



PK VIII TK 205.2020

SK 121/20

954

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną M S. o stwierdzenie niezgodności przepisu art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 259) w związku z art. 113a ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 2354 ze zmianami) – „(...) w zakresie w jakim pozbawia podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi w postępowaniu o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę interesu prawnego we wniesieniu skargi oraz pozbawia go prawa do bycia stroną w tym postępowaniu administracyjnym (...)” z:

– art. 45 ust. 1 w związku z art. 175 ust. 1 w związku z art. 184 oraz 31 ust. 3 Konstytucji RP;

– art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji RP;

– art. 2 w związku z art. 7 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 78 Konstytucji RP

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz 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 o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

M S. (dalej: Skarżący lub Inicjator postępowania), działając przez pełnomocnika, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną, w której zaskarżył przepis art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 259; dalej: p.p.s.a.) w związku z art. 113a ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 2354 ze zmianami; dalej: u.c.) i wniósł o stwierdzenie jego niezgodności z podanymi konstytucyjnymi wzorcami kontroli, w zakresie wskazanym na wstępie.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Skarżący jest przedsiębiorcą i prowadzi działalność gospodarczą, w ramach której zatrudnia na podstawie umów cywilnoprawnych cudzoziemców, powierzając im wykonywanie pracy – w myśl art. 2 ust. 1 pkt 21b ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 690 ze zm.). W związku z zawarciem przez Skarżącego umowy cywilnoprawnej z cudzoziemcem ten ostatni zwrócił się do Wojewody o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wobec wyznaczenia

przez Wojewodę ponad trzymiesięcznego okresu na załatwienie sprawy i pozostawania w tym czasie w beczynności Skarżący wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P (dalej: WSA) skargę na beczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania. W uzasadnieniu skargi wskazano, że Skarżący ma interes w przedmiotowej sprawie, ponieważ zgoda na pobyt i pracę jest niezbędna do legalnego zatrudnienia przez niego cudzoziemca. Postanowieniem z października 2019 r. (sygn.) WSA odrzucił skargę. W uzasadnieniu orzeczenia sąd wskazał, że Skarżący, który na podstawie umowy zlecenia powierzył cudzoziemcowi wykonywanie pracy, nie jest uprawniony – na podstawie art. 50 § 1 p.p.s.a. – do wniesienia skargi w przedmiotowej sprawie. W pierwszej kolejności z tej przyczyny, że pracodawca, który chce zatrudnić cudzoziemca, nie jest objęty zakresem podmiotowym u.c. W wyniku wydania decyzji o udzieleniu zezwolenia na pobyt czasowy i pracę nie następuje nawiązanie stosunku pracy i w związku z tym nie można przyjąć, by decyzją tą rozstrzygano o uprawnieniach lub obowiązkach przyszłego pracodawcy. Ponadto, w myśl art. 113a u.c., w postępowaniu w sprawie dotyczącej udzielenia albo cofnięcia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę stroną postępowania jest wyłącznie cudzoziemiec. WSA zauważył, że okoliczności powołane w skardze wskazują co najwyżej na interes faktyczny, a nie prawny wnoszącego skargę. Skarżący złożył na powyższe postanowienie skargę kasacyjną. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA), postanowieniem z stycznia 2020 r. (sygn.), oddalił skargę kasacyjną. W uzasadnieniu NSA stwierdził, że art. 113a u.c. jest przepisem szczególnym wobec art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 2000; dalej: k.p.a.) i dlatego – nawet wówczas, gdyby osoba powierzająca cudzoziemcowi wykonywanie pracy była w stanie wykazać, że postępowanie w sprawie udzielenia cudzoziemcowi pozwolenia na pobyt czasowy i pracę dotyczy jej interesu prawnego lub uprawnienia – stroną postępowania byłby wyłącznie

cudzoziemiec. Uregulowanie art. 113a u.c. przesądza bowiem, że osoba powierzająca wykonywanie pracy cudzoziemcowi nie jest stroną postępowania w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, a tym samym przesądza, że osoba ta nie jest legitymowana – w myśl art. 50 § 1 p.p.s.a. – do wniesienia skargi na bezczynność w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę.

Powyższe orzeczenie NSA zostało wskazane w skardze jako orzeczenie ostateczne – w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Postanowieniem z dnia 6 października 2020 r. (sygn. Ts 76/20) Trybunał Konstytucyjny nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

Przystępując do omówienia uzasadnienia zarzutów skargi konstytucyjnej, zauważyć należy, że uzasadnienie poszczególnych zarzutów jest rozproszone w treści skargi, co znacząco utrudnia rekonstrukcję argumentacji Skarżącego. Przeważającą część uzasadnienia stanowią wywody Inicjatora postępowania zmierzające do wykazania, że posiada on interes prawny – w rozumieniu art. 50 p.p.s.a. – legitymujący go do wniesienia skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawie o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę.

W zakresie uzasadnienia niezgodności zakwestionowanej normy z wzorcem kontroli konstytucyjnej, skonstruowanym z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 175 ust. 1 w zw. z art. 184 oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Skarżący podniósł, co następuje.

Uzasadniając naruszenie przez kwestionowaną regulację prawa do sądu, Skarżący wskazuje, że przysługujące mu prawo do sądu administracyjnego „(...) zostało naruszone z uwagi na to, że Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie

art. 50 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 113a ustawy o cudzoziemcach stwierdził, iż skarżący po pierwsze nie jest stroną postępowania o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę dla pozostającego z nim w stosunku zlecenia cudzoziemca, a po wtóre, że nie posiada interesu prawnego we wniesieniu skargi (...). Powyższe nastąpiło, pomimo tego, że skarżący w toku postępowania wykazał interes prawny (czemu ostatecznie NSA nie zaprzeczył)” (strona 6 skargi). Dalej Inicjator postępowania argumentuje, że skarżący „(...) ma niewątpliwie interes prawny we wniesieniu skargi. Z kolei inną rzeczą jest to, że art. 113a ma ten skutek, że nie tylko wyłącza udział podmiotu powierzającego pracę w postępowaniu administracyjnym, ale także jak stwierdził NSA pozbawia skarżącego interesu prawnego we wniesieniu skargi” (strona 7 skargi). W dalszej części uzasadnienia Skarżący wskazuje, że ustawodawca, wprowadzając do u.c. przepis art. 113a (mocą art. 1 pkt 27 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2018 r., poz. 107), uzasadnił jego wprowadzenie do porządku prawnego koniecznością przyspieszenia postępowania w przedmiocie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy dla cudzoziemców oraz chęcią obniżenia kosztów tegoż postępowania. Jednak w ocenie Skarżącego, „(...) niedopuszczalne jest (...) wprowadzanie do polskiego porządku prawnego przepisu, który ma na celu realizację zasady szybkości i prostoty postępowania administracyjnego kosztem pozbawienia podmiotu powierzającego wykonywania pracy cudzoziemcowi jego konstytucyjnego prawa do sądu administracyjnego. Prawo do sądu administracyjnego jest ważniejsze niż szybkość i prostota postępowania administracyjnego i niewątpliwie ograniczenie praw pracodawcy z uwagi na treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi niedopuszczalne naruszenie praw skarżącego. W konsekwencji powyższych rozważań niedopuszczalne jest, również ograniczenie naruszenia prawa skarżącego do skorzystania z środków przeciwdziałania przewlekłości organów administracji publicznej, który to stanowił sposób naruszenia praw skarżącego” (strony 13-14 skargi).

Uzasadniając zarzut niezgodności normy wywiedzionej z art. 50 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 113a u.c. z art. 2 w zw. z art. 7 w zw. z art. 31 ust. 3 i w zw. z art. 78 Konstytucji, Skarżący wskazał, co następuje.

W zakresie art. 2 Konstytucji Skarżący odwołuje się do naruszenia przez kwestionowaną normę zasady legalizmu, która – w ocenie Skarżącego – została wyrażona w tym przepisie Konstytucji. Inicjator postępowania twierdzi, że nie do pogodzenia z tą zasadą jest sytuacja, „(...) w której skarżący nie wiedząc o toczącym się postępowaniu i jego zakończeniu ma wypełnić m.in. obowiązek określony w art. 88i pkt 5 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, podczas gdy nie ma możliwości dowiedzenia się od organu o decyzji i jej treści, a jednocześnie odpowiada za niedopełnienie tego obowiązku na podstawie art. 120 ust. 8 ww. ustawy” (strona 6 skargi). W dalszej części uzasadnienia znajduje się dodatkowa uwaga dotycząca naruszenia przez kwestionowaną normę art. 2 Konstytucji, która zasadniczo jest powtórzeniem przywołanego powyżej argumentu. W uwadze tej Skarżący podkreśla: „W konsekwencji sytuacja, w której ustawodawca z jednej strony nakłada na podmiot powierzający wykonywanie pracy szereg obowiązków związanych z powierzeniem cudzoziemcowi pracy, a z drugiej strony pozbawia go możliwości uczestniczenia w postępowaniu kontestuje zasadą demokratycznego państwa prawa wynikającego z art. 2 Konstytucji RP oraz zasadą lojalności wobec adresatów norm prawnych i tym samym narusza zasadę proporcjonalności” (strona 12 skargi).

W zakresie art. 78 Konstytucji – wyrażającym prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji – Skarżący wskazuje, że obowiązujące prawo, w toku postępowania o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, nakłada na niego – jako pracodawcę zatrudniającego cudzoziemca – szereg obowiązków, jednocześnie pozbawiając go jakiegokolwiek instrumentu prawnego by wpłynąć na bieg postępowania.

W związku z powyższym Inicjator postępowania konstatuje: „(...) sposób naruszenia prawa skarżącego polega na tym, że pomimo, iż jest osobą, o której mowa w art. 28 kpa ustawodawca przepisem szczególnym, a zawartym w treści art. 113a ustawy o cudzoziemcach pozbawił go prawa uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym i zaskarżaniu wydanych w jego toku orzeczeń, co prowadzi do naruszenia praw określonych w art. 78 Konstytucji RP. (...) sposób naruszenia praw polega na pozbawieniu interesu prawnego skarżącego normą szczególną, a zawartą w art. 113a (...)” (strona 9 skargi).

Odnosnie do art. 31 ust. 3 Konstytucji i wyrażonej w jego treści zasady proporcjonalności w ograniczaniu z korzystania z konstytucyjnych wolności i praw Skarżący, w punkcie 3 uzasadnienia, zatytułowanym: „Interes prawny podmiotu powierzającego pracę cudzoziemcowi we wniesieniu skargi na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę przez Wojewodę ”, wywodzi, że „[w] konsekwencji ustawowe uregulowanie, które z jednej strony wymaga działania pracodawcy, a z drugiej strony pozbawia go możliwości podejmowania akcji w postępowaniu, nawet w przypadku zgodności art. 113a ustawy o cudzoziemcach prowadzi do wniosku, że takie ustawowe ograniczenie praw skarżącego niezgodne jest z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (...)” (strona 12 skargi).

W zakresie, w jakim zarzucono kwestionowanej regulacji niezgodność z art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji, Skarżący uzasadnia, że w związku z przewlekłym prowadzeniem przez Wojewodę postępowania w przedmiocie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy i pracę cudzoziemcowi, Skarżący poniósł – jako podmiot powierzający pracę – określone „straty”. W związku z brzemieniem art. 149 § 2 p.p.s.a., w przypadku stwierdzenia przez sąd administracyjny bezczynności organu administracji publicznej sąd ten może orzec o wymierzeniu organowi grzywny lub przyznać od organu na rzecz skarżącego

sumę pieniężną – w określonych ustawowo granicach. W ocenie Skarżącego, pozbawienie go możliwości wniesienia skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania narusza prawa przyznane mu mocą art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji. Skarżący twierdzi, że „(...) powinien mieć prawo do tego, aby zostały zrekompensowane mu niedogodności i straty, jakie poniósł z uwagi na niewydanie przez organ decyzji w rozsądnym terminie. Pozbawienie go udziału w tym postępowaniu, a także prawa do wniesienia skargi, w której domagałby się świadczenia pieniężnego, powoduje, że nie może zostać mu zrekompensowana szkoda, jaką poniósł z uwagi na bezprawne działanie organu władzy publicznej. Jednocześnie, pozbawienie skarżącego przymiotu strony w tym postępowaniu i legitymacji do wniesienia skargi zamyka mu drogę sądową do dochodzenia naruszonego prawa – uniemożliwia mu nie tylko dochodzenie świadczenia pieniężnego, ale również powoduje, że w żaden sposób nie może przyspieszyć postępowania, które bezpośrednio go dotyczy” (strona 15 skargi).

Zauważyć należy także, że Skarżący przywołuje w uzasadnieniu Skargi art. 32 Konstytucji i wyrażony w nim zakaz dyskryminacji. Dyskryminacja ma się odnosić do sytuacji, w której Skarżący, posiadając interes prawny, nie może go realizować z powodu treści art. 113a u.c. Wobec przywołania art. 32 Konstytucji jedynie w uzasadnieniu skargi oraz tego, że Skarżący czyni rozważania na jego temat jedynie „na marginesie” (na co sam wskazuje), przyjęć należy, że Inicjator postępowania nie uczynił art. 32 Konstytucji wzorcem kontroli, wobec czego wzorzec ten nie będzie przedmiotem dalszych rozważań w niniejszym stanowisku.

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zaskarżonych unormowań konieczne jest ustalenie, czy analizowana skarga spełnia wymagania formalne. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego 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; 10 lipca 2018 r., sygn. SK 5/17, OTK ZU seria A z 2018 r., poz. 46).

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 RP oraz w art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: uotpTK).

Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji RP 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 którego 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; 26 sierpnia 2020 r., sygn. SK 44/20, OTK ZU seria A z 2020 r., poz. 44 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 poparcie tego zarzutu (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 skarżącego, a nie interes obiektywny – jak przy konstrukcji skargi powszechnej (*actio popularis*), i b) interes aktualny – a nie potencjalny (zob. J. Trzcíński, M. Wiácek, [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).

Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania sprawy przez Sąd Konstytucyjny zależy także od stwierdzenia braku ujemnych przesłanek procesowych. Pozostają one wspólne dla wszystkich sposobów inicjowania postępowania przed Trybunałem (zob. postanowienie TK z 29 kwietnia 2015 r., sygn. P 23/15, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 61). Zaliczają się do nich m.in.: zakaz

ponownego orzekania w sprawie prawomocnie osądzonej (*ne bis in idem, res iudicata*), niedopuszczalność kwestionowania przed Trybunałem aktów stosowania prawa i rozstrzygnięcia sporów o wykładnię, pozostających poza kognicją Sądu Konstytucyjnego, oraz niespełnienie wymagań formalnych pisma inicjującego postępowanie.

Wystąpienie którejkolwiek z wyżej wymienionych ujemnych przesłanek procesowych rodzi po stronie Trybunału Konstytucyjnego obowiązek umorzenia postępowania.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt postępowania w niniejszej sprawie, wskazać należy, co następuje.

Zgodnie z art. 50 § 1 p.p.s.a., „[u]prawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym”.

Natomiast zgodnie z art. 113a u.c., „[w] postępowaniu w sprawie udzielenia albo cofnięcia zezwolenia na pobyt czasowy stroną postępowania jest wyłącznie cudzoziemiec, o którym mowa, odpowiednio, w art. 98 ust. 1 albo art. 101”.

Powyższe przepisy Inicjator postępowania zaskarżył zakresowo, wskazując, że niekonstytucyjna jest wydobyta z nich norma „w zakresie w jakim pozbawia podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi w postępowaniu o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę interesu prawnego we wniesieniu skargi oraz pozbawia go prawa do bycia stroną w tym postępowaniu administracyjnym (...)” (strona 1 skargi).

W przypadku przywołanych przez Skarżącego wzorców kontroli konstytucyjnej zauważyć trzeba, że sposób ich przywołania jest różny w *petitum* skargi i w jej punkcie 2, zatytułowanym „Wskazanie naruszonych praw konstytucyjnych”. Analiza całokształtu skargi konstytucyjnej prowadzi do

wniosku, że bliższy intencjom Skarżącego jest sposób przywołania wzorców kontroli w punkcie 2 skargi. W pierwszej kolejności z tej przyczyny, że jest on bardziej rozbudowany i uporządkowany, a w dalszej kolejności dlatego, że sposób uzasadnienia skargi bardziej koresponduje ze sposobem przywołania wzorców w jej punkcie 2.

Pierwszy wzorzec składa się z przywołanych w sposób związkowy: art. 45 ust. 1 Konstytucji – wyrażającego prawo do sądu, art. 175 ust. 1 Konstytucji – określającego strukturę sądownictwa, art. 184 Konstytucji – określającego podstawowe elementy struktury sądownictwa administracyjnego oraz zakres właściwości sądów administracyjnych oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji – statuującego zasadę proporcjonalności w ograniczaniu w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw.

Drugi wzorzec stanowi art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji – statuujący prawo do odszkodowania za bezprawne działanie organów państwa i zakazujący ustawowego zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Trzeci wzorzec składa się z przywołanych związkowo: art. 2 Konstytucji – wyrażającego zasadę demokratycznego państwa prawnego, art. 7 Konstytucji – wyrażającego zasadę legalizmu i praworządności, art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 78 Konstytucji – wyrażającego prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

Już wstępna analiza wskazanych przez Skarżącego jako wzorce kontroli przepisów Konstytucji prowadzi do wniosku, że są to częściowo wzorce nieadekwatne dla przedmiotu postępowania.

Wskazane w pierwszym wzorcu kontroli przepisy art. 175 ust. 1 i art. 184 Konstytucji nie wyrażają żadnych praw podmiotowych, a w związku tym mogłyby zostać przywołane jedynie jako wzorce uzupełniające dla zasadniczego wzorca kontroli. Analiza uzasadnienia skargi konstytucyjnej prowadzi jednak do wniosku, że nie zawiera ono takich wywodów – dotyczących zasadniczego

wzorca kontroli – dla których wzmocnienia posłużono by się odwołaniami do norm art. 175 ust. 1 i art. 184 Konstytucji. W związku z tym przyjąć należy, że postępowanie w zakresie dotyczącym dwóch powyższych przepisów Konstytucji podlega umorzeniu, z powodu niedopuszczalności orzekania.

W zakresie art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji Skarżący wywodzi, że kwestionowana norma narusza jego konstytucyjne prawo do uzyskania odszkodowania w związku z przewlekłym prowadzeniem postępowania przez organ administracji publicznej. W tym kontekście Skarżący odwołuje się do przepisu art. 149 § 2 p.p.s.a., zgodnie z którym, „[s]ąd, 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”. W związku z tak skonstruowanym zarzutem wskazać trzeba, że, po pierwsze, art. 149 § 2 p.p.s.a. nie reguluje kwestii odszkodowania za niegodne z prawem działanie organu władzy publicznej, normuje natomiast kwestie dotyczące grzywny oraz sumy pieniężnej, które sąd może orzec w związku ze stwierdzeniem beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania przez organy administracji publicznej. Utrwalony w orzecznictwie NSA jest pogląd, zgodnie z którym art. 149 § 2 p.p.s.a. daje sądowi możliwość, a nie nakłada na sąd obowiązek, w przypadku uwzględnienia skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie sprawy, wymierzenia organowi grzywny lub przyznania od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej. Dokonując rozstrzygnięcia przedmiotowej kwestii, sąd powinien przede wszystkim mieć na uwadze funkcje, jakie środki te pełnią. Grzywna jest środkiem o charakterze represyjnym i prewencyjnym mającym zdyscyplinować organ, suma pieniężna pełni natomiast przede wszystkim funkcję kompensacyjną. Przyznanie od organu określonej sumy pieniężnej stanowi nie tyle sankcję dla organu za wadliwe prowadzenie postępowania, co rekompensatę dla strony za wszelkiego rodzaju dolegliwości

i niedogodności, jakich doznała na skutek bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania (*vide* – np. wyroki NSA z dnia: 11 maja 2018 r., sygn. I OSK 2230/17, 21 sierpnia 2019 r., sygn. I OSK 153/19, 11 marca 2020 r., sygn. I GSK 70/20).

Po drugie, nawet przy przyjęciu – mając na uwadze treść uzasadnienia skargi oraz zasadę *falsa demonstratio non nocet* – że art. 149 § 2 p.p.s.a. wchodzi w zakres zaskarżenia w niniejszej sprawie, to stwierdzić należy, że nie stanowił on podstawy prawnej postanowienia NSA z stycznia 2020 r., sygn.

– wskazanego przez Skarżącego jako orzeczenie ostatecznie rozstrzygające o jego uprawnieniach i obowiązkach.

Po trzecie, jak zauważył NSA m. in. w wyroku z dnia 23 lutego 2022 r., sygn. II OSK 797/21, „[s]tosowanie środków określonych w art. 149 § 2 PostAdmU wobec organu jest uprawnieniem dyskrecyjnym sądu, zatem możliwością, z której sąd może skorzystać, jeżeli realia sprawy są niemożliwe do akceptacji z punktu widzenia ochrony praw strony”. W związku z tym przyjęć trzeba, że interes Skarżącego w uzyskaniu rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego – w tym zakresie – jest potencjalny, a nie rzeczywisty.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji nie stanowi w niniejszej sprawie adekwatnego wzorca kontroli i postępowanie w tym zakresie również podlega umorzeniu z powodu niedopuszczalności orzekania.

Analiza trzeciego wzorca kontroli przywołanego przez Inicjatora postępowania prowadzi do wniosku, że – co do zasady – jedynie przepis art. 78 Konstytucji może stanowić samodzielny wzorzec kontroli w sprawie ze skargi konstytucyjnej. Zgodnie z tym przepisem, „[k]ażda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. Przytoczone już we wcześniejszej części niniejszego stanowiska uzasadnienie naruszenia przez kwestionowaną

normę art. 78 Konstytucji wskazuje, że ograniczenie swoich konstytucyjnych praw Skarżący relatywizuje do pozbawienia go prawa do uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym i możliwości zaskarżania rozstrzygnięć zapadłych w jego toku. Należy – w związku z powyższym – zauważyć, że postanowienie NSA z stycznia 2020 r., sygn. , które zostało przez Skarżącego wskazane jako orzeczenie rozstrzygające ostatecznie o jego prawach i obowiązkach, nie dotyczy problemu uczestnictwa Skarżącego w postępowaniu administracyjnym i możliwości zaskarżania zapadłych w jego toku rozstrzygnięć. Stwierdzić więc należy, że art. 78 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli w niniejszym postępowaniu i dlatego postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu. W związku z tym, umorzeniu podlega postępowanie także w zakresie całego trzeciego wzorca kontroli, ponieważ z żadnego z pozostałych – wymienionych we wzorcu – przepisów Konstytucji Skarżący nie wywodzi prawa podmiotowego, którego ochrony można by dochodzić w drodze skargi konstytucyjnej.

Stwierdzić należy, że postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu także w pozostałym zakresie, tj. w zakresie, w jakim wzorcami kontroli Skarżący uczynił art. 45 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W pierwszej kolejności trzeba zwrócić uwagę na to, że nie jest jasny sposób powołania powyższych przepisów jako wzorców kontroli. W *petitum* skargi Inicjator postępowania wiąże art. 31 ust. 3 Konstytucji z art. 78 Konstytucji – wyrażającym prawo do zaskarżania decyzji i orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. W punkcie 2 skargi art. 31 ust. 3 Konstytucji przywołany jest samodzielnie, obok wzorca kontroli złożonego z przepisów art. 45 ust. 1 w zw. z art. 175 ust. 1 w zw. z art. 184 Konstytucji. Analiza uzasadnienia nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o sposób przywołania art. 31 ust. 3 Konstytucji. Na stronie 12 skargi – co trzeba przypomnieć – Skarżący stwierdza, że „[w] konsekwencji ustawowe uregulowanie, które z jednej strony wymaga

działania pracodawcy, a z drugiej strony pozbawia go możliwości podejmowania akcji w postępowaniu, nawet w przypadku zgodności art. 113a ustawy o cudzoziemcach prowadzi do wniosku, że takie ustawowe ograniczenie praw skarżącego niezgodne jest z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (...)” – co sugeruje traktowanie art. 31 ust. 3 Konstytucji jako samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjnej. Miejscem, w którym dochodzi do powiązania prawa do sądu z zasadą proporcjonalności, jest punkt 4 podpunkt 5 skargi zatytułowany: „Nadrzędność konstytucyjnej zasady prawa do sądu administracyjnego nad zasadą szybkości i prostoty postępowania wyrażonej w kodeksie postępowania administracyjnego”. Zauważyć jednak należy, że cały wywód we wskazanej powyżej części skargi sprowadza się do stwierdzenia Skarżącego, iż „[p]rawo do sądu administracyjnego jest ważniejsze niż szybkość i prostota postępowania administracyjnego i niewątpliwie ograniczenie praw pracodawcy z uwagi na treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi niedopuszczalne naruszenie praw skarżącego” (strony 13 – 14 skargi).

Przypomnieć należy, że, jak wynika z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, skarga konstytucyjna została ukształtowana jako instytucja prawna mająca na celu ochronę konstytucyjnych wolności lub praw jednostki. Skargę konstytucyjną może bowiem wnieść każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, a przedmiotem skargi może być jedynie akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach albo obowiązkach jednostki określonych w Konstytucji RP. Dopuszczalność złożenia skargi konstytucyjnej jest zatem warunkowana nie dowolnym naruszeniem przepisów Konstytucji RP, lecz tylko takim, które skutkuje naruszeniem konstytucyjnych wolności lub praw jednostki. Zasada ta limituje zakres dopuszczalnych wzorców kontroli konstytucyjności w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, „[c]echą przyjętej w prawie polskim koncepcji postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej jest zatem to, iż kontrola

kwestionowanych z punktu widzenia konstytucyjności przepisów (stanowiących prawną podstawę ostatecznego orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej) dokonywana jest jedynie z punktu widzenia wskazanego przez skarżącego tzw. wzorca konstytucyjnego. Wzorcem tym może być przy tym nie każdy przepis Konstytucji, ale tylko taki, który normuje określoną wolność lub prawo konstytucyjnie gwarantowane. Z tego punktu widzenia określenie w tekście skargi konstytucyjnej (i w ewentualnych pismach ją precyzujących) wzorca konstytucyjnego oraz wskazanie naruszonej – zdaniem skarżącego – konstytucyjnej wolności czy też prawa ma istotne znaczenie, zarówno materialno-prawne, jak i procesowe. (...) Wskazanie w charakterze wzorca konstytucyjnego instytucji lub zasad konstytucyjnych nieokreślających wolności lub praw podmiotowych czyni merytoryczne rozpatrzenie skargi niemożliwym (konstytucyjnie i ustawowo niedopuszczalnym). Dzieje się tak niezależnie od sytuacji, czy wobec skarżącego doszło z innych przyczyn i w innej postaci (formie) do naruszenia jego wolności czy praw podmiotowych (także: konstytucyjnych), których jednakowoż skarżący nie wskazał w złożonej skardze konstytucyjnej (z określeniem – także – sposobu ich naruszenia)” (wyrok TK z dnia 3 lutego 2005 r., sygn. SK 7/03, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 19).

Mając powyższe na uwadze, wskazać należy, że przywołany samodzielnie w skardze art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie posiada przymiotu samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjnej, ponieważ nie wyraża on żadnych praw podmiotowych czy wolności, lecz wyznacza warunki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności zgodnie z tzw. zasadą proporcjonalności. Z tego względu przepis ten może jedynie pełnić funkcję pomocniczego (związkowego) wzorca kontroli w przypadku formułowania zarzutów nadmiernej ingerencji w prawa lub wolności jednostki.

Przyjmując jednak, że art. 31 ust. 3 Konstytucji został przywołany związkowo z art. 45 ust. 1 Konstytucji, dojść należy do wniosku, że uzasadnienie

zarzutów skargi konstytucyjnej w tym zakresie nie spełnia wymagań art. 53 ust. 1 pkt 3 uotpTK.

Uzasadnienie zarzutu w skardze konstytucyjnej polega na przytoczeniu argumentacji prawnej podważającej domniemanie zgodności zaskarżonych przepisów z normami konstytucyjnymi. Polski system kontroli konstytucyjności prawa opiera się na założeniu domniemanie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, dlatego ten, kto kwestionuje tę zgodność, musi przedstawić przekonujące argumenty podważające przyjęte domniemanie. 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. Oznacza to, że do oceny przepisu zawsze konieczne jest przedstawienie argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako wzorce kontroli. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli. Prawidłowo zredagowana skarga konstytucyjna wymaga zatem nie tylko wskazania przepisu Konstytucji mającego stanowić wzorzec kontroli, ale także powołania przekonujących argumentów wskazujących na niezgodność treści kwestionowanej normy z treścią normy wyrażonej w przepisie konstytucyjnym. Merytoryczne rozpoznanie skargi uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez skarżącego wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecnictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli. Ponad wszelką wątpliwość nie czyni zadość rozważanej powinności samo przedstawienie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów), bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na

niezgodność tych regulacji prawnych. Wówczas należy uznać, że zarzut w ogóle nie został uzasadniony. Nie realizują tego wymagania również uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. W takich wypadkach uzasadnienie – jako formalnie wadliwe – należy zakwalifikować jako pozorne, równoznaczne z brakiem uzasadnienia. Podkreślenia przy tym wymagają te okoliczności, że – po pierwsze – ciężar dowodu w procedurze kontroli norm prawnych spoczywa na podmiocie inicjującym postępowanie, a po drugie – w toku postępowania ów podmiot jest reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika (bądź sam posiada odpowiednie kompetencje prawnicze), co czyni uzasadnionymi oczekiwania odnośnie do merytorycznej zawartości uzasadnienia skargi (zob. np. postanowienie TK z dnia 1 kwietnia 2014 r., sygn. K 42/12, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 43 i przywołane tam orzecznictwo oraz postanowienie TK z dnia 13 kwietnia 2021 r., sygn. SK 54/19, OTK ZU seria A z 2021 r., poz. 18 i przywołane tam orzecznictwo).

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że uzasadnienie zarzutu nieproporcjonalnego ograniczenia prawa do sądu stanowi – w przeważającej mierze – polemikę z uzasadnieniem postanowienia NSA z dnia stycznia 2020 r., w zakresie odnoszącym się do posiadania przez Skarżącego – jako pracodawcy – interesu prawnego we wniesieniu skargi na przewlekłość postępowania w sprawie o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę. Co więcej, polemika ta wykracza częstokroć poza zakres zaskarżenia w niniejszym postępowaniu, ponieważ Skarżący wykazuje, że naruszenie przysługującego mu prawa do sądu nastąpiło m. in. poprzez pozbawienie go statusu strony w postępowaniu o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę dla pozostającego z nim w stosunku zlecenia cudzoziemca, a jak podniesiono to już powyżej, orzeczenie NSA – wskazane jako ostatecznie rozstrzygające o prawach i obowiązkach Skarżącego – nie odnosiło się do problemu statusu Skarżącego jako strony postępowania administracyjnego.

W dalszej kolejności należy wskazać, że krytyka powyższa nosi cechy skargi na sposób zastosowania przez NSA obowiązującego prawa. Godzi się bowiem zauważyć, że sposób oceny okoliczności, czy w toku postępowania o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę cudzoziemca może być realizowany interes prawny podmiotu innego niż sam cudzoziemiec, jest niejednolity. Pogląd, że przedsiębiorca zatrudniający cudzoziemca, w toku postępowania o udzielenie temu cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, posiada jedynie interes faktyczny dostrzec można chociażby w postanowieniu WSA z października 2019 r., sygn. , które zapadło w sprawie Skarżącego w pierwszej instancji. W postanowieniu tym WSA wskazał, że „(...) skarga M. S. na przewlekłość i beczynność Wojewody jest niedopuszczalna w świetle art. 50 § 1 p.p.s.a. Została ona bowiem złożona ewidentnie przez osobę nie będącą stroną postępowania administracyjnego ani nie mającą interesu prawnego we wniesieniu skargi (art. 50 § 1 p.p.s.a.).

W tym miejscu wypada zaznaczyć, iż okoliczności powoływane w skardze wskazują co najwyżej na interes faktyczny, a nie prawny wnoszącego skargę (co zresztą przyznał sam skarżący w ostatnim zdaniu uzasadnienia skargi). Fakt potencjalnego wygaśnięcia z mocy prawa zobowiązań wynikających z zawartych umów nie może świadczyć o posiadaniu interesu prawnego w postępowaniu o udzielenie cudzoziemcowi zgody na pobyt czasowy”.

Ten sam pogląd został powtórzony w postanowieniu WSA z dnia 8 października 2019 r., IV SAB/Po 209/19, podobnie WSA wypowiedział się w postanowieniu z dnia 19 marca 2019 r., sygn. IV SAB/Po 74/19. Powyższe orzeczenia WSA wpisują się w pogląd zaprezentowany przez NSA w postanowieniu z dnia 25 lipca 2019 r., sygn. II OSK 1534/19, dotyczący oceny interesu prawnego w toku postępowania o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, zgodnie z którym, „[w] postępowaniu o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy rozstrzyga się o indywidualnym uprawnieniu i obowiązku cudzoziemca. Nie rozstrzyga się o żadnym uprawnieniu lub obowiązku obywatela polskiego,

nawet pozostającego w bliskim związku z cudzoziemcem będącym stroną w takim postępowaniu”. NSA wskazał w powyższym orzeczeniu, że małżonek cudzoziemca w postępowaniu o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy ma jedynie interes faktyczny, który nie przekłada się na posiadanie legitymacji do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

W ostatniej kolejności należy zwrócić uwagę także na tę okoliczność, że Skarżący, pomimo powołania we wzorcu kontroli art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie przeprowadza testu proporcjonalności podnoszonych ograniczeń w korzystaniu z prawa do sądu.

Wszystkie powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że uzasadnienie skargi konstytucyjnej w zakresie wzorca kontroli złożonego z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest pozorne i jako takie nie może być podstawą rozważań w kwestii obalenia domniemania konstytucyjności zakwestionowanej normy prawnej. Dlatego postępowanie także w tym zakresie podlega umorzeniu z powodu niedopuszczalności orzekania.

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

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert H. ...nd
Zastępca Prokuratora Generalnego