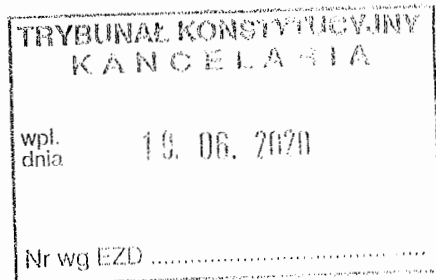




PK VIII TK 107.2019

SK 64/19



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną T K. o stwierdzenie niezgodności art. 3 § 2 oraz art. 149 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.), 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” tej ustawy, „to jest w sprawach dotyczących aktów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, innych niż akty prawa miejscowego, podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej”, z art. 32, art. 45 ust. 1 i art. 77 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed

Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

U Z A S A D N I E N I E

Skarga konstytucyjna T K. (dalej: Skarżący lub T K.), została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym.

T K. został wybrany na Sądu Okręgowego w W na lata 2004 – 2007.

Uchwałą z dnia kwietnia 2005 r. Rada W (dalej: Rada), na wniosek wiceprezesa Sądu Okręgowego w W, odwołała Skarżącego z funkcji

Wyrokiem z dnia kwietnia 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W uchylił tę uchwałę, stwierdzając równocześnie iż, zgodnie z art. 152 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., dalej: p.p.s.a.), nie podlega ona wykonaniu.

W dniu marca 2016 r. Skarżący złożył do Rady wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, w związku z beczynnością w zakresie niewykonania wyroku WSA w W z dnia kwietnia 2007 r.

W dniu kwietnia 2016 r. Skarżący złożył skargę na beczynność Rady zaistniałą po wydaniu przez WSA w W wskazanego wyroku z dnia kwietnia 2007 r. Wniósł o zobowiązanie Rady do wykonania zaleceń zawartych w tymże wyroku w zakresie przeprowadzenia postępowania administracyjnego, mającego na celu ustalenie Skarżącego pod kątem oceny jego zdolności do pełnienia funkcji

WSA w W, postanowieniem z dnia grudnia 2016 r., odrzucił skargę.

W uzasadnieniu tego wyroku WSA podniósł m.in., iż w stanie prawnym obowiązującym od 15 sierpnia 2015 r. niedopuszczalne jest zaskarżenie bezczynności organu po wydaniu przez sąd prawomocnego wyroku uwzględniającego skargę na akty określone w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a., tj. akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

W tym kontekście WSA stwierdził, iż prawomocny wyrok WSA w W z dnia kwietnia 2007 r. dotyczył uchwały Rady z dnia kwietnia 2005 r. w przedmiocie odwołania Skarżącego z funkcji , a więc aktu wymienionego w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. Złożona w dniu kwietnia 2016 r. skarga na bezczynność organu, która polegać miała na niewykonaniu tegoż wyroku, była tym samym niedopuszczalna.

Naczelny Sąd Administracyjny, postanowieniem z dnia marca 2017 r., oddalił skargę kasacyjną Skarżącego od wskazanego postanowienia WSA w W

NSA w uzasadnieniu swego postanowienia wskazał m.in., iż z przepisu art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. jednoznacznie wynika, że skarga na bezczynność przysługuje jedynie w granicach, w jakich służy skarga do sądu administracyjnego na decyzje lub postanowienia oraz akty i czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa, a także pisemne interpretacje prawa podatkowego w indywidualnych sprawach. Zobowiązanie organu do podjęcia określonych działań na podstawie art. 149 p.p.s.a. musi zaś wynikać z konkretnego przepisu ustawy, a nie klauzuli generalnej, zgodnie z którą określone działania należą do kompetencji określonego organu administracji. NSA podkreślił, iż T K. domagał się w istocie zobowiązania Rady do podjęcia uchwały w przedmiocie odwołania go z funkcji Odwołanie to

jest zaś aktem organu samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. NSA podniósł, iż uchylenie przez WSA w W uchwały Rady z dnia kwietnia 2005 r. o odwołaniu Skarżącego z funkcji nie oznacza, że przysługuje mu skarga na bezczynność w zakresie podjęcia kolejnej uchwały w przedmiocie odwołania z funkcji Tym bardziej zaś Skarżący nie może domagać się, na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., zobowiązania Rady do przeprowadzenia abstrakcyjnego postępowania w zakresie oceny

W skardze konstytucyjnej Skarżący zakwestionował konstytucyjność przepisów art. 3 § 2 pkt 8 i art. 149 p.p.s.a. w zakresie, w jakim przepisy te nie przewidują możliwości orzekania przez sądy administracyjne w sprawach dotyczących bezczynności lub przewlekłości prowadzenia postępowania w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a. (*petitum* skargi konstytucyjnej). Zaskarżonej regulacji zarzucił niezgodność z art. 32, art. 45 ust. 1 i art. 77 ustawy zasadniczej.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej Skarżący podniósł, iż *osoby, których indywidualne prawa są kształtowane w drodze decyzji administracyjnej znajdują się w uprzywilejowanej sytuacji w porównaniu do osób, których indywidualne prawa są kształtowane w drodze aktów organów samorządu terytorialnego określonych w art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a. w zakresie możliwości wniesienia skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ, co stanowi naruszenie art. 32 Konstytucji* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 4).

Uzasadniając zarzut niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 45 ust. 1 Konstytucji Skarżący ograniczył się do stwierdzenia, iż naruszeniem tego wzorca jest *[b]rak możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku aktów*

organów samorządu terytorialnego określonych w art. 3 § 2 pkt 6 P.p.s.a. (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 4).

Skarżący podniósł ponadto, iż brak, we wskazanym zakresie, możliwości wniesienia do sądu administracyjnego skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania narusza wzorzec z art. 77 Konstytucji. *Wyłączone jest w takich przypadkach prawo obywatela do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, choćby przez 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) [tamże].* Skarżący stwierdził, iż powoduje to zamknięcie drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Wskazane jako przedmiot kontroli przepisy art. 3 § 2 pkt 8 i art. 149 p.p.s.a. stanowią:

Art. 3. (...).

§ 2. 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;.

Art. 149. § 1. Sąd, uwzględniając skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2

pkt 1-4 albo na przewlekle 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 przewlekle 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.

Przepis art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a., do którego odnosi się Skarżący w zarzucie sformułowanym w skardze konstytucyjnej, stanowi:

Art. 3 § 2. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

(...);

6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;

W pkt 5 art. 3 § 2 p.p.s.a. wymienione są *akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej*.

W sprawie niniejszej konieczne jest rozważenie kwestii formalnych dotyczących dopuszczalności jej merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania obowiązany jest bowiem do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka proceduralna do wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem tego postępowania. Trybunał Konstytucyjny rozpoznający sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte na etapie kontroli wstępnej w postanowieniu o przekazaniu skargi konstytucyjnej do rozpoznania merytorycznego lub postanowieniu o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Z uwagi na to, że przepisy nie określają terminu wyłączonego możliwość badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej, wymóg badania ujemnych przesłanek wydania orzeczenia, pociągających za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania, jest aktualny przez cały czas rozpoznania tej skargi (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139; 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29; 29 stycznia 2014 r., sygn. SK 9/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 8; 5 lipca 2017 r., sygn. SK 8/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 54; 15 listopada 2018 r., sygn. SK 5/14, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 66; 18 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/18, OTK ZU z 2018, seria A. poz. 82; 20 lutego 2019 r., sygn. SK 30/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 8).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, *każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją*

ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

Przyjęty w tym przepisie model skargi konstytucyjnej przesądza, że ma ona charakter konkretny i służy przede wszystkim jako środek ochrony wolności i praw podmiotu wnoszącego tę skargę. Przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest więc każde naruszenie Konstytucji, ale tylko takie, które dotyka konstytucyjnych praw i wolności, będących źródłem przysługujących skarżącemu praw podmiotowych (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 5 listopada 2001 r., sygn. Ts 129/01, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 96; 16 lutego 2009 r., sygn. Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23; 10 października 2013 r., sygn. Ts 154/12, OTK ZU nr 5/B/2013, poz. 485; 29 stycznia 2014 r., sygn. SK 9/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 8 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 225, 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU Nr 2/2001, poz. 31, 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56; 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112; 9 czerwca 2015 r., sygn. SK 47/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 81).

Skarga konstytucyjna powinna też spełniać wymogi formalne określone w przepisach ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W kontekście niniejszej sprawy należy w szczególności zwrócić uwagę, iż, zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, podmiot wnoszący skargę konstytucyjną ma obowiązek uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie.

Sformułowanie zarzutu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza sprecyzowanie przez wnoszącego skargę konstytucyjną

krytyki, nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotę zarzutu stanowi indywidualizowanie relacji między poddanym kontroli aktem normatywnym a wzorcem wskazanym przez podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Indywidualizacja ta polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny jest niezgodny z tym wzorcem.

Uzasadnienie zarzutu musi polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (zarówno wskazanego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter związkowy). Nie wystarczy samo formułowanie tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie konkretne i przekonujące argumenty świadczące o naruszeniu określonego wzorca kontroli. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej pomiędzy unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz wzorcami kontroli (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122; 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68; 9 lipca 2012 r., sygn. SK 19/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 87; 28 lipca 2014 r., sygn. Ts 71/13, OTK ZU nr 4/B/2014, poz. 293; 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 4 grudnia 2018 r., sygn. SK 10/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 73 i 25 czerwca 2019 r., sygn. SK 27/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 30).

Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być

argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny (wyrok Trybunał Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78; podobnie Trybunał Konstytucyjny w postanowieniach z dnia: 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 15/11, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 47; 25 lutego 2015 r., sygn. Tw 37/14, OTK ZU nr 1/B/2015, poz. 3; 18 grudnia 2019 r., sygn. Ts 117/19, OTK ZU z 2020 r., seria B, poz. 116).

W procedurze kontroli norm prawnych ciężar dowodu, że zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją, spoczywa – co do zasady – na podmiocie inicjującym kontrolę przed Trybunałem Konstytucyjnym. Obowiązkiem tegoż podmiotu jest wykazanie bezpośredniego i konkretnego naruszenia wzorców kontroli, przy czym nie może się to sprowadzać do przytoczenia treści odpowiedniego przepisu Konstytucji. Przedstawiona argumentacja powinna doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów prawa. Konieczne jest zatem uprawdopodobnienie przez podmiot inicjujący postępowanie w trybie skargi konstytucyjnej faktu naruszenia przez zaskarżone przepisy praw lub wolności konstytucyjnej. Podmiotu występującego ze skargą konstytucyjną nie może więc zwolnić z ustawowego obowiązku należytego uzasadnienia zarzutów niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów prawnych, działający niejako z własnej inicjatywy, Trybunał Konstytucyjny, który związany jest granicami skargi konstytucyjnej na podstawie art. 67 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W myśl art. 69 tej ustawy Trybunał Konstytucyjny w toku postępowania powinien zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy oraz nie jest związany wnioskami dowodowymi uczestników postępowania. Nie oznacza to jednak w żadnym przypadku przerwania, przez podmiot inicjujący postępowanie w sprawie, ciężaru dowodzenia na Trybunał Konstytucyjny. Określona w wymienionym przepisie art. 69 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym reguła postępowania

ma więc zastosowanie dopiero wtedy, gdy podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wykazał się należyłą starannością, spełniając wszystkie wymagania konstytucyjne i ustawowe, w tym także wynikające z przepisu art. 53 ust. 1 pkt 3 tej ustawy (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 17 marca 1998 r., sygn. Ts 11/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 28; 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122; 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68; 9 lipca 2010 r., sygn. SK 19/10, *op. cit.*; 28 lipca 2014 r., sygn. Ts 71/13, OTK ZU nr 4/B/2014, poz. 293; 9 lipca 2015 r., sygn. Ts 76/15, OTK ZU nr 5/B/2015, poz. 538; 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2).

Na wstępie zauważyć trzeba, iż z *petitum* oraz uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że Skarżący wskazał art. 32 Konstytucji jako samodzielny wzorzec kontroli w niniejszej sprawie.

Tymczasem, zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego – zapoczątkowaną postanowieniem z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 225) – prawo do równego traktowania ma charakter prawa *drugiego stopnia* (metaprawa) i nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności przepisów w procedurze zainicjowanej skargą konstytucyjną; naruszenie zasady równości również musi zostać powiązane z jakimś konstytucyjnym prawem podmiotowym (podobnie w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 stycznia 2002 r., sygn. SK 13/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 9 oraz wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 96/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 40; 23 marca 2010 r., sygn. SK 47/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 25; 24 lipca 2014 r., sygn. SK 53/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 77). Uzasadnia to umorzenie postępowania w niniejszej sprawie w zakresie dotyczącym zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 32 Konstytucji na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed

Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Niezależnie od powyższego podnieść trzeba, iż w niniejszej sprawie nie został spełniony ustawowy wymóg dotyczący uzasadnienia podniesionych w niej zarzutów.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 32 Konstytucji zauważyć trzeba, iż wyrażona w ustępie pierwszym tegoż przepisu zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Konstytucyjna zasada równości dopuszcza zatem odmienne traktowanie osób, które takiej cechy nie posiadają. Stwierdzenie, czy zasada równości została w konkretnym przypadku rzeczywiście naruszona, wymaga ustalenia kręgu adresatów, do których odnosi się budząca wątpliwości norma prawna, oraz ustalenia, czy istnieje wspólna cecha relewantna pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a więc czy zachodzi podobieństwo tych sytuacji, stanowiące przesłankę zastosowania zasady równości. Dopiero stwierdzenie, że sytuacje podobne zostały przez prawo potraktowane odmiennie, wskazuje na możliwość naruszenia zasady równości (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 20 października 1998 r., sygn. K. 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96; 5 września 2005 r., sygn. P 18/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 88; 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07, OTK ZU Nr 6/A/2008, poz. 109; 18 czerwca 2013 r., sygn. K 37/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 60; 9 grudnia 2014 r., sygn. K 46/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 117; 10 marca 2015 r., sygn. P 38/12, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 29; 12 lipca 2016 r., sygn. SK 40/14, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 57; 16 marca 2017 r., sygn. Kp 1/17, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 28; 26 czerwca 2019 r., sygn. SK 2/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 36).

Podkreślić w tym kontekście trzeba, iż powinnością podmiotu, który w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zarzuca zaskarżonej regulacji naruszenie wzorca z art. 32 Konstytucji jest obalenie domniemania zgodności zaskarżonego przepisu z ustawą zasadniczą przez wykazanie, że mamy do czynienia z podmiotami podobnymi, a zróżnicowanie ich sytuacji jest arbitralne i nie znajduje uzasadnienia w innych wartościach konstytucyjnych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. P 13/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 68).

Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być więc poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej porównywanych podmiotów oraz analizą dotyczącą cech wspólnych i odmiennych. Podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym ma w szczególności: obowiązek wykazania, jaka jest grupa podmiotów podobnych; wyjaśnienia, na czym polega zróżnicowanie ich sytuacji prawnej przez zaskarżone unormowanie; przedstawienia argumentów na poparcie tezy, że w świetle norm, zasad i wartości konstytucyjnych takie zróżnicowanie sytuacji prawnej jest nieusprawiedliwione.

W niniejszej sprawie, w zakresie zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna nie zawiera argumentacji, która przemawiałaby za obaleniem domniemania konstytucyjności kwestionowanej regulacji.

W skardze konstytucyjnej nie przedstawiono szczegółowej argumentacji dotyczącej sytuacji prawnej podmiotów porównywanych z adresatami kwestionowanej regulacji oraz analizy ich cech wspólnych i odmiennych. Nie przedstawiono również dowodów uzasadniających tezę o naruszeniu przez kwestionowaną regulację zasady równości wobec prawa.

Nie można uznać za wystarczające uzasadnienie zarzutu niezgodności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa ograniczenie się do stwierdzenia, iż – jak już wskazano – kwestionowana regulacja, w zakresie prawa do wniesienia skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, prowadzi ma

do zróżnicowania sytuacji prawnej osób, których indywidualne prawa są kształtowane w drodze decyzji administracyjnej w stosunku do osób, których prawa te są kształtowane aktami organów samorządu terytorialnego.

Nie spełnia ustawowego wymogu właściwego uzasadnienia zarzutu naruszenia określonego wzorca przedstawienie przez podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym argumentów nazbyt ogólnych (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 4 listopada 2015 r., sygn. P 102/15, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 172; 26 kwietnia 2016 r., sygn. K 4/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 19; 1 marca 2017 r., sygn. K 13/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 10).

Podnieść ponadto trzeba, iż nakaz równości wobec prawa nie jest absolutny w tym sensie, iż pewne odstępstwa od zasady równości są dopuszczalne pod warunkiem, iż zróżnicowanie ochrony znajduje oparcie w argumentach relewantności, proporcjonalności i powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi (*vide* – L. Garlicki, M. Zubik, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, Warszawa 2016 r., str. 116).

Różnicowanie podmiotów prawa charakteryzujących się wspólną cechą istotną jest więc konstytucyjnie dopuszczalne, ale musi mieć charakter relewantny, czyli pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz ma służyć realizacji tego celu i treści. Musi mieć też charakter proporcjonalny, tj. waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy, powinna pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Musi ponadto pozostawać w związku z zasadami, wartościami i normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (*vide* – powołane wcześniej wyroki Trybunału Konstytucyjnego dotyczące art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Nawet przy przyjęciu, że wskazane przez Skarżącego grupy podmiotów mogłyby zostać zaliczone do grupy podmiotów podobnych – należyte uzasadnienie zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady równości wymagałoby przytoczenia argumentów przemawiających za przyjęciem, iż kwestionowane różnicowanie podmiotów podobnych nie spełnia choćby jednego ze wskazanych wymogów stanowiących konstytucyjne usprawiedliwienie owego różnicowania. Konieczne byłoby zatem przedstawienie przez Skarżącego dowodów, iż owo różnicowanie nie ma charakteru relewantnego, nie spełnia warunku proporcjonalności albo nie pozostaje w związku z zasadami, wartościami i normami konstytucyjnymi usprawiedliwiającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W skardze konstytucyjnej w tym zakresie nie przedstawiono żadnej argumentacji.

Nie przedstawiono również żadnej argumentacji uzasadniającej zarzut naruszenia wzorca z art. 32 ust. 2 Konstytucji (w *petitum* skargi konstytucyjnej jako wzorzec kontroli wskazano wszak cały art. 32 Konstytucji). W szczególności zaś Skarżący nie wskazał niedopuszczalnego i bezwzględnie zakazanego konstytucyjnie kryterium różnicującego, na podstawie którego dochodziłoby do dyskryminacji na gruncie zaskarżonej regulacji.

Zgodnie z art. 32 ust. 2 Konstytucji, *[n]ikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.*

Twierdzenie, że ustawodawca naruszył wyrażony w art. 32 ust. 2 ustawy zasadniczej zakaz dyskryminacji wymaga przedstawienia innych argumentów niż twierdzenie, że naruszano zasadę równego traktowania podmiotów podobnych wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Udowodnienie naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji wymaga w szczególności wykazania, że różnicowanie opiera się na indywidualnej osobowej cesze adresata normy oraz wprowadzone kryterium różnicowania jest zakazane konstytucyjnie (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lipca

2011 r., sygn. P 14/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 49 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 22 lipca 2015 r. sygn. SK 20/14, OTK ZU nr 7A/2015, poz. 115; 4 października 2018 r., sygn. Ts 165/16, OTK ZU z 2018 r., seria B, poz. 182).

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07 (OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 60), *[z]akaz dyskryminacji wynikający z art. 32 ust. 2 Konstytucji nie jest tożsamy z zakazem różnicowania sytuacji podmiotów prawa (z art. 32 ust. 1 Konstytucji)*.

W sytuacji zatem, gdy w uzasadnieniu konkretnego środka inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym nie powołano odrębnych, specyficznych argumentów mających świadczyć o pogwałceniu art. 32 ust. 2 Konstytucji, zakres orzekania nie może dotyczyć zarzutu naruszenia tegoż wzorca kontroli (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 16 grudnia 2009 r., sygn. K 49/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 169; 3 grudnia 2013 r., sygn. P 40/12; 20 czerwca 2017 r., sygn. K 16/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 49 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 22 lipca 2015 r., sygn. SK 20/14; 22 czerwca 2016 r., sygn. P 70/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 47).

W niniejszej sprawie w skardze konstytucyjnej nie zostały także spełnione ustawowe wymogi dotyczące uzasadnienia zarzutów niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 45 ust. 1 i art. 77 Konstytucji.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, *[k]ażdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd*.

Z przepisu tego wynika jednoznacznie woła ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji odnosi się więc do wszelkich prawnie chronionych praw, wolności i interesów jednostki. Prawo do sądu nie podlega – z uwagi na fundamentalną zasadę demokratycznego państwa prawnego – wykładni ograniczającej. Oprócz aspektu

pozytywnego (skierowanego do ustawodawcy nakazu należytego ukształtowania wymiaru sprawiedliwości i jego efektywnego funkcjonowania), mieści też ono aspekt negatywny, sprowadzający się do zakazu zamykania (czy też nadmiernego ograniczania) dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Prawo do sądu nie ma charakteru absolutnego i może być w pewnym zakresie ograniczone (podobnie jak inne prawa konstytucyjne), o ile ograniczenie takie mieścić się będzie w ramach wyznaczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36; 8 listopada 2001 r., sygn. P 6/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 248; 14 stycznia 2014 r., sygn. SK 25/11, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 1; 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 12/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 41; 29 kwietnia 2020 r., sygn. P 19/16, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 12).

Zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji, *ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.*

Przepis ten wyznacza zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu. Ujmuje to prawo w formule niejako negatywnej. Jest to adresowany do ustawodawcy zakaz stanowienia przepisów, które zamykałyby komukolwiek drogę sądową do dochodzenia naruszonych wolności i praw. Przepis art. 77 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim stanowi o drodze sądowej łączy się nierozzerwalnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zachodzący między tymi przepisami ścisły związek polega przede wszystkim na tym, że pierwszy z nich stanowi dopełnienie i gwarancję dla prawa zagwarantowanego w drugim (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36; 22 września 2015 r., sygn. SK 21/14, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 122). W art. 77 ust. 2 Konstytucji mowa jest wyłącznie o konstytucyjnych prawach i wolnościach (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 27 maja 2008 r., sygn.

SK 57/06, OTK ZU 4/A/2008, poz. 63; 18 lipca 2011 r., sygn. SK 10/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 58; 22 września 2015 r., sygn. SK 21/14, *op. cit.*).

Zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji, [k]ażdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

Przepis ten ustanawia trzy przesłanki materialnoprawne odpowiedzialności władzy publicznej za podejmowane działania: niezgodność z prawem; szkodę oraz związek przyczynowy pomiędzy bezprawnym działaniem a szkodą.

W kontekście regulacji konstytucyjnej działanie niezgodne z prawem należy rozumieć jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej. W świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji pojęcie to musi być rozumiana ściśle, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem źródeł prawa (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 256; 24 kwietnia 2014 r., sygn. SK 56/12, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 42; 27 października 2015 r., sygn. SK 9/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 151).

Jak już podniesiono, w zakresie dotyczącym uzasadnienia zarzutów niezgodności z art. 45 ust. 1 i art. 77 Konstytucji Skarżący w istocie ograniczył się do stwierdzenia, iż zaskarżone unormowanie wyłącza możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego, co uniemożliwia wynagrodzenie mu szkody wyrządzonej beczynnością organu władzy oraz zamyka drogę dochodzenia naruszonych wolności i praw (*vide* – cytowane wcześniej fragmenty ze str. 4 uzasadnienia skargi konstytucyjnej dotyczące zarzutów naruszenia wzorców z art. 45 ust. 1 i art. 77 Konstytucji).

W kontekście niniejszej sprawy należy w szczególności zwrócić uwagę, że do spełnienia wymagań formalnych stawianych skardze konstytucyjnej, o których mowa w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, nie jest wystarczające zaprezentowanie

argumentacji świadczącej o słuszności stanowiska Skarżącego. Konieczne jest – co należy po raz kolejny podkreślić – uprawdopodobnienie, że z uwagi na zastosowanie zaskarżonych przepisów doszło do naruszenia konstytucyjnych wolności bądź praw Skarżącego oraz przedstawienie w tym przedmiocie stosownych dowodów (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2019 r., sygn. SK 27/18, *op. cit.*). Powinność uzasadnienia zarzutów cięży na podmiocie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym nawet w sytuacji, gdy wydają się mu one oczywiste, a wybrany wzorzec kontroli jest adekwatny do podnoszonych wątpliwości konstytucyjnych dotyczących zaskarżonej regulacji. Skarga konstytucyjna nie może w tym zakresie zawierać niedopowiedzeń – brak argumentów lub dowodów na poparcie zarzutów stawianych na tle konkretnych wzorców kontroli uniemożliwia ich merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny (*vide* – postanowienie z 13 stycznia 2015 r., sygn. K 44/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 4).

W piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym Skarżący zobowiązany jest przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził go do sformułowania zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wolnościami lub prawami skarżącego. 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 (*vide* – postanowienie Trybunału konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2013 r., sygn. P 11/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 91).

W skardze konstytucyjnej nie wskazano dowodów uprawdopodobniających tezę o naruszeniu przepisów art. 45 ust. 1 i art. 77 Konstytucji. Nie przedstawiono w niej argumentów koncentrujących się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej pomiędzy zaskarżoną regulacją a wskazanymi wzorcami kontroli. Brak jest w tym zakresie analizy

wskazującej, iż przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie narusza konstytucyjne standardy wynikające z tychże wzorców.

Poprzestanie przez podmiot wnoszący skargę konstytucyjną na lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu zarzutu albo na całkowitym nieuzasadnieniu sformułowanych zarzutów oznacza niewykonanie obowiązku wynikającego z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Niedopuszczalne jest bowiem – co należy ponownie podkreślić – samodzielne doprecyzowanie przez Trybunał Konstytucyjny, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo sformułowanych, zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 4 lutego 2009 r., sygn. Ts 256/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 138; 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 11).

W świetle przedstawionej w niniejszym stanowisku argumentacji należy przyjąć, iż postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego