skargę na bezczynność SRM w W

Postanowieniem z dnia lipca 2012 r., sygn. , WSA w W skargę odrzucił. W uzasadnieniu tego orzeczenia Sąd stwierdził, że ocena zgodności z prawem sporządzonych przez Komisję Opiniowania Wycen SRM w W przedmiotowych opinii nie mieści się w zakresie kognicji sądu administracyjnego, a tym samym niedopuszczalna jest również skarga na bezczynność. Negatywnych opinii sporządzanych przez Stowarzyszenie nie można zaliczyć do czynności czy aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270; dalej: p.p.s.a.). Ocena

prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego, określona w art. 157 u.g.n., nie jest aktem administracyjnym będącym władczym działaniem organu administracji, skierowanym na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych.

Od powyższego postanowienia Skarżąca wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA). W tym środку odwoławczym Skarżąca zarzuciła rozstrzygnięciu Sądu I instancji m.in. naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie art. 156 ust. 1 i art. 157 ust. 1 oraz ust. 1a u.g.n., poprzez błędną wykładnię tych przepisów sprowadzającą się do przyjęcia, że nie przysługuje odwołanie od niekorzystnej dla rzeczoznawcy majątkowego oceny sporządzonego przez niego operatu szacunkowego. Ponadto Skarżąca wskazała na naruszenie przepisów postępowania poprzez uznanie, że sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego (art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a.).

Postanowieniem z dnia października 2012 r., sygn. , NSA skargę kasacyjną oddalił. Zdaniem NSA, oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego nie mają charakteru decyzji, aktu lub czynności określonej w art. 3 § 2 i § 3 p.p.s.a. Podstawę materialnoprawną zaskarżonych ocen stanowi art. 157 u.g.n. Przedmiotem oceny jest prawidłowość sporządzenia operatu szacunkowego. Ewentualna negatywna ocena wskazuje na stwierdzone uchybienia, natomiast w żaden sposób 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 NSA uznał za chybiony również zarzut naruszenia art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. W rozpoznawanej sprawie skarga dotyczyła aktów nieobjętych zakresem właściwości sądów administracyjnych, a zatem podlegała odrzuceniu na podstawie powyższego przepisu.

Zaskarżone skargą konstytucyjną przepisy mają następujące brzmienie:

„Art. 156. 1. Rzecznawca majątkowy sporządza na piśmie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego.”;

„Art. 157. 1. 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.

1a. 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.”.

Skarżąca podnosi, że, zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, ocena prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego, określona w art. 157 u.g.n., nie jest uznawana za akt administracyjny, będący władczym działaniem organu administracji. Tak ukształtowana regulacja skutkuje zamknięciem drogi sądowej, co prowadzi do naruszenia art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Rzecznawca ponosi konsekwencje negatywnej oceny jego operatu szacunkowego, ale jest pozbawiony jakiegokolwiek drogi odwoławczej. W obecnym stanie prawnym, zdaniem Skarżącej, norma rekonstruowana z art. 157 ust. 1 i 1a u.g.n. wykracza poza względy konieczności w państwie demokratycznym i jej obowiązywanie narusza zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zaskarżona regulacja nie przewiduje również odwołania do organu innego niż organ, który wydał zakwestionowane rozstrzygnięcie. W ocenie Skarżącej, uzasadnia to zarzut niezgodności art. 157 ust. 1 i 1a w związku z art. 156 ust. 1 u.g.n. z art. 78 Konstytucji. Przepis ten przewiduje dla stron każdego postępowania prawo do uruchomienia procedury weryfikującej rozstrzygnięcia wydawane przez organ działający w charakterze pierwszej instancji.

Skarżąca podnosi ponadto, że przepis art. 157 u.g.n. ma charakter blankietowy, gdyż nie wynika z niego, jak szczegółowo ma wyglądać ocena operatu szacunkowego. Obowiązkiem ustawodawcy jest zaś formułowanie przepisów w sposób jasny i precyzyjny. Szczególne znaczenie ma w tym kontekście wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada prawidłowej legislacji i wynikająca z niej zasada dostatecznej określoności przepisów prawa, zasada zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego przez nie prawa, zasada sprawiedliwości społecznej oraz zasada proporcjonalności. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego, z której wywodzony jest nakaz należytej określoności stanowionych przepisów. Tymczasem dwuznaczność regulacji przyjętej w art. 157 u.g.n., brak kryteriów oceny operatu szacunkowego, może prowadzić do istotnego zróżnicowania sytuacji prawnej adresatów.

Skarżąca, mając świadomość, że art. 2 Konstytucji nie może być samodzielnym wzorcem kontroli w sprawach rozpoznawanych w następstwie wniesienia skargi konstytucyjnej, odwołuje się do zasad wywodzonych z tego artykułu dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia prawa statuowanego w art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zaskarżonego unormowania konieczne jest ustalenie, czy analizowana skarga spełnia wymagania formalne.

Skarga konstytucyjna jest kwalifikowanym środkiem ochrony wolności lub praw konstytucyjnych, który musi spełniać przesłanki warunkujące jej dopuszczalność. Zostały one uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz uszczegółowione w art. 46 i art. 47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: ustawa o TK). Dla niniejszej sprawy istotne znaczenie mają omówione poniżej przesłanki.

Podniesiony przez Skarżącą problem konstytucyjny odnosi się do braku możliwości odwołania, zarówno w administracyjnym toku instancji, jak i w drodze postępowania przed sądem, od opinii organizacji zawodowej rzeczoznawców zawierającej negatywną ocenę operatu szacunkowego. Skarżąca nie podważa konstytucyjności zawartych w kwestionowanych przepisach norm, zgodnie z którymi rzeczoznawca majątkowy sporządza operat szacunkowy, a oceny prawidłowości tego dokumentu dokonuje organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych. Neguje jedynie brak procedury odwoławczej od sformułowanej przez tę organizację oceny.

Innymi słowy, w skardze sformułowany został zarzut pominięcia prawodawczego. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że jest władny rozstrzygać, czy w przepisach obowiązującego aktu normatywnego nie brakuje unormowań, bez których może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211; 16 listopada 2004 r., sygn. P 19/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 106). Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co prawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć – postępując zgodnie z Konstytucją – powinien był unormować.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że inicjator kontroli konstytucyjności winien wskazać konkretną normę, której uzupełnienie powinno doprowadzić do sanacji stanu niekonstytucyjności, oraz że

niewystarczające jest kwestionowanie wielu przepisów, które łącznie tworzą reżim jakiejś instytucji prawnej, bez wskazania, która norma jest dotknięta pominięciem ustawodawczym (zob. postanowienie z dnia 13 kwietnia 2010 r., sygn. P 35/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 39).

Specyfika zarzutów odnoszących się do pominięcia prawodawczego polega między innymi na obowiązku dokładnego określenia przez skarżącego przepisu, którego treść – jako zbyt wąska – budzi wątpliwości natury konstytucyjnej. Spełnienie tego wymogu może niekiedy powodować trudności, gdyż wymaga ono od skarżącego wiedzy co do zasad tworzenia prawa i reguł ujmowania przedmiotu regulacji w akcie prawnym. Przesłanka dokładnego określenia ustawy, na podstawie której sąd orzekł o prawach skarżącego (art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK), oraz określenia sposobu ich naruszenia (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK) w skargach konstytucyjnych, w których formułuje się zarzut pominięcia prawodawczego, musi być rozumiana z uwzględnieniem ograniczonych możliwości skarżącego co do jednoznacznego wskazania przepisu o zbyt wąskim zakresie regulacji, w szczególności gdy materia objęta skargą konstytucyjną podlegała licznym nowelizacjom utrudniającym identyfikację przepisu dotkniętego pominięciem prawodawczym (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110).

W rozpatrywanym przypadku dopuszczalne byłoby uregulowanie w art. 157 u.g.n., zwłaszcza w odrębnym ustępie, procedury odwoławczej od wydawanych przez organizację zawodową rzeczoznawców majątkowych ocen operatów szacunkowych. Dlatego zakres zaskarżenia w odniesieniu do art. 157 u.g.n. można uznać za prawidłowy.

Zgodnie z powołanym wcześniej art. 79 ust. 1 Konstytucji, przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o prawach skarżącego. Między normą będącą przedmiotem kontroli a prawną podstawą

ostatecznego orzeczenia musi istnieć związek, gdyż skarga konstytucyjna nie może zmierzać do inicjowania postępowania o charakterze abstrakcyjnym (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lipca 2005 r., sygn. SK 25/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 83).

Sam fakt wyszczególnienia danej normy w uzasadnieniu ostatecznego orzeczenia nie pozwala automatycznie uczynić jej podstawą skargi konstytucyjnej (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 października 2002 r., sygn. SK 13/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 73). Możliwość taka pojawia się dopiero, gdy norma ta determinuje treść orzeczenia (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 2005 r., sygn. SK 8/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 117). W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że „kwestią techniczną jest to, w jaki sposób proces analizy obowiązujących przepisów, który ostatecznie doprowadził organ procesowy do konkluzji zawartej w wydanym orzeczeniu, zostanie w nim uzewnętrzniony w postaci podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Sam zaś fakt niepowołania konkretnego przepisu nie przesądza jeszcze o tym, czy stanowił on podstawę wydanego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji” (wyrok z dnia 17 września 2002 r., sygn. SK 35/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 60; jest to powtórzenie tezy zawartej w wyroku z dnia 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211). W postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną możliwa jest kontrola jedynie regulacji, która znalazła faktyczne zastosowanie przy orzekaniu (zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2008 r., sygn. SK 11/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 47 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 14 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 124; 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1).

Jak wynika z treści postanowienia NSA z dnia października 2012 r., sygn. , podstawą rozstrzygnięcia Sądu była wykładnia art. 3 § 2

i § 3 p.p.s.a. oraz art. 157 u.g.n., co wskazuje na spełnienie omawianej przesłanki formalnej w odniesieniu do zaskarżenia art. 157 ust. 1 i 1a u.g.n..

Dla zajęcia stanowiska w niniejszej sprawie najistotniejsze jest zatem ustalenie, czy przed wniesieniem skargi konstytucyjnej Skarżąca wyczerpała drogę sądową. Przesłanka ta 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 Trybunału Konstytucyjnego z dnia 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 Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 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). Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „w aspekcie formalnym istnienie w sprawie ostatecznego orzeczenia sprowadza się do stwierdzenia wyczerpania dostępnych proceduralnie środków zaskarżania” (postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97 oraz 16 października 2002 r., sygn. SK 43/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 77), co nakazuje uwzględnienie także efektywności możliwych środków prawnych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2009 r., sygn. SK 54/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 69).

Z treści skargi konstytucyjnej wynika, że Skarżąca za ostateczne orzeczenie w swojej sprawie uważa postanowienie NSA z dnia października 2012 r. oddalające jej skargę kasacyjną. Sądy administracyjne (pierwszej i drugiej instancji) nie wydały w Jej sprawie merytorycznych orzeczeń. Sądy te konsekwentnie stoją na stanowisku, że oceny prawidłowości sporządzenia

operatu szacunkowego nie mają charakteru decyzji, aktu lub czynności określonych w art. 3 § 2 i § 3 p.p.s.a.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie zwracał uwagę, że 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 (zob. wyrok z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78 i omówione tam wcześniejsze orzecznictwo). Z kolei art. 177 Konstytucji stanowi: „Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów”. Z normy tej 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” (wyrok z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 100; analogiczne tezy pojawiały się także w innych orzeczeniach, np. w postanowieniu z dnia 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139). Zasada ta znalazła także swój wyraz w przepisach rangi ustawowej. Zgodnie z art. 199¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.), sąd powszechny 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. Z kolei, w myśl art. 58 § 4 w związku z art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a., 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.

Dla zainicjowania postępowania przed sądem powszechnym nie jest potrzebna pozytywna norma przewidująca taką możliwość, albowiem w żadnym wypadku milczenie ustawodawcy nie może zawęzić prawa do sądu i prowadzić do interpretacji sprzecznej z Konstytucją (podobnie zob. wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, m.in.: orzeczenie z dnia 25 lutego 1992 r., sygn. K. 3/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 1; wyrok z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143 czy powołany już wyrok z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02). Przeciwna interpretacja pozostawałaby w sprzeczności z gwarantowanym w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawem do sądu, które jest jednym z podstawowych elementów demokratycznego państwa prawa (zob. uchwała pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 stycznia 1995 r., sygn. W. 14/94, OTK z 1995 r., cz. I, poz. 19).

Analogiczny pogląd prezentuje w swym orzecznictwie Sąd Najwyższy, stwierdzając np. w postanowieniu z dnia 21 maja 2002 r., sygn. akt III CK 53/02, iż „może się zdarzyć, że sprawa przedstawiona do rozstrzygnięcia przez sąd powszechny nie będzie sprawą cywilną ani w ujęciu materialnym, ani formalnym, ani też nie będzie sprawą toczącą się według przepisów kodeksu postępowania karnego, ale jednocześnie ustawa nie zastrzeże dla jej rozpoznania właściwości sądu administracyjnego; wówczas, zgodnie z art. 177 Konstytucji, sprawę tę – mimo niedostatków unormowań prawnoprocesowych – rozpozna sąd powszechny w postępowaniu cywilnym. W takiej sprawie – «niecywilnej» z natury lub z woli ustawodawcy, ale nie będącej także sprawą karną – poszczególne instytucje procesu cywilnego będą, w zależności od przedmiotu i charakteru żądania oraz konfiguracji podmiotowej, stosowane wprost, inne odpowiednio, a jeszcze inne przy wykorzystaniu analogii” (OSNC nr 2/2003, poz. 31). Podobnie Sąd Najwyższy wypowiedział się w postanowieniu z dnia 19 grudnia 2003 r., sygn. akt III CK 319/03, wskazując: „Nie można także antycypująco wyłączać z drogi sądowej żądań zmierzających do dochodzenia naruszonych wolności, niemieszczących się – z jakichkolwiek powodów, np. na

skutek niedostatków legislacyjnych – w definicji sprawy cywilnej lub sądowoadministracyjnej. Zgodnie z art. 177 w związku z art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, właściwym do rozpoznania takiej sprawy – w takim wypadku «sprawy» w ujęciu konstytucyjnym – będzie sąd powszechny, stosujący przepisy postępowania cywilnego” (OSNC nr 2/2005, poz. 31).

W postanowieniu z dnia 30 stycznia 2013 r., sygn. V CSK 101/12, Sąd Najwyższy stwierdził: „Zarówno w orzecznictwie Sądu Najwyższego, jak i Trybunału Konstytucyjnego pojęcie drogi sądowej i sprawy cywilnej rozumiane jest szeroko (...) W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że, zgodnie z dominującą obecnie formalną koncepcją sprawy cywilnej, o samej dopuszczalności wszczęcia i przeprowadzenia postępowania cywilnego nie decyduje ustalenie, że pomiędzy stronami rzeczywiście istnieje stosunek prawny, z którego mogą wynikać ich sporne prawa bądź obowiązki, lecz samo twierdzenie osoby inicjującej postępowanie przed sądem, że tak jest (por. postanowienie z 22 kwietnia 1998 r., I CKN 1000/97, OSNC 1999/1/6; postanowienie z 10 marca 1999 r., II CKN 340/98, OSNC/9/161; postanowienie z 22 sierpnia 2000 r., IV CKN 1188/00, OSNC 2001/1/20; z 3 października 2000 r., I CKN 852/00, M. Prawn. 2006/24/1331; postanowienie z 24 czerwca 2010 r., V CSK 554/09, wyrok z 11 maja 2012 r., II CSK 471/11). Niezależnie od powyższego, należy zwrócić uwagę, że w demokratycznym państwie prawa nie do przyjęcia jest sytuacja, w której nie istnieje możliwość sądowej kontroli wydawanych w jakimkolwiek postępowaniu orzeczeń czy innych decyzji (...) do odrzucenia pozwu z powodu niedopuszczalności drogi sądowej nie wystarczy nawet odmowa zakwalifikowania sprawy jako sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 KPC, sąd odrzucający pozew powinien wskazać inny sąd, do którego właściwości rozpoznanie tej sprawy zostało ustawowo zastrzeżone, spełniając w ten sposób wymogi standardów konstytucyjnych wynikających z art. 45 ust. 1 i art. 177 Konstytucji” (LEX nr 1311853).

Konkludując, z samej Konstytucji wynika obowiązek rozpatrzenia sprawy wniesionej do sądu powszechnego w wypadku, gdy brak jest wyraźnych przepisów określających właściwość innych sądów – wojskowych lub administracyjnych (zob. powołany już wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06).

Skarżąca, wnosząc do WSA w W skargę na opinie nr i 1 wydane przez SRM w W, domagała się ich uchylenia. Podnosiła przy tym, że opinie takie powinny podlegać ocenie prawnej, a z przepisów nie wynika wprost możliwość ich kwestionowania.

Sądy administracyjne, odwołując się do treści art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) oraz art. 3 § 2 i § 3 p.p.s.a., nie wypowiedziały się merytorycznie o zasadności skargi. Stwierdziły jedynie, że zaskarżone oceny, dokonane przez SRM w W, badające operaty szacunkowe pod względem ich rzetelności i realizacji wymogów przewidzianych prawem, nie są zaskarżalne do sądu administracyjnego.

Podany w skardze konstytucyjnej zakres zaskarżenia art. 156 ust. 1 i art. 157 ust. 1 i 1a u.g.n. wskazuje, że w przypadku uregulowania w nich procedury odwoławczej możliwe byłoby rozpoznanie skarg wnoszonych do sądów administracyjnych. Sądy te, odwołując się do literalnego brzmienia drugiego z wymienionych artykułów, odmówiły rozpoznania wniesionej do nich sprawy. Fakt ten nie wyczerpuje jednak drogi sądowej w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46 ust. 1 ustawy o TK.

Skarżąca nie skorzystała z możliwości, jakie daje Jej art. 199¹ k.p.c., i nie zwróciła się do sądów powszechnych o ochronę swoich praw naruszonych przez wydanie przez SRM w W kwestionowanych opinii nr i Istnieją bowiem odpowiednie instrumenty w postępowaniu cywilnym, w postaci np. powództwa o ustalenie ewentualnie połączonego z powództwem o ochronę dóbr osobistych lub z powództwem o naprawienie szkody wyrządzonej przez

drugą osobę (por. art. 189 k.p.c., art. 23 i art. 415 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny). Sądy powszechne mogą rozpoznać powództwa podważające prawidłowość sporządzenia opinii przez SRM w W i zobowiązać je do dopełnienia czynności potrzebnych do usunięcia skutków wywołanych naruszeniem dóbr osobistych powoda (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2012 r., sygn. SK 27/11, OTK ZU 7/A/2012, poz. 94).

W świetle powyższych argumentów, niniejszą skargę trzeba uznać za przedwczesną, a przeprowadzone przez Skarżącą postępowania przed sądami administracyjnymi, poprzedzające złożenie przez Nią skargi konstytucyjnej, za niewyczerpujące drogi sądowej w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46 ust. 1 ustawy o TK.

W konsekwencji niespełnienia przesłanki formalnej, decydującej o dopuszczalności wniesienia skargi konstytucyjnej, postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu w całości na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z tych względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego