



PK VIII TK 147.2019

(SK 93/19)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną T M. o stwierdzenie, że „art. 33 § 2 zd. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 [...]), w zakresie, w jakim uniemożliwia dopuszczenie do udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym, w terminie otwartym do złożenia wniosku o doręczenie wraz z uzasadnieniem odpisu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego stwierdzającego nieważność uchwały rady gminy podjętej w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej, w której nie toczyło się postępowanie administracyjne, podmiotu, który zawarł z gminą umowę na podstawie zakwestionowanej uchwały oraz w zakresie, w jakim art. 33 § 2 zd. 1 ppsa zamyka takiemu podmiotowi drogę do zaskarżenia wyroku naruszającego jego interes prawny, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 2 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 (t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Działając przez swojego pełnomocnika, T M. (dalej jako: Skarżący) wniósł o stwierdzenie, że art. 33 § 2 zd. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2325; dalej jako: p.p.s.a.), w zakresie, w jakim uniemożliwia dopuszczenie do udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym – w terminie otwartym do złożenia wniosku o doręczenie wraz z uzasadnieniem odpisu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego stwierdzającego nieważność uchwały rady gminy podjętej w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej, w której nie toczyło się postępowanie administracyjne – podmiotu, który zawarł z gminą umowę na podstawie zakwestionowanej uchwały, oraz w zakresie, w jakim art. 33 § 2 zd. 1 p.p.s.a. zamyka takiemu podmiotowi drogę do zaskarżenia wyroku naruszającego jego interes prawny, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP.

W ocenie Skarżącego, zakwestionowane przepisy stanowiły podstawę prawną postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej jako: NSA) z dnia maja 2018 r., sygn. , którym oddalono zażalenie Skarżącego na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K (dalej jako: WSA w K) z dnia stycznia 2018 r., sygn. , którym, na podstawie art. 33 § 2 p.p.s.a., odmówiono T M. udziału w charakterze uczestnika w sprawie rozpoznawanej pod sygn. .

Powyższe rozstrzygnięcie zapadło na tle następującego stanu faktycznego.

Pismem z dnia grudnia 2016 r. T M. zwrócił się do wójta gminy L o wydzierżawienie, bez przeprowadzenia przetargu, dziesięciu działek

położonych w miejscowości B i stanowiących własność gminy L.

T M. jest właścicielem i współwłaścicielem oraz użytkownikiem wieczystym i współużytkownikiem wieczystym znacznej liczby nieruchomości pokrytych wodami lub położonych nad jego brzegami. Nieruchomości objęte wnioskiem sąsiadowały bezpośrednio z działkami będącymi własnością lub pozostającymi w użytkowaniu wieczystym T M. Zawarcie umowy dzierżawy miało wpłynąć na poprawę ich funkcjonalności oraz ułatwić korzystanie z nich.

Uchwałą z dnia marca 2017 r., nr , Rada Gminy L wyraziła zgodę na odstąpienie od przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy przedmiotowych nieruchomości. Na podstawie uchwały z dnia marca 2017 r. T M. w dniu maja 2017 r. zawarł z gminą L umowę dzierżawy.

Pismem z dnia kwietnia 2017 r. R M., J S. oraz A H. wezwali Radę Gminy L do usunięcia naruszenia prawa poprzez uchylenie uchwały z dnia marca 2017 r. Uchwałą z dnia czerwca 2017 r. rada gminy odmówiła uwzględnienia wezwania.

R M., J S., A H. oraz A S. wnieśli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K skargę na uchwałę Rady Gminy L z dnia marca 2017 r.

WSA w K , wyrokiem z dnia listopada 2017 r. w sprawie o sygn. , stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały Rady Gminy L.

T M. nie brał udziału w postępowaniu sadowoadministracyjnym o sygn. . Kiedy Skarżący dowiedział się o treści ww. wyroku, wniósł do WSA w K o doręczenie mu odpisu orzeczenia wraz z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu na zasadzie art. 141 § 1 p.p.s.a., a na

wypadek gdyby Sąd uznał, że nie jest on uczestnikiem postępowania, o dopuszczenie go do udziału w sprawie w charakterze uczestnika na zasadzie art. 33 § 2 zd. 1 p.p.s.a.

Sąd I instancji nie doręczył jednak Skarżącemu odpisu wyroku. Postanowieniem z dnia stycznia 2018 r., powołując się na dyspozycję art. 33 § 2 p.p.s.a., WSA odmówił Skarżącemu udziału w charakterze uczestnika w sprawie o sygn. .

W uzasadnieniu swojego stanowiska Sąd I instancji podniósł m. in., że „postępowanie w niniejszej sprawie toczy się na skutek skargi wniesionej na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., który nie daje podstaw do dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym innych pomiotów, niż wnoszący skargę na akt prawa miejscowego. Zatem niemożliwym staje się uwzględnienie wniosku o dopuszczenie do udziału w niniejszej sprawie innych osób, niż te które wniosły skargę, wykazując się naruszeniem ich interesu prawnego lub uprawnienia”. Sąd wskazał, że „art. 33 § 2 P.p.s.a. nie może być stosowany w postępowaniu sądowno-administracyjnym przy rozpoznawaniu spraw sądowno-administracyjnych z innego rodzaju skarg, poza skargami na decyzje administracyjne i postanowienia podejmowane w postępowaniu administracyjnym. [...] Przystępowanie osoby trzeciej do postępowania sądowego w sprawie ze skargi na akt prawa miejscowego, jakim jest zaskarżona uchwała w niniejszej sprawie, wszczętego przez inny podmiot, tylko dlatego, że osoba ta uważa, iż wynik tego postępowania może dotyczyć jej interesu prawnego, nie znajduje uzasadnienia w brzmieniu art. 33 § 2 P.p.s.a. Dla osób, których interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone uchwałą (zarządzeniem, aktem prawa miejscowego) organu samorządu z zakresu administracji publicznej, przewidziana jest inna droga ochrony: bezpośrednio zaskarżenie takiej uchwały. Jeżeli ktoś, tak jak wnioskodawca, powołuje się w postępowaniu sądowno-administracyjnym na swój interes prawny, to winien

skorzystać z przewidzianej w art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (...), drogi ochrony interesu prawnego naruszonego uchwałą z zakresu administracji publicznej”.

Skarżący zaskarżył powyższe postanowienie do Naczelnego Sądu Administracyjnego, zarzucając naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 33 § 2 zd. 1 w zw. z art. 3 § 1 p.p.s.a., poprzez dokonanie błędnej wykładni art. 33 § 2 zd. 1 p.p.s.a. i przyjęcie, że termin „postępowanie administracyjne”, wymieniony w tym przepisie, należy rozumieć wyłącznie jako administracyjne postępowanie jurysdykcyjne zakończone wydaniem decyzji lub postanowienia, w związku z czym nie jest możliwe dopuszczenie jakiegokolwiek podmiotu do udziału w charakterze uczestnika w postępowaniu ze skargi na uchwałę rady gminy wniesioną przez inną osobę na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., co w stanie faktycznym sprawy spowodowało odmowę dopuszczenia wnioskodawcy do udziału w charakterze uczestnika w postępowaniu zainicjowanym skargami innych mieszkańców na uchwałę Rady Gminy L nr z dnia marca 2017 r., na podstawie której wnioskodawca zawarł z tą gminą umowę dzierżawy nieruchomości w dniu maja 2017 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny, postanowieniem z dnia maja 2018 r., sygn. , oddalił zażalenie T M w całości. Tym samym, postanowienie WSA w K z dnia stycznia 2018 r. zostało utrzymane w mocy.

Naczelnny Sąd Administracyjny podzielił pogląd wyrażony w zaskarżonym postanowieniu WSA w K i stwierdził, że dopuszczenie określonego podmiotu do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika może mieć miejsce wyłącznie w postępowaniu sądowym, którego przedmiotem kontroli jest poprzednio prowadzone postępowanie administracyjne, zaś posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem „postępowania administracyjnego”

nawiązuje do regulacji art. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2020 r., poz. 256; dalej jako: k.p.a.), która za „postępowanie administracyjne” uznaje jedynie postępowania enumeratywnie wymienione w tym przepisie. NSA podniósł, że sprawa dotycząca wyrażenia zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy na dzierżawę nieruchomości nie jest sprawą administracyjną po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Postępowanie takie jest bowiem odrębnym postępowaniem, którego tryb reguluje ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.; dalej jako: u.s.g.) oraz ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j.: Dz.U. z 2020 r., poz. 65 ze zm.; dalej jako: u.g.n.). Z tego względu NSA podzielił pogląd wyrażony w zaskarżonym postanowieniu WSA w K , zgodnie z którym art. 33 § 2 p.p.s.a. nie daje podstaw do dopuszczenia T M. do udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym dotyczącym legalności takiej uchwały.

W treści skargi konstytucyjnej Skarżący przytoczył treść wzorców kontroli w sprawie oraz podniósł, że tak wąskie rozumienie pojęcia „postępowanie administracyjne”, występującego w art. 33 § 2 p.p.s.a., jest niezgodne ze wskazanymi w skardze wzorcami kontroli. W ocenie Skarżącego, art. 33 § 2 zd. 1 p.p.s.a. „uniemożliwia dopuszczenie do udziału w postępowaniu sądowno-administracyjnym – w terminie otwartym do złożenia wniosku o doręczenie wraz z uzasadnieniem odpisu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, stwierdzającego nieważność uchwały rady gminy podjętej w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej, w której nie toczyło się postępowania administracyjne – podmiotu, który zawarł z gminą umowę na podstawie zakwestionowanej uchwały” oraz „zamyka takiemu

podmiotowi drogę do zaskarżenia wyroku naruszającego jego interes prawny” (s. 2 skargi konstytucyjnej). W ocenie Skarżącego, kwestionowane w skardze rozumienie zaskarżonego przepisu powoduje naruszenie jego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), zakazu ustawowego zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji), zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) i demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Skarżący podniósł, że przedstawione w orzeczeniach sądów administracyjnych w Jego sprawie rozumienie art. 33 § 2 zd. 1 p.p.s.a. wydaje się dominujące w orzecznictwie, choć w obrocie prawnym występują orzeczenia sądów administracyjnych dopuszczające szerokie rozumienie art. 33 § 2 zd. 1 p.p.s.a. Jak wskazano w skardze, „[w] orzeczeniach tych zwraca się uwagę na możliwość szerszego rozumienia pojęcia »postępowanie administracyjne«, użytego także w art. 33 § 2 ppsa, które nie posiada legalnej definicji i nie ogranicza się tylko do postępowań wymienionych w art. 1 kpa (Por. przez Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniach postanowień z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OZ 338/12; z dnia 14 czerwca 2013 r., sygn. akt II OZ 457/13; z dnia 15 kwietnia 2015 r., sygn. II OZ 228/15; z dnia 17 lipca 2015 r., sygn. akt II OZ 667/15 oraz z dnia 23 września 2016 r., sygn. akt II OZ 972/16). Tak rozumiane postępowanie administracyjne obejmuje zakresem desygnatów także postępowanie przed organami stanowiącymi jednostek samorządu terytorialnego, przede wszystkim przed radami gmin, zakończone podjęciem uchwały dotyczącej np. gospodarowania nieruchomościami” (s. 10 skargi).

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zaskarżonych unormowań konieczne jest ustalenie, czy analizowana skarga spełnia wymagania formalne, i to pomimo przeprowadzenia jej wstępnej kontroli,

zwieńczonej postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 2019 r., sygn. Ts 139/18, o nadaniu skardze dalszego biegu. Na gruncie orzecznictwa Trybunału ugruntowany jest bowiem pogląd, że nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie przesądza o spełnieniu formalnoprawnych przesłanek dopuszczalności orzekania w danej sprawie. Trybunał jest bowiem na każdym etapie postępowania obowiązany do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. m.in. postanowienia TK z dnia: 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 76 oraz powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w art. 53 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 jako: uotpTK).

Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji ustanawia trzy podstawowe przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Pierwszą jest naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący. Zgodnie z drugą przesłanką wymagane jest uzyskanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach. Ostatnim warunkiem jest konieczność wykazania, że to ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie których wydano orzeczenie w sprawie skarżącego, stanowi źródło naruszenia jego wolności lub praw (zob. m.in. postanowienia TK z dnia: 5 listopada 2013 r., sygn. SK 15/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 127; 30 listopada 2015 r., sygn. SK 30/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 184 oraz powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

Z kolei, stosownie do art. 53 ust. 1 pkt 1-4 uotpTK, skarga powinna zawierać: po pierwsze, 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 (pkt 1); po drugie, wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego i w jaki sposób – w ocenie skarżącego – zostały naruszone (pkt 2); po trzecie, 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 (pkt 3); po czwarte, przedstawienie stanu faktycznego (pkt 4).

W piśmiennictwie podkreśla się, że warunkiem dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest w szczególności udzielenie pozytywnej odpowiedzi na pytanie, czy w sprawie rzeczywiście zostały naruszone prawa i wolności konstytucyjne skarżącego (zob. L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych.*, wyd. 2014, Legalis 2020, II.§9.II).

Do materialnych przesłanek instytucji skargi konstytucyjnej zalicza się: a) osobisty interes prawny, a nie obiektywny – jak przy konstrukcji skargi powszechnej (*actio popularis*), i b) interes aktualny – a nie potencjalny (zob. J. Trzeciński, M. Wiącek, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, tom II, s. 893). Jak wskazuje się w piśmiennictwie, „[j]eżeli w wyniku dokonanej analizy Trybunał dojdzie do przekonania, że skarga konstytucyjna nie wpłynie na sferę praw i wolności skarżącego, TK przyjmuje niedopuszczalność skargi. Sytuacja taka ma miejsce w szczególności wówczas, gdy niekorzystne względem skarżącego rozstrzygnięcie zapadło nie tylko w wyniku zastosowania

zaskarżonego przepisu, lecz także z innych przyczyn, których skarżący nie kwestionuje w swojej skardze. W takiej sytuacji nawet w przypadku uwzględnienia skargi konstytucyjnej oraz wznowienia postępowania na zasadach określonych w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, nie będzie mogła nastąpić restytucja interesów skarżącego” [L. Bosek, M. Wild, *op. cit.*, II.§9.II.1.C.c).3].

Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być zatem wyłącznie ta norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Przesądza to o konieczności istnienia merytorycznego związku pomiędzy treścią zakwestionowanej normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniem praw lub wolności konstytucyjnych. Regulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej musi więc w ten sposób determinować w sensie normatywnym treść wydanego orzeczenia, iż prowadzi to do wskazanego w skardze naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych przysługujących skarżącemu (zob. postanowienie TK z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. Ts 193/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 77 i przywołane tam orzeczenia).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że „*[d]o zasadniczych przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia wskazywanych przez skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący jest przy tym zobligowany (...) do wskazania, które przepisy kwestionowanego*

aktu normatywnego wykazują taką kwalifikację” (postanowienie TK z dnia 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101).

Jednakże, niekonstytucyjną zawartość normy prawnej, stanowiącej podstawę wydania ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego, należy odróżnić od dyskusyjnego zastosowania normy prawnej w takim rozstrzygnięciu. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, niedopuszczalna jest skarga konstytucyjna na stosowanie prawa, a więc skarga, której zarzuty dotyczą przyjętej przez sąd wykładni przepisu, nieprawidłowej subsumpcji stanu faktycznego czy też wadliwości argumentacji sformułowanej w ostatecznym orzeczeniu (*vide* – postanowienie z dnia 27 kwietnia 2016 r., sygn. akt Ts 62/16, OTK ZU seria B z 2016 r., poz. 363).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, należy uznać, iż w sprawie tej Skarżący zakwestionował praktykę stosowania prawa w indywidualnej sprawie, a nie normę prawną. Nie wykazano więc istnienia merytorycznego związku pomiędzy treścią normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniem praw lub wolności konstytucyjnych.

Należy zwrócić uwagę, że argumentację zawartą w skardze skierowano wyłącznie przeciwko wykładni przepisów, dokonanej w indywidualnej sprawie, główną osią uzasadnienia czyniąc polemikę z poglądami wyrażonymi w wydanych w sprawie Skarżącego orzeczeniach sądów administracyjnych. Twierdzenia Skarżącego na temat brzmienia i treści zakwestionowanego przepisu prowadzą do wniosku, że podniesiony w skardze konstytucyjnej problem dotyczy *de facto* sposobu stosowania prawa w Jego sprawie, a nie oceny hierarchicznej zgodności norm z Konstytucją. Skarżący nie dostrzegł, że w Jego sprawie zapadło niekorzystne dla Niego rozstrzygnięcie Sądu nie ze

względu na niekonstytucyjną treść zakwestionowanej normy prawnej, lecz z powodu przyjęcia określonych poglądów przez sądy dwóch instancji w indywidualnej sprawie. W myśl przepisów Konstytucji i uotpTK, skarga konstytucyjna jest natomiast sformalizowanym, szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Skarżący dopatruje się niekonstytucyjności w wykładni zaskarżonych przepisów, przedstawionej w orzeczeniach sądów administracyjnych zapadłych w Jego sprawie – przy czym nie wykazał, że jest to jednolita i konsekwentna praktyka stosowania prawa, utrwalona w jednolitym orzecznictwie i poglądach doktryny. Wręcz przeciwnie, Skarżący sam zauważył, że praktyka stosowania zakwestionowanego przepisu w orzecznictwie sądów administracyjnych jest niejednolita. Rozbieżność ta jest podkreślana w piśmiennictwie (*vide* – M. Romańska, komentarz do art. 33 p.p.s.a., [w:] T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 2016, Lex 2020, teza 6 oraz powołane tam orzecznictwo). Co więcej, w poglądach doktryny postulowane jest bardzo szerokie rozumienie pojęcia „postępowanie administracyjne”, występującego w art. 33 § 2 zd. 1 p.p.s.a. (*vide* – M. Niezgódka-Medek, komentarz do art. 33 p.p.s.a., [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz.*, wyd. 2019 r., LEX 2020; J. Drachal, J. Jagielski, M. Cherka, komentarz do art. 33 p.p.s.a., [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz.*, wyd. 2019 r., LEX 2020; W. Chruścielewski, *Rozdział VI. Strony i uczestnicy postępowania administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Sądowa kontrola administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego. Tom 10*, wyd. 2016 r., Legalis 2020).

Należy przypomnieć, że, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jedynie „jeżeli jednolita i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu, a jednocześnie

przyjęta interpretacja nie jest kwestionowana przez przedstawicieli doktryny, to przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie ustaloną praktyką (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 2005 r., sygn. SK 32/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 95). Co więcej, jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, „[d]okonyując kontroli konstytucyjności prawa, Trybunał Konstytucyjny uwzględnia praktykę rozumienia i stosowania zaskarżonego przepisu, jeżeli ma ona charakter:

- a) stały,*
- b) powtarzalny,*
- c) powszechny oraz*
- d) determinuje faktycznie jednoznaczne odczytanie przepisu poddanego kontroli (zob. np. wyroki TK: z 17 listopada 2008 r., sygn. SK 33/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154; z 16 września 2008 r., sygn. SK 76/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 121; z 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7; z 28 stycznia 2003 r., sygn. SK 37/01, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 3; z 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51; z 6 września 2001 r., sygn. P 3/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 163; z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107 oraz postanowienie z 16 października 2007 r., sygn. SK 13/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 115) [OTK ZU nr 11/A/2009, poz.165].*

Skarżący w żaden sposób nie wykazał, że sytuacja taka zachodzi w niniejszej sprawie, wręcz przeciwnie, trafnie zauważył, że orzecznictwo w zakresie rozumienia art. 33 § 2 zd. 1 p.p.s.a. jest niejednolite. Jednocześnie, kwestionowana przez Skarżącego „[t]endencja orzecznictwa do zawężania układu podmiotowego postępowania sądownoadministracyjnego i ograniczania uprawnień uczestników postępowania krytycznie oceniana jest w piśmiennictwie” (M. Niezgódka-Medek, *op. cit.*). Ani więc jednolita i

konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny nie ustaliła wykładni tego przepisu ani kwestionowana wykładnia art. 33 § 2 zd. 1 p.p.s.a. nie znalazła aprobaty w poglądach doktryny. Skarżący nie wykazał więc, że przedmiotem skargi jest akt normatywny, na podstawie którego wydano orzeczenie w sprawie Skarżącego, i który stanowi źródło naruszenia jego wolności lub praw – a nie jedynie sposób jego stosowania.

W rezultacie w treści skargi konstytucyjnej nie wykazano istnienia – niezbędnego do merytorycznego rozpoznania sprawy przez Trybunał – rzeczowego związku pomiędzy treścią normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem. Nie są więc spełnione przesłanki wniesienia i merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, wskazane w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Z powyższych względów postępowanie powinno podlegać umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak w *petitum*.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Herold
Zastępca Prokuratora Generalnego