



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 64/19
BAS-WAK-2052/19

Warszawa, 28 maja 2020 r.
TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCLARIA
wpł.
dnia 28. 05. 2020
Nr wg EZD

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 T K z 15 listopada 2019 r. (sygn. akt SK 64/19), 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

Do Kancelarii Sejmu 10 października 2019 r. wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej także: Trybunał lub TK) w sprawie skargi konstytucyjnej T K (dalej: skarżący) z 15 listopada 2019 r. (sygn. akt SK 64/19).

Przedmiotem kontroli jest art. 3 § 2 pkt 8 oraz art. 149 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325, ze zm., dalej: P.p.s.a. lub ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Kwestionowany art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a. stanowi: „Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na (...)

8) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a”.

Natomiast art. 149 P.p.s.a. stanowi:

„§ 1. Sąd, uwzględniając skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 albo na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a:

- 1) zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności;
- 2) zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa;
- 3) stwierdza, że organ dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

§ 1a. Jednocześnie sąd stwierdza, czy beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

§ 1b. Sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1 pkt 1 i 2, może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego.

§ 2. Sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1, może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6”.

Skarżący wnosi o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 3 § 2 pkt 8 oraz art. 149 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w zakresie, w jakim przepisy te nie przewidują możliwości orzekania przez sądy administracyjne w sprawach dotyczących bezczynności organu lub przewlekłości prowadzenia postępowania w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a., to jest w sprawach dotyczących aktów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków innych niż akty prawa miejscowego, podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej jest niezgodny z art. 32, art. 45 ust. 1 i art. 77 Konstytucji (skarga, s. 1).

II. Stan faktyczny poprzedzający wystąpienie ze skargą konstytucyjną

Rada W (dalej: Rada W), na wniosek Wiceprezesa Sądu Okręgowego w W, uchwałą z kwietnia 2005 r. (nr), odwołała skarżącego z funkcji w Sądzie Okręgowym w W. Skarżący wystąpił ze skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W (dalej: WSA), który wyrokiem z kwietnia 2007 r. (sygn. akt) uchylił zaskarżoną uchwałę (punkt 1) i stwierdził, że nie podlega ona wykonaniu (punkt 2). marca 2016 r. skarżący wezwał organ do usunięcia naruszenia prawa w związku z brakiem wykonania orzeczenia WSA.

kwietnia 2016 r., skarżący wniósł do WSA skargę na bezczynność Rady W, żądając zobowiązania organu do wykonania zaleceń WSA zawartych w wyroku z kwietnia 2007 r. w zakresie przeprowadzenia postępowania administracyjnego, mającego na celu ustalenie na potrzeby oceny zdolności do pełnienia funkcji. Wniósł ponadto o przyznanie od organu kwoty zł oraz zwrotu kosztów postępowania (uzasadnienie postanowienia TK

z 18 września 2019 r., sygn. akt Ts 215/17).

Postanowieniem z grudnia 2016 r. (sygn. akt), WSA odrzucił skargę wskazując, że ustawodawca nie przewidział skargi na bezczynność w przypadku aktów prawa miejscowego i innych aktów jednostek samorządu terytorialnego, podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej. Wyjaśnił ponadto, że niedopuszczalne jest zaskarżenie bezczynności organu po wydaniu przez sąd prawomocnego wyroku uwzględniającego skargę na akt tego organu, będący aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Naczelny Sąd Administracyjny, postanowieniem z marca 2017 r. (sygn. akt), oddalił skargę kasacyjną skarżącego. Z uzasadnienia NSA wynika: „skarżący w istocie domaga się zobowiązania Rady W do podjęcia uchwały w przedmiocie odwołania skarżącego z funkcji , która jest aktem organu samorządu terytorialnego, określonym w art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a. Okoliczność, że prawomocnym wyrokiem z kwietnia 2007 r. (sygn. akt) Wojewódzki Sąd Administracyjny w W uchylił uchwałę Rady W z kwietnia 2005 r. w przedmiocie odwołania skarżącego z funkcji wskazując, że odwołanie (...) wymaga wcześniejszego ustalenia kwestii zdolności do pełnienia tej funkcji, nie oznacza, że stronie przysługuje skarga na bezczynność w zakresie podjęcia kolejnej uchwały w przedmiocie odwołania z funkcji Tym bardziej skarżący nie może domagać się na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a. zobowiązania Rada W do przeprowadzenia abstrakcyjnego postępowania w zakresie ”. Zdaniem NSA: „Na uwzględnienie nie zasługują również zarzuty naruszenia przepisów art. 8 ust. 2, art. 45 ust. 1 i art 77 Konstytucji RP poprzez pozbawienie prawa do sądu oraz uniemożliwienie dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Obowiązek zagwarantowania skutecznego dostępu do sądu nie oznacza konieczności zagwarantowania stronom bezwarunkowego i nieograniczonego prawa do składania skarg na każde zachowanie organu administracji niezależnie od przepisów dotyczących kognicji sądu administracyjnego”.

Postanowienie NSA z marca 2017 r. jest prawomocne i nie przysługują od niego żadne środki zaskarżenia, co pozwala uznać, że skarżący wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego po wyczerpaniu przysługującej mu drogi prawnej.

III. Zarzuty skarżącego

1. Na wstępie, antycypując rezultat analizy formalnoprawnej, należy podkreślić, że zarzuty oraz argumenty mające przemawiać za ich trafnością zostały zaprezentowane w skardze konstytucyjnej w niezwykle oszczędnym sposób.

2. Zdaniem skarżącego art. 3 § 2 pkt 8 oraz art. 149 P.p.s.a. są niezgodne z art. 32, art. 45 ust. 1 i art. 77 Konstytucji w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości orzekania przez sądy administracyjne w przedmiocie bezczynności organu lub przewlekłości prowadzenia postępowania w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a., tj. w sprawach dotyczących aktów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków innych niż akty prawa miejscowego, podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej (skarga, s. 3). Zdaniem skarżącego, osoby, których indywidualne prawa i obowiązki są kształtowane w drodze decyzji administracyjnych, znajdują się – w określonym wyżej zakresie – w pozycji uprzywilejowanej w porównaniu do osób, których indywidualne prawa i obowiązki są kształtowane w drodze aktów organów samorządu terytorialnego, a więc takich, jak zapadła w sprawie skarżącego uchwała Rady W w sprawie wniosku Wiceprezesa Sądu Okręgowego o odwołanie skarżącego z funkcji ze względu na W ocenie skarżącego stanowi to naruszenie art. 32 Konstytucji (skarga, s. 3).

Skarżący zwraca też uwagę na brak możliwości wniesienia do sądu administracyjnego skargi na bezczynność lub na przewlekłe prowadzenie postępowania, co narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji, godząc w prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (skarga, s. 3).

W ocenie skarżącego kwestionowane przepisy są niezgodne również z art. 77 Konstytucji, bowiem wyłączają („choćby przez brak możliwości przyznania przez sąd sumy pieniężnej od organu, o której mowa w art. 149 § 2 p.p.s.a.”) prawo obywatela do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (skarga, s. 3).

IV. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 79 Konstytucji, każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone, może wnieść skargę konstytucyjną 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. Skarga konstytucyjna może zostać złożona 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 (art. 77 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: ustawy o TK).

Sejm przypomina, że skarga konstytucyjna jest sformalizowanym pismem procesowym, które zmierza do uchylecia domniemania konstytucyjności ustawy lub jej części. Wobec tego powinna spełniać wymagania przewidziane art. 79 Konstytucji i wymagania ustawowe jako nadzwyczajnego środka prawnego.

Wynikająca z art. 79 ust. 1 Konstytucji zależność między przedmiotem skargi konstytucyjnej a jednostkowym orzeczeniem wydanym wobec skarżącego przesądza o jego legitymacji do wystąpienia z tym środkiem ochrony, a jednocześnie nadaje skardze konstytucyjnej niezbędny – w świetle założeń wyrażonych w przywołanym przepisie – charakter środka inicjowania tzw. konkretnej kontroli prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Konieczną przesłanką skargi konstytucyjnej jest wykazanie związku między kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem skarżący wiąże zarzut naruszenia jego praw (zob. przykładowo postanowienia TK z: 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 15 lipca 2002 r., sygn. akt Ts 5/02). Ponadto, przepisy wskazane przez inicjatora postępowania, będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu, powinny jednocześnie stanowić bezpośrednie źródło naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw (dotyczyć go osobiście). Naruszenie musi mieć charakter osobisty i aktualny (rzeczywisty), a nie potencjalny, czyli możliwy do wyobrażenia w realiach innych niż sytuacja faktyczna i prawna skarżącego (zob. przykładowo postanowienia TK z: 17 marca 1998 r., sygn. akt

Ts 11/97; 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10).

Przepisy kwestionowane za pomocą skargi konstytucyjnej powinny stanowić normatywną podstawę ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego w sprawie, w związku z którą wniesiona została skarga do Trybunału. W treści tych przepisów tkwić powinna bezpośrednia przyczyna zaistniałego naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności skarżącego. Wreszcie, naruszenie to wywołane powinno być wydaniem przez sąd lub organ administracji publicznej orzeczenia opartego na przepisach stanowiących przedmiot skargi konstytucyjnej (zob. postanowienie TK z 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Ts 84/09; zob. także wyrok TK z 18 października 2011 r., sygn. akt SK 39/09). Oznacza to, że dopuszczalność skargi konstytucyjnej zależy, co do zasady, również od tego, czy w wyniku zastosowania kwestionowanego aktu normatywnego pogorszyła się sytuacja prawna skarżącego w kontekście jego konstytucyjnych praw i wolności (zob. wpiśmiennictwie: Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw* [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzeciński, Warszawa 2000, s. 75; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 192).

2. Przystąpienie do merytorycznej analizy konstytucyjności jest warunkowane efektem rozważań o charakterze formalnym. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się okoliczność, że rozpoznając sprawę Trybunał na każdym etapie postępowania powinien badać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. m.in. wyrok TK z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14, postanowienia TK z: 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06; 18 listopada 2009 r., sygn. akt SK 12/09; 25 września 2013 r., sygn. akt SK 44/12; 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 54/12; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15; 14 listopada 2017 r., sygn. akt SK 4/16; 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 7/19).

3. Jednocześnie należy zaznaczyć, że składu rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego o przekazaniu skargi konstytucyjnej do rozpoznania merytorycznego, wydanym na podstawie art. 61 ust. 2 ustawy o TK). Takie stanowisko wynika z orzecznictwa

Trybunału Konstytucyjnego (m.in. wyrok TK z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt SK 35/15, zob. także wyrok TK z 22 marca 2017 r., sygn. akt SK 13/14).

4. Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z 18 września 2019 r. (sygn. akt Ts 215/17), nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg. W ocenie Sejmu, skarga konstytucyjna, która zapoczątkowała niniejsze postępowanie, nie odpowiada formalnym warunkom jej wniesienia, co uniemożliwia rozpoznanie, co do *meritum*, podniesionych w niej zarzutów. Przemawiają za tym następujące okoliczności.

5. Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o TK, skarga konstytucyjna powinna zawierać m.in. 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; wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone oraz 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 (por. także art. 48 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 22 lipca 2016 r.; art. 65 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym; art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym). Jak podnosi Trybunał Konstytucyjny: „[S]karżący obowiązany jest przedstawić 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 [...] Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09; por. także m.in. postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06;

5 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 29/18). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów w kontekście każdego wzorca kontroli nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie” (wyrok TK z 23 października 2012 r., sygn. akt SK 11/12; podobnie m.in. postanowienie TK z 1 lutego 2017 r., sygn. akt SK 38/14). Między innymi wskazane przepisy statuują przesłanki dopuszczalności wystąpienia ze skargą konstytucyjną, w tym nakładają na skarżącego określone wymogi, których spełnienie jest warunkiem koniecznym przystąpienia do merytorycznego rozpoznania takiej skargi przez Trybunał Konstytucyjny. Powyższe oznacza, że nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem danego wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. m.in. wyroki TK z: 13 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 48/15; 4 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 10/17; 25 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 27/18 oraz postanowienie TK z 15 lipca 2015 r., sygn. akt SK 69/13).

Sejm stoi na stanowisku, iż samo werbalne sformułowanie zarzutu, czy też wskazanie, że kwestionowany przepis jest sprzeczny z innym przepisem aktu hierarchicznie wyższego nie może zostać uznane za uzasadnienie zarzutu w sensie procesowym. Zgodnie z art. 67 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny jest bowiem związany treścią oraz granicami rozpatrywanego wniosku, pytania prawnego lub skargi. Tym samym, nie może on – wychodząc poza granice określone w piśmie inicjującym postępowanie – wyręczać inicjatora tego postępowania w doborze argumentacji adekwatnej do podnoszonych wątpliwości.

6. W kontekście przywołanego wymogu formalnego, dotyczącego konstrukcji skargi konstytucyjnej, trzeba odnotować, że pismo wniesione w tym charakterze przez skarżącego cechuje w zasadzie całkowity brak argumentacji, która miałaby wspierać postawione zarzuty. Część skargi konstytucyjnej zatytułowana „Uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów P.p.s.a. ze wskazanymi konstytucyjnymi prawami skarżącego” w głównej mierze (pominąwszy przytoczone przepisy ustawy) sprowadza się do przywołania art. 32, art. 45 i art. 77 Konstytucji (skarga, s. 4).

Sejm, odwołując się do bogatego dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego, zwraca uwagę, że zadaniem inicjatora kontroli hierarchicznej zgodności norm jest przedstawienie stosownej argumentacji prawnej, uprawdopodobniającej stawiane zarzuty. Z powyższego obowiązku nie może zwolnić skarżącego Trybunał Konstytucyjny, działający niejako z własnej inicjatywy, który – w świetle art. 67 ust. 1 ustawy o TK – orzekając jest związany granicami skargi konstytucyjnej. A to z kolei oznacza, że poprzestanie przez skarżącego na lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu zarzutu (lub na całkowitym nieuzasadnieniu sformułowanych zarzutów) stanowi niewykonanie dyspozycji ustawowej, co skutkuje umorzeniem postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. Niedopuszczalne jest bowiem samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów (por. m.in. wyroki TK z: 27 lutego 2018 r., sygn. akt SK 25/15; 8 czerwca 2018 r., sygn. akt SK 4/17 oraz postanowienia TK z: 4 lutego 2009 r., sygn. akt Ts 256/08; 17 grudnia 2015 r., sygn. akt Ts 165/15). Przenosząc te rozważania na grunt analizowanej skargi konstytucyjnej należy wyprowadzić, że na skarżącym spoczywa przede wszystkim obowiązek wykazania, że wymienione przez niego wzorce kontroli rzeczywiście stanowią podstawę do wyinterpretowania prawa podmiotowego, którego naruszenie może być dochodzone w trybie skargi konstytucyjnej.

7. W odniesieniu do zarzutu niezgodności kwestionowanych przez skarżącego regulacji z art. 32 Konstytucji, Sejm wskazuje na nadmierną lapidarność uzasadnienia skargi konstytucyjnej, co uniemożliwia Sejmowi szczegółowe ustosunkowanie się do zarzutu niezgodności kwestionowanych regulacji z zasadą równości, bowiem skarżący nie przedstawił stosownej argumentacji prawnej, uprawdopodobniającej stawiane zarzuty, w sposób uniemożliwiający jej rozpoznanie co do *meritum*. Skarżący podnosi tylko, że: „Osoby których indywidualne prawa i obowiązki są kształtowane w drodze decyzji administracyjnych znajdują się w uprzywilejowanej sytuacji w porównaniu do osób, których indywidualne prawa i obowiązki są kształtowane w drodze aktów organów samorządu terytorialnego określonych w art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a. (m.in. takich jak uchwała Rady W w przedmiocie wniosku Wiceprezesa Sądu Okręgowego o odwołanie skarżącego z funkcji ze względu na) w zakresie możliwości wniesienia do

sądu administracyjnego skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego przez organ, co stanowi naruszenie art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (skarga, s. 4).

Nie jest wystarczające sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „Uzasadnienie musi spełniać określone wymagania, w tym przede wszystkim precyzyjnie wskazywać co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem określonych wzorców kontroli. Nie realizują omawianych wymagań uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Należy przy tym odróżnić uzasadnienie pozorne i uzasadnienie błędne czy nietrafne. Postawienie bezzasadnego zarzutu prowadzi do uznania aktu normatywnego za zgodny z danym przepisem Konstytucji, ewentualnie do stwierdzenia nieadekwatności wzorca kontroli, natomiast błędne czy nietrafne uzasadnienie, o ile nie wpływa na rekonstrukcję nieprecyzyjnie sformułowanego zarzutu, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności aktu normatywnego z ustawą zasadniczą” (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11).

Sejm podziela stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, że w piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym skarżący zobowiązany jest „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).

8. Sejm dokona łącznego omówienia kwestionowanych przez skarżącego unormowań z art. 45 ust. 1 i art. 77 Konstytucji, natomiast odrębnie rozpozna dopuszczalność w zakresie zgodności tych przepisów z art. 32 Konstytucji, jako niewyrażającym praw i wolności konstytucyjnych.

8.1. W ocenie Sejmu skarżący nie przedstawił analizy pod kątem wykazania naruszenia zaskarżonych przepisów z art. art. 45 i art. 77 Konstytucji. Wskazana argumentacja nie jest poparta odpowiednimi dowodami, uprawdopodobniającymi

niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu w sposób uniemożliwiający jej rozpoznanie co do *meritum*. Skarżący, w odniesieniu do zarzutu niezgodności kwestionowanych regulacji z art. 45 Konstytucji, podnosi jedynie: „Brak możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe postępowanie w przypadku aktów organów samorządu terytorialnego określonych w art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a.”, argumentując, że „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd” (skarga, s. 4). Natomiast w zakresie niezgodności z art. 77 Konstytucji, skarżący podkreśla: „Brak możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe postępowanie w przypadku aktów organów samorządu terytorialnego określonych w art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a. narusza przepis art. 77” (skarga, s. 4). Zdaniem skarżącego: „Wyłączone jest w takich przypadkach prawo obywatela do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, choćby poprzez brak możliwości przyznania przez sąd sumy pieniężnej od organu, o której mowa w art. 149 § 2 P.p.s.a. Wyłączona jest ponadto możliwość zobowiązania przez sąd administracyjny organu samorządu terytorialnego do wydania w określonym terminie określonego aktu kształtującego indywidualne prawa i obowiązki obywatela (m.in. takiego jak uchwała Rady W w przedmiocie wniosku Wiceprezesa Sądu Okręgowego o odwołanie skarżącego z funkcji ze względu na). Powoduje to zamknięcie drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności lub praw” (skarga, s. 4).

Zdaniem Sejmu skarżący nie wypełnił spoczywającego na nim obowiązku przedstawienia procesu myślowego, który doprowadził go wywiedzenia zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi, w szczególności nie ustalił wynikających z nich norm prawnych. Następnie powinien porównać te normy i wykazać, że zachodzi między nimi niezgodność (zob. postanowienie TK z 8 lipca 2013 r., sygn. akt P 11/11). Wskazana w skardze konstytucyjnej argumentacja nie jest poparta odpowiednimi dowodami, uprawdopodobniającymi niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu. Brak odpowiedniego uzasadnienia zarzutu niezgodności danego przepisu z przywołanymi wzorcami kontroli stanowi o uchybieniu przez wnioskodawcę ustawowej powinności. Ciężar dowodu bowiem spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją. Do momentu, gdy nie powoła skarżący konkretnych i przekonujących

argumentów prawnych na rzecz wyprowadzanej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznaje kontrolowane regulacje za konstytucyjne. W konsekwencji Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania w sprawie zgodności art. 3 § 2 pkt. 8 oraz art. 149 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z art. art. 45 ust. 1 i 77 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

8.2. Sejm zwraca uwagę również na doniosłą w skutkach wątpliwość o charakterze formalnoprawnym związaną z prawidłowym określeniem wzorca dla oceny zgodności zakwestionowanych unormowań. Podkreślenia wymaga, że skarga konstytucyjna jest instrumentem kontroli konkretnej, służącym ochronie naruszonych wolności i praw skarżącego. W konsekwencji, przesłanką dopuszczalności złożenia skargi nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko naruszenie wyrażonych w niej wolności lub praw człowieka i obywatela, z których wynikają przysługujące skarżącemu konstytucyjne prawa podmiotowe. Wynika to z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym w postępowaniu zainicjowanym skargą kontrola może odbywać się jedynie na podstawie postanowień Konstytucji, statuujących wolności lub prawa podmiotowe, a zatem postanowień będących podstawą normy prawnej adresowanej do obywatela, kształtującej jego sytuację prawną i dającą mu możliwość wyboru zachowania (por. m.in. wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03).

Na kanwie rozpatrywanej sprawy, wszczętej przez T K , oznacza to przede wszystkim obowiązek wykazania, że wymienione przez niego wszystkie wzorce kontroli rzeczywiście stanowią podstawę do wyinterpretowania prawa podmiotowego, którego naruszenie może być dochodzone w trybie skargi konstytucyjnej. W ocenie Sejmu skarżący nie podporządkował się temu nakazowi, wskazując art. 32 Konstytucji jako samodzielny wzorzec kontroli.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną konstytucyjnego niedopuszczalnym wzorcem kontroli jest art. 32 ust. 1 Konstytucji, z którego skarżący wywodzi prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Przykładowo, w postanowieniu z 24 października 2001 r. (sygn. akt SK 10/01) Trybunał Konstytucyjny podniósł, że wynikająca z art. 32 Konstytucji zasada równości stanowi samodzielnie jedynie zasadę ogólną. Jednakże zakładając, że „prawo do równego

traktowania za konstytucyjne prawo jednostki Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż ma ono charakter niejako prawa «drugiego stopnia» (...), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako «samoistnie». Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01). Zatem „dopuszczalność powołania się w skardze konstytucyjnej na naruszenie zasady równości winna zostać ograniczona wyłącznie do przypadków, w których zostanie wskazane konkretne podmiotowe prawo, wolność lub obowiązek o charakterze konstytucyjnym, w zakresie których zasada ta została naruszona” (wyrok TK z 24 lipca 2014 r., sygn. akt SK 53/13).

Sejm jednocześnie pragnie przedstawić stanowisko wobec formułowanych w ostatnim okresie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wypowiedzi wskazujących na rzekomy brak jednolitości czy konsekwencji w orzecznictwie dotyczącym art. 32 Konstytucji jako wzorca kontroli w postępowaniu inicjowanym, skargą konstytucyjną (np. wyrok TK z 11 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 25/16 i powoływane tam orzecznictwo; zob. też: postanowienie TK z 3 października 2019 r., sygn. akt Ts 50/18).

Sejm podziela pogląd Trybunału Konstytucyjnego zawarty w uzasadnieniu przywoływanego już postanowienia pełnego składu z 24 października 2001 r. (sygn. akt SK 10/01), w którym stwierdził, że co do zasady, wskazywanie art. 32 Konstytucji jako „samodzielnego” wzorca kontroli – w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną, jest niedopuszczalne, bowiem nie kreuje ten przepis w sposób samoistny praw lub wolności jednostki o charakterze podmiotowym. Pogląd ten zaś zachowuje w pełni aktualność (zob. wyrok TK z 21 czerwca 2017 r., sygn. SK 35/15) i do momentu „zmiany stanu prawnego lub odstąpienia od niego przez Trybunał w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie, pogląd ten będzie, co do zasady, stanowił – zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 1 lit e) *in fine* u.o.t.p. TK – wiążącą dyrektywę interpretacyjną dla kolejnych składów orzekających” (zob. postanowienie TK z 1 sierpnia 2019 r., sygn. akt Ts 45/18). Sejm zwraca też uwagę, że skarżący nie przedstawił argumentacji, zgodnie z którą – w ramach rozpoznawanej sprawy – ten

pogląd nie powinien znaleźć zastosowania albo należałoby od niego odstąpić (zob. postanowienie TK z 1 sierpnia 2019 r., sygn. akt Ts 45/18).

Niezależnie od charakteru art. 32 Konstytucji, który dyskwalifikuje go jako samodzielny wzorzec kontroli w skardze konstytucyjnej, nadmierna lapidarność uzasadnienia skargi konstytucyjnej leżącej u podłoża niniejszej sprawy uniemożliwia Sejmowi szczegółowe ustosunkowanie się do zarzutu niezgodności kwestionowanych regulacji ustawy pragmatycznej z zasadą równości.

W konsekwencji Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania w sprawie zgodności art. 3 § 2 pkt. 8 oraz art. 149 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z art. 32 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek