

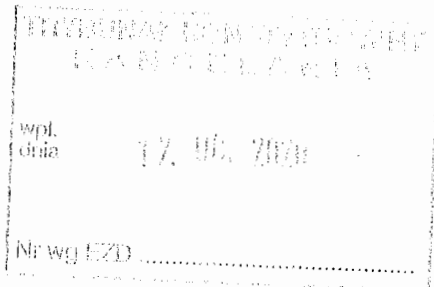


Warszawa, 11 sierpnia 2020 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt SK 93/19

BAS-WAK-185/19



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej T M z 19 września 2018 r. (sygn. akt SK 93/19), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i zarzuty skarżącego

1. T M (dalej: skarżący) przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie uczynił art. 33 § 2 zdanie 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) obowiązujący w brzmieniu: „Udział w charakterze uczestnika może zgłosić również osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego, a także organizacja społeczna, o której mowa w art. 25 § 4, w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności”.

2. Skarżący, precyzując ramy zaskarżenia, wskazał, że kwestionuje art. 33 § 2 zdanie 1 p.p.s.a. w zakresie, w jakim przepis ten: „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 „zamyka takiemu podmiotowi drogę do zaskarżenia wyroku naruszającego jego interes prawny” (*petitum* skargi).

3. Uwzględniając wątpliwości Sejmu odnoszące się do przyjętej przez skarżącego konstrukcji zakresu zaskarżenia, powstałe w świetle sformułowanych przez niego zarzutów i przesłanek kognicji Trybunału Konstytucyjnego, szczegółowa analiza przedmiotu kontroli zostanie przeprowadzona w części poświęconej analizie formalnoprawnej.

II. Stan faktyczny i prawny sprawy skarżącego

1. Działając w trybie art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 65, ze zm.; dalej: u.g.n.),

marca 2017 r. Rada Gminy L podjęła uchwałę Nr , w której wyraziła zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów dzierżawy T M gruntów położonych w B , stanowiących własność gminy L

Na podstawie przywołanej uchwały, maja 2017 r. skarżący zawarł z gminą L umowę dzierżawy gruntów. Jednocześnie jednak, uchwała ta – po bezskutecznym wezwaniu Rady Gminy L do usunięcia naruszenia prawa poprzez uchylenie uchwały – została zaskarżona przez czterech mieszkańców B (gmina L) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K (dalej: WSA).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w K wyrokiem z listopada 2017 r., sygn. akt , stwierdził nieważność uchwały Rady Gminy L z marca 2017 r. Skarżący nie brał udziału w postępowaniu przed WSA i dowiedziawszy się o jego wyniku, wniósł o doręczenie mu odpisu orzeczenia wraz z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu na zasadzie art. 141 § 1 p.p.s.a. Kierując się zasadą ostrożności procesowej, na wypadek, gdyby sąd uznał, iż nie jest on uczestnikiem postępowania, skarżący wniósł o dopuszczenie do udziału w sprawie w charakterze uczestnika na zasadzie art. 33 § 2 zdanie 1 p.p.s.a.

2. Wojewódzki Sąd Administracyjny w K postanowieniem z stycznia 2018 r., sygn. akt , odmówił T M udziału w charakterze uczestnika w sprawie.

Argumentując na rzecz zasadności swojego rozstrzygnięcia, WSA w K podniósł, że „postępowanie w niniejszej sprawie toczy się na skutek skargi wniesionej na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. [ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713; dalej: u.s.g. – uwaga własna], 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”.

Na to postanowienie, skarżący wniósł zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA), który postanowieniem z maja 2018 r., sygn. akt , oddalił je w całości. Sąd II instancji podzielił tym samym pogląd WSA

w K , iż w świetle art. 33 § 2 zdanie 1 p.p.s.a., „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” unormowane przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.; dalej: k.p.a.).

Postanowienie NSA wydane w sprawie skarżącego wraz z uzasadnieniem zostało doręczone jego pełnomocnikowi 21 czerwca 2018 r. i stało się – jako ostateczne orzeczenie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji – podstawą do wniesienia 19 września 2018 r. (data nadania) skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego. Tym samym należy uznać, że dochowany został trzymiesięczny termin wniesienia skargi, zastrzeżony w art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o TK).

III. Zarzuty skarżącego

1. Wątpliwości konstytucyjne sformułowane w skardze nie odnoszą się do przywołanego przepisu p.p.s.a. *in extenso*.

W skardze wywodzi się, że „aktualne brzmienie i powszechnie stosowana w orzecznictwie wykładnia art. 33 § 2 zd. 1 ppsa [p.p.s.a. – uwaga własna] wyklucza *a limine* dopuszczenie jakiegokolwiek podmiotu, posiadającego zdolność sądową, do udziału w charakterze uczestnika w postępowaniu sądownoadministracyjnym, jeżeli postępowanie zostało wszczęte skargą wniesioną na podstawie art. 101 ust. 1 usg [u.s.g. – uwaga własna]” (skarga, s. 14).

2. W opinii skarżącego, kwestionowana przez niego norma wywodzona z art. 33 § 2 zdanie 1 p.p.s.a. „zwalnia w istocie sądy administracyjne z obowiązku badania jakichkolwiek innych okoliczności danej sprawy przed rozstrzygnięciem wniosku o dopuszczenie pomimo, że wynik postępowania sądownoadministracyjnego może w konkretnym wypadku dotyczyć bezpośrednio indywidualnego i realnego interesu prawnego nie tylko podmiotu składającego skargę do WSA, ale i tego wnioskującego o dopuszczenie” (skarga, s. 14). Tymczasem, na co wskazuje skarżący „w tej samej sprawie, w której wniesiono skargę na podstawie art. 101

ust. 1 usg [u.s.g. – uwaga własna] interes prawny może posiadać również podmiot ubiegający się o status uczestnika na podstawie 33 § 2 ppsa [p.p.s.a. – uwaga własna] (...) chociaż na zupełnie innej podstawie. Wnoszący skargę na uchwałę Rady Gminy L uważali bowiem, że narusza ona ich interes prawny i w związku z tym żądali stwierdzenia jej nieważności, natomiast T M podnosił, że jego interes prawny zostanie naruszony na skutek uwzględnienia skargi i wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego (które to zagrożenie zmaterializowało się w postaci wyroku Sądu I instancji z dnia listopada 2017 r.)” (skarga, s. 15).

Zdaniem skarżącego, kontestowana przez niego norma „pozostawia osoby pozostające w takiej sytuacji, jak skarżący bez ochrony prawnej. (...) osoba taka nie może w żaden sposób przeciwdziałać wyeliminowaniu uchwały, na podstawie której nabyła prawo (lub jego ekspektatywę) oraz nawiązała stosunek cywilnoprawny (uchwała jest kausą umowy). W szczególności nie może ona wziąć udziału w postępowaniu, w którym dotychczasowe potencjalne zagrożenie dla jej interesu prawnego urealniło się w postaci negatywnego dla niej wyroku sądowego np.: stwierdzającego nieważność uchwały Rady Gminy (skarga, s. 15-16).

Skarżący wywodzi więc, że poddana ocenie konstytucyjnej norma narusza jego prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) i jednocześnie zakaz ustawowego zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszenia wolności i praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji).

Podmiot inicjujący niniejsze postępowanie nie dostrzega przy tym żadnej okoliczności, która usprawiedliwiałaby stwierdzoną przez niego ingerencję w jego konstytucyjne prawa, co uzasadnia zarzut naruszenia także art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarżący podnosi bowiem, że „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnego prawa do sądu, będące konsekwencją aktualnego brzmienia i wykładni art. 33 § 2 zd. 1 ppsa [p.p.s.a. – uwaga własna], które uwidoczniły się na przykładzie T M , nie są konieczne z perspektywy demokratycznego państwa dla zachowania jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób” (skarga, s. 16), a nadto „pozostają one w oczywistej sprzeczności z zasadami państwa prawnego, dla którego prawo do sądu i zakaz zamykania drogi sądowej mają fundamentalne znaczenie” (skarga, s 16-17). Tym samym skarżący, obok art. 31 ust. 3 Konstytucji, wskazuje dodatkowy akcesoryjny

worzec kontroli, mianowicie zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

IV. Analiza formalnoprawna

1. Kontrola konstytucyjna inicjowana w trybie skargi konstytucyjnej jest wyznaczona przez ramy określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W myśl tego przepisu, 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. Ustawodawca doprecyzował zasady, na jakich dopuszczalne jest korzystanie z tego środka ochrony i nałożył na skarżącego szereg obowiązków, których wypełnienie stanowi *conditio sine qua non* merytorycznego rozpoznania skargi.

Zgodnie ze stabilną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na każdym etapie postępowania niezbędna jest kontrola, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek wydania wyroku, powodująca konieczność umorzenia postępowania (por. m.in. wyroki TK z: 30 września 2014 r., sygn. akt SK 22/13; 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14 i 21 czerwca 2017 r., sygn. akt SK 35/15 i powołane tam orzecznictwo sądu konstytucyjnego oraz postanowienia TK z: 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06; 18 listopada 2009 r., sygn. akt SK 12/09; 19 października 2010 r., sygn. akt SK 8/09; 18 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 1/12; 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 54/12; 26 maja 2015 r., sygn. akt SK 6/13; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15; 14 listopada 2017 r., sygn. akt SK 4/16; 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 7/19; 18 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 21/17 i 9 grudnia 2019 r., sygn. akt SK 19/18).

W wypadku stwierdzenia przeszkody formalnej na etapie służącym merytorycznemu rozpoznaniu skargi, Trybunał umarza postępowanie, albowiem pozytywny wynik wstępnej kontroli skargi – przewidzianej art. 61 ustawy o TK – nie przesądza definitywnie o dopuszczalności późniejszego jej rozpoznania co do *meritum* (zob. postanowienie pełnego składu TK z 15 listopada 2018 r., sygn. akt SK 5/14). Dopiero bowiem szczegółowa analiza okoliczności sprawy prowadzona na etapie jej merytorycznego rozpoznania pozwala ostatecznie ustalić, czy skarga

spełnia wymogi Konstytucji i ustawy o TK. Dopuszczalność rozpoznania niniejszej skargi podlegała kontroli wstępnej. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 22 listopada 2019 r. (sygn. akt Ts 139/18), uznawszy, że spełnia ona wymogi formalne i materialne, warunkujące poddanie jej merytorycznemu rozstrzygnięciu, nadał jej dalszy bieg.

W opinii Sejmu, analiza skargi konstytucyjnej mająca na celu weryfikację istnienia pozytywnych oraz braku ujemnych przesłanek procesowych prowadzi jednak do wniosku, że pismo procesowe inicjujące niniejsze postępowanie jest obciążone wadami, które przesądzają o niedopuszczalności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w tej sprawie. Z tego względu należy wskazać, co następuje.

2. Z uwagi na to, że w niniejszej sprawie skarżący nie zakwestionował literalnego brzmienia regulacji poddanej ocenie konstytucyjnej, lecz wskazał jako przedmiot kontroli treść nadaną przepisom przez praktykę sądową, w pierwszej kolejności – w opinii Sejmu – należy rozstrzygnąć, czy tak określony przedmiot kontroli podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Wymaga podkreślenia, że orzeczenia sądowe ani inne akty stosowania prawa nie mogą być przedmiotem kontroli Trybunału. W jego kompetencjach nie leży również określanie, która – z kilku uznanych przez sądy za dopuszczalne – interpretacji określonego przepisu jest właściwa. Działalność Trybunału ma bowiem na celu wyeliminowanie z porządku prawnego normy niezgodnej z Konstytucją, a nie przesądzenie, który z możliwych wariantów interpretacyjnych wyrażającego tę normę przepisu powinien być przyjęty przez sądy. Trybunał Konstytucyjny jest bowiem sądem prawa, a nie sądem faktów. Konstytucyjna kognicja Trybunału Konstytucyjnego w pierwszej kolejności obejmuje orzekanie w sprawie hierarchicznej zgodności aktów normatywnych (zob. art. 188 i art. 193 Konstytucji).

Jednocześnie – w ślad za orzecznictwem konstytucyjnym – Sejm dostrzega, że na treść konkretnej normy prawnej składa się nie tylko brzmienie zaskarżonego przepisu, lecz również jego systemowe uwarunkowanie, przyjęte poglądy doktryny oraz ukształtowana w tej materii linia orzecznicza. „Jeżeli zatem utrwalona i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu, to przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką (zob. postanowienie z 19 lipca 2005 r., sygn. SK 37/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 87). Stałość

i powszechność praktyki wynikającej z odczytywania przepisów w sposób niekonstytucyjny powoduje nadanie samym przepisom trwałego, niekonstytucyjnego znaczenia. Ujawnienie zależności między sferą stosowania i stanowienia prawa wymaga jednakże każdorazowego stwierdzenia, czy w istocie rzeczy mamy do czynienia z taką właśnie powtarzalną i powszechną metodą wykładni określonego przepisu. Brak takiego stwierdzenia nie pozwala natomiast przyjąć, że zaskarżone przepisy mogą zostać poddane kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym” (postanowienie TK z 19 października 2010 r., sygn. akt SK 8/09, zob. także postanowienie TK z 21 września 2005 r., sygn. akt SK 32/04).

Nie jest sporne, że jeżeli „określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju” (wyrok TK z 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99; por. także wyroki TK z: 6 września 2001 r., sygn. akt P 3/01; 28 stycznia 2003 r., sygn. akt SK 37/01; 3 czerwca 2008 r., sygn. akt K 42/07; 27 października 2010 r., sygn. akt K 10/08; 26 czerwca 2019 r., sygn. akt K 8/17 oraz postanowienia TK z: 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt SK 33/14; 27 marca 2018 r., sygn. akt P 1/16; 23 maja 2018 r., sygn. akt SK 22/17).

3. Jak więc wynika z zaprezentowanych wyżej wypowiedzi Trybunału, kontrola przepisów prawa w kształcie normatywnym przyjętym w judykaturze wymaga ustalenia jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej.

Skarżący oświadczył w skardze, że zgodnie z kwestionowaną przez niego normą, która wynika z aktualnego brzmienia i powszechnie stosowanej w orzecznictwie wykładni art. 33 § 2 zdanie 1 p.p.s.a. (por. skarga, s. 14), „sąd administracyjny nie jest władny dopuścić do udziału w już toczącym się przed nim postępowaniu jakiegokolwiek podmiotu (nie będącego organizacją społeczną) pomimo, że wynik tego postępowania dotyczy własnego, bezpośredniego i realnego interesu prawnego tego podmiotu, jeżeli postępowanie sądowe nie było poprzedzone postępowaniem administracyjnym. Przepis ten nie przewiduje żadnych wyjątków, wobec czego odnosi się do szerokiego, a zarazem różnorodnego kręgu postępowań sądowoadministracyjnych, w których przedmiotem zaskarżenia nie jest akt (lub

czynność) wydajny (podjęta) w postępowaniu administracyjnym *sensu stricto*” (skarga, s. 10).

Inicjator niniejszego postępowania wskazuje przy tym, iż „w obrocie prawnym występują pojedyncze orzeczenia sądów administracyjnych dopuszczających pośrednio bardziej liberalne rozumienie art. 33 § 2 zd. 1 ppsa [p.p.s.a. – uwaga własna], tj. zakładające częściowe odejście od wykładni językowej w związku z nasuwającymi się wątpliwościami, na rzecz wykładni celowościowej i systemowej. W orzeczeniach tych zwraca się uwagę na możliwość szerszego rozumienia pojęcia «postępowanie administracyjne», użytego także w art. 33 § 2 ppsa [p.p.s.a. – uwaga własna], które nie posiada legalnej definicji i nie ogranicza się tylko do postępowań wymienionych w art. 1 kpa [k.p.a. – uwaga własna]” (skarga, s. 10).

Na poparcie tych twierdzeń skarżący przywołał postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OZ 338/12; 14 czerwca 2013 r., sygn. akt II OZ 457/13; 15 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OZ 228/15; 17 lipca 2015 r., sygn. akt II OZ 667/15 i 23 września 2016 r., sygn. akt II OZ 972/16.

Zarazem, co wymaga podkreślenia, skarżący wskazuje, że „w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wydaje się być jednak utrwalone literalne rozumienie art. 33 § 2 ppsa [p.p.s.a. – uwaga własna], które znalazło zastosowanie także w sprawie T M O dopuszczeniu do działania przed sądem administracyjnym jakiegokolwiek podmiotu w charakterze uczestnika może więc być mowa, tylko gdy postępowanie sądowoadministracyjne stanowi niejako kontynuację postępowania administracyjnego *sensu stricto*. Inne okoliczności danej sprawy, w tym kwestia interesu prawnego wnioskodawcy, mają drugorzędne znaczenie” (skarga, s. 11).

W tym miejscu, Sejm uznaje za stosowne podkreślić, że jakkolwiek skarżący przywołał przykłady rozstrzygnięć NSA, w których sąd ten przyjął szerokie (i akceptowane przez skarżącego) rozumienie pojęcia postępowania administracyjnego użytego w art. 33 § 2 p.p.s.a., to wyłącznie zdawkowo odniósł się do kwestii wykrystalizowania się linii orzeczniczej, w którą wpisywałyby się postanowienia sądów administracyjnych wydanych w jego sprawie, oparte – wedle skarżącego – na błędnej, zawężającej interpretacji pojęcia postępowania administracyjnego.

W świetle zarzutu skargi, który zasadza się na twierdzeniu, iż do naruszenia praw skarżącego doszło w wyniku stosowania przez sądy niekonstytucyjnej wykładni,

a także wobec ustalonych w orzecznictwie TK przesłanek warunkujących możliwość kontroli konstytucyjnej normy interpretowanej przez sądy, elementem uzasadnienia skargi winny być argumenty przemawiające po pierwsze, za istnieniem linii orzeczniczej kwestionowanej przez skarżącego oraz, po drugie, za dominującą jej pozycją w poglądach sądów administracyjnych. Takich komponentów w analizowanej skardze konstytucyjnej zabrakło, co należałoby postrzegać w perspektywie deficytu uzasadnienia

Odnosząc się do zaprezentowanego przez skarżącego sposobu argumentowania, Sejm stwierdza, że takie uzasadnienie nie spełnia wymogu formalnego skargi konstytucyjnej z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, jakim jest prawidłowe uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanym konstytucyjnym prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie.

Jak podnosi Trybunał Konstytucyjny: „skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać «sposób» tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli [...] Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09; zob. także np. postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; 14 stycznia 2009 r., sygn. akt Ts 21/07; 15 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 10/09; 12 października 2010 r., sygn. akt Ts 229/09; 6 grudnia 2012 r., sygn. akt Ts 187/11). Wyrażany w skardze pogląd o niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji powinien zostać wsparty konkretnymi, merytorycznymi i przekonującymi argumentami (zob. np. postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09), „które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej między normami prawnymi – tymi, wynikającymi z zaskarżonych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego oraz konstytucyjnymi, statuującymi określone prawo lub wolność przysługującą skarżącemu” (postanowienie TK z 24 lipca 2002 r., sygn. akt

SK 44/01). Tym bardziej, że Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, iż przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie (zob. m.in. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10; postanowienie TK z 25 lutego 2015 r., sygn. akt Tw 37/14).

Wymóg właściwego uzasadnienia przez skarżącego zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów stanowi konsekwencję nałożonego na niego przez ustawodawcę ciężaru dowodu; przedstawiana argumentacja winna bowiem doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów prawa. Trybunał, w świetle art. 67 ust. 1 ustawy o TK, jest związany granicami skargi, co w konsekwencji uniemożliwia samodzielne określanie przez niego przedmiotu kontroli, jak i zastąpienie skarżącego w obowiązku określenia sposobu naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności przez kwestionowane w skardze przepisy (zob. np. postanowienie TK z 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt SK 25/14). Jak podnosi Trybunał, „dotyczy to także sytuacji, w której skarżący ogranicza się do wskazania i zacytowania treści przepisu Konstytucji, a nie precyzuje argumentów na potwierdzenie postawionej w skardze tezy” (zob. postanowienia TK z: 5 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 25/12; 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 17/13).

4. W opinii Sejmu, ujawnienie deficytu w warstwie argumentacyjnej skargi stanowi dostateczną podstawę dla sformułowania wniosku o **umorzenie** postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

5. Autonomiczną przesłanką uzasadniającą zasadność wystąpienia o umorzenie niniejszego postępowania jest ponadto fakt, że w skardze konstytucyjnej je inicjującej zakwestionowano w istocie akt stosowania, a nie stanowienia prawa.

Dopuszczalność merytorycznej oceny art. 33 § 2 p.p.s.a. w zakwestionowanych przez skarżącego zakresach jest wszakże uzależniona od rozstrzygnięcia, czy przedstawiony przez inicjatora kontroli problem konstytucyjny wynika z normy prawnej, której treść została ukształtowana w sposób utrwalony w procesie jej stosowania (zob. np. wyrok TK z 7 marca 2007 r., sygn. akt K 28/05). W świetle przywołanego wcześniej *acquis constitutionnel* tylko stała, powszechna,

powtarzalna interpretacja normy z przepisu może prowadzić do nadania tekstowi sensu podlegającego kontroli konstytucyjności.

Przed przystąpieniem do rekonstrukcji orzecznictwa sądowoadministracyjnego odnoszącego się do rozumienia pojęcia „postępowanie administracyjne” zakotwiczonego w art. 33 § 2 p.p.s.a. należy przypomnieć, że skarżący precyzuje dwa zakresy, w jakich kwestionuje normę odczytywaną przez sądy.

Po pierwsze, postuluje zbadanie jej konstytucyjności w zakresie, w jakim norma ta: „uniemożliwia dopuszczenie do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym, 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” (*petitum* skargi).

Po drugie natomiast, skarżący wnosi o kontrolę w zakresie, w jakim „zamyka takiemu podmiotowi drogę do zaskarżenia wyroku naruszającego jego interes prawny” (*petitum* skargi).

Wobec powyższego należy zaznaczyć, że drugi z przywołanych „zakresów” zaskarżenia stanowi w istocie konsekwencję ustalenia, że dany podmiot nie posiada statusu uczestnika postępowania i z tego względu nie może skorzystać – w świetle art. 12 p.p.s.a. – z uprawnienia procesowego wniesienia skargi kasacyjnej względem wyroku wydanego w pierwszej instancji (*in casu* – wyroku stwierdzającego nieważność uchwały rady gminy, na podstawie której skarżący zawarł z gminą umowę dzierżawy gruntów z pominięciem trybu przetargowego). W opinii Sejmu, przywołany „zakres” zaskarżenia należy postrzegać raczej jako element argumentacji skargi przemawiającej za trafnością zarzutu naruszenia prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz zakazu zamykania drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji).

Odnosząc się do pierwszego z przywołanych zakresów zaskarżenia, trzeba wyraźnie zaznaczyć, że skarżący kontestuje odczytywanie przez sądy administracyjne terminu „postępowanie administracyjne” w ten sposób, iż utożsamia się je z administracyjnym postępowaniem jurysdykcyjnym objętym dyspozycją art. 1 k.p.a. W rezultacie takiego zabiegu interpretacyjnego o status uczestnika postępowania sądowoadministracyjnego można się skutecznie ubiegać pod warunkiem, że poprzedzało je postępowanie administracyjne zakończone wydaniem

decyzji lub postanowienia. Tym samym – wedle kwestionowanej normy – sądy odmawiają dopuszczenia jakiegokolwiek podmiotu do udziału w charakterze uczestnika w postępowaniu wszczętym ze skargi na uchwałę rady gminy wniesioną przez inną osobę w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g.

6. Dla istoty problemu zgłoszonego w skardze konstytucyjnej relewantne są więc wypowiedzi sądów administracyjnych, w szczególności NSA, odnoszące się do rozumienia pojęcia „postępowanie administracyjne”, którego ustawodawca użył w art. 33 p.p.s.a.

Rekonstrukcję sądowego rozumienia treści pojęcia „postępowanie administracyjne”, trzeba poprzedzić stwierdzeniem, że oprócz § 2 art. 33 p.p.s.a., termin ten został ulokowany również w § 1 art. 33 p.p.s.a. Kierując się dyrektywą wykładni językowej, „nie można nadawać identycznym sformułowaniom w ramach tego samego aktu prawnego różnego znaczenia, jeżeli z tego aktu nie wynikają wskazówki, pozwalające na takie różne rozumienie tych samych sformułowań poszczególnych norm” (K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 247). Innymi słowy, można przyjąć, iż ustawodawca posłużył się w art. 33 § 1 i § 2 p.p.s.a. pojęciem „postępowanie administracyjne” w tożsamym znaczeniu. Uwzględniając powyższe, dla celów ustalenia linii interpretacyjnej w odniesieniu do § 2 art. 33 p.p.s.a. zasadne jest przywołanie także poglądów sądów administracyjnych wyrażonych na tle § 1 art. 33 p.p.s.a.

7. W art. 33 p.p.s.a. unormowana została instytucja uczestnictwa w postępowaniu sądowoadministracyjnym, przy czym § 1 tego przepisu odnosi się do uczestnictwa *ex lege*, natomiast jego § 2 – uczestnictwa warunkowanego zgodą sądu, wyrażaną w oparciu o weryfikację przesłanek wskazanych w tym przepisie. W jego świetle, udział w charakterze uczestnika w postępowaniu sądowoadministracyjnym może zgłosić osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego.

Analiza poglądów NSA w odniesieniu do odczytywania terminu „postępowanie administracyjne” na potrzeby ustalenia aktualizacji przesłanki dopuszczenia do postępowania sądowoadministracyjnego w charakterze jego uczestnika osoby, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym prowadzi do wniosku, że

w dotychczasowym orzecznictwie zarysowuje się rozbieżność stanowisk w przedmiotowej kwestii.

W istocie część składów orzekających NSA wyraża pogląd, iż posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem „postępowanie administracyjne” nawiązuje do regulacji art. 1 k.p.a., która za „postępowanie administracyjne” uznaje jedynie postępowania enumeratywnie wymienione w tym przepisie. W rezultacie do tak rozumianego „postępowania administracyjnego” odwołuje się przepis art. 33 § 2 p.p.s.a. (por. postanowienia NSA z: 2 lipca 2010 r., sygn. akt II OZ 623/10; 28 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OZ 362/11; 13 grudnia 2011 r., sygn. akt II OZ 1298/11; 27 marca 2012 r., sygn. akt II OZ 217/12; 16 października 2012 r., sygn. akt II OZ 903/12; 19 maja 2016 r., sygn. akt II GZ 478/16). W konsekwencji art. 33 § 2 p.p.s.a. nie ma zastosowania w sytuacjach, gdy przedmiotem zaskarżenia w postępowaniu sądoadministracyjnym jest akt bądź czynność podjęta poza postępowaniem administracyjnym, a przede wszystkim przepis prawa miejscowego lub uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego (por. postanowienia NSA z: 6 października 2012 r., sygn. akt II OZ 903/12 i 29 stycznia 2015 r., sygn. akt II OZ 52/15).

Jednocześnie w judykaturze ukształtowały się także skrajnie odmienne stanowiska wyrażające pogląd o dopuszczalności szerokiego rozumienia pojęcia „postępowanie administracyjne” na gruncie art. 33 § 2 p.p.s.a.

Jak podniósł NSA w postanowieniu z 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OZ 338/12, „ogólne sformułowanie przepisu art. 33 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, pozwala na przyjęcie, że odnosi się on do wszystkich rodzajów spraw sądoadministracyjnych, w których może być wniesiona skarga do sądu administracyjnego, bez względu na to, jaki przejaw działalności administracji publicznej jest przedmiotem kontroli”.

Szczególnie ciekawy wątek podejmuje, w ślad za doktryną, NSA, wskazując, iż „w ocenie Sądu rozważyć należy i taką sytuację, w której dopuszczenie w trybie art. 33 § 2 Ppsa [p.p.s.a. – uwaga własna] jest możliwe nawet wówczas, gdy nie toczyło się przed wniesieniem skargi sądoadministracyjnej żadne «postępowanie administracyjne». W literaturze wskazuje się, że dotyczy to przypadku, gdy uznamy, że zwrot: «nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym» oznacza także te sytuacje, w których postępowania administracyjnego w ogóle nie było (por. głosę J. Zimmermanna do postanowienia NSA z dnia 19 sierpnia 2004 r., OZ 340/04, LEX).

Istotnie wówczas podmiot domagający się dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym był osobą, która formalnie «nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym», skoro takiego postępowania w ogóle nie było» (postanowienia NSA z: 15 kwietnia 2015 r., sygn. II OZ 228/15 oraz 17 lipca 2015 r., sygn. akt II OZ 667/15).

Z kolei w postanowieniu z 27 lutego 2018 r., sygn. akt II OZ 199/18, NSA wyraźnie wskazał, że „nie jest zatem wykluczone zastosowanie przepisu art. 33 § 2 p.p.s.a. w sprawach, w których wniesienie skargi do sądu administracyjnego nie było poprzedzone postępowaniem prowadzonym na podstawie k.p.a., jeżeli przepisy szczególne regulujące postępowanie przed organem administracji przewidują udział stron w tym postępowaniu, wskazując tym samym na interes prawny podmiotów, które mogą być stronami danego postępowania (por. post. NSA z 27 października 2015 r., II OZ 1000/15, z 15 kwietnia 2015 r., II OZ 229/15, z 14 czerwca 2013 r., II OZ 457/13, z 6 kwietnia 2017 r., II OZ 352/17”.

Co istotne z perspektywy wzorców kontroli w niniejszej sprawie, NSA akcentuje, że wykładnia przepisu art. 33 § 2 p.p.s.a. powinna zapewniać szeroki dostęp do postępowania każdemu, jeżeli wynik postępowania dotyczy jego interesu prawnego, co urzeczywistnia konstytucyjne zasady demokratycznego państwa prawnego i prawa do sądu (postanowienie NSA z 14 czerwca 2013 r., sygn. akt II OZ 457/13).

Podsumowując, analiza orzecznictwa w przedmiotowym zakresie nie daje podstaw do stwierdzenia, że treść „wydobyta” przez sądy orzekające w sprawie skarżącego z poddanego kontroli przepisu p.p.s.a. ustaliła się w sposób „niewątpliwy” i trwałe (por. wyrok TK z 28 lutego 2008 r., sygn. akt K 43/07). Należy przy tym zaakcentować, że analizowana kwestia nie była przedmiotem wypowiedzi NSA w powiększonym składzie.

8. Jednocześnie trzeba zauważyć, że również w doktrynie brak jednolitości co do sposobu rozumienia pojęcia „postępowanie administracyjne”, którym posługują się przepisy p.p.s.a., w tym art. 33 § 2 p.p.s.a. W literaturze podkreśla się z jednej strony, że nie można opowiedzieć się za koncepcją prawną postępowania administracyjnego w szerokim znaczeniu, opierającą się wyłącznie na wielości form działania administracji publicznej, gdyż pojęcie postępowania administracyjnego powinno być odnoszone wyłącznie do postępowania o jednolitym przedmiocie

– autorytatywnej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego dotyczącej uprawnienia lub obowiązku administracyjnego (B. Adamiak, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, 2 wydanie, Warszawa 2014, s. 8). Wskazuje się przy tym, że pojęcie „postępowanie administracyjne” używane jest w pojęciu potocznym, jak i w pojęciu prawnym, podnosząc, że konsekwencje prawne należy wiązać wyłącznie z pojęciem prawnym postępowania administracyjnego. Pod pojęciem prawnym postępowania administracyjnego rozumie się regulowany przepisami prawa procesowego k.p.a. ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej oraz inne podmioty postępowania w celu rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w formie decyzji administracyjnej, jak i ciąg czynności procesowych podjętych w celu weryfikacji decyzji administracyjnej (por. B. Adamiak, *Pojęcie postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 18-19).

Na gruncie art. 33 § 2 p.p.s.a. dopuszcza się w literaturze przedmiotu (i jest to w doktrynie stanowisko dominujące) również szersze rozumienie postępowania administracyjnego jako „postępowanie przed organem administracji publicznej”, jeżeli przepisy normujące to postępowanie przewidują w nim udział stron (por. J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wyd. 5, Warszawa 2012 r., s. 118). „Pojęcie postępowania administracyjnego należy interpretować szeroko jako postępowanie przed organem administracji publicznej (...), a wręcz kierować się przedmiotowym kryterium poddania danej procedury kontroli sądownoadministracyjnej” (J. Drachal, J. Jagielski, M. Cherka, *Komentarz do art. 33*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), Lex/el. 2019; tak również M. Romańska, *Komentarz do art. 33*, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 203).

W doktrynie zaprezentowano również pogląd, zgodnie z którym art. 33 § 2 p.p.s.a. „będzie miał zastosowanie także wtedy, gdy uprzednio nie toczyło się żadne postępowanie, w którym mógłby brać udział podmiot ubiegający się o przyznanie mu statutu uczestnika. Trzeba bowiem podkreślić, że w § 1 art. 33 u.p.p.s.a. ustawodawca powiązał przesłanki uzyskania statusu uczestnika postępowania sądownoadministracyjnego z mocą prawa ze statusem, jaki konkretny podmiot miał

w uprzednio prowadzonym postępowaniu administracyjnym. Przepis ten nie znajduje zatem zastosowania w takich sytuacjach, gdy przedmiotem zaskarżenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest akt bądź czynność podjęta poza postępowaniem administracyjnym, a przede wszystkim – przepis prawa miejscowego lub uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego. W postępowaniach administracyjnych dotyczących tych form działania administracji status uczestnika można uzyskać wyłącznie według reguł oznaczonych w § 2 art. 33 u.p.s.a. [p.p.s.a. – uwaga własna], po wykazaniu, że wynik postępowania dotyczy interesu prawnego podmiotu, który chce w nim brać udział na prawach strony” (M. Romańska, *Współuczestnictwo w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, T. Woś (red.), Warszawa 2004, s. 184)

Zważywszy, że administracja publiczna realizuje swoje zadania przy użyciu różnych form działania i, o czym najlepiej świadczy rozbudowany katalog form objętych zakresem kontroli sądów administracyjnych, zawarty w art. 3 § 2 p.p.s.a., zasadne jest stanowisko, że brzmienie art. 33 § 2 p.p.s.a. odnosi się do wszystkich rodzajów spraw sądowoadministracyjnych, w których może być wniesiona skarga do sądu administracyjnego, bez względu na to jaki przejaw działalności administracji publicznej jest przedmiotem kontroli (W. Chróścielewski, *Strony i uczestnicy postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2004, Nr 9, s. 37; zob. postanowienie NSA z 26.04.2012 r., sygn. akt II OZ 338/12; tak również M. Niezgódka-Medek, *Komentarz do art. 33*, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Lex/el. 2019).

9. W świetle poczynionych ustaleń, podkreślenia wymaga konieczność uwzględnienia poglądów przedstawicieli doktryny w procesie potwierdzenia bądź zanegowania istnienia linii orzeczniczej o określonym kierunku. „Jeżeli [...] 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 z ustaloną praktyką (zob. postanowienie TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. SK 10/99, OTK ZU nr 8/2000, poz. 300, wyrok TK z 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188, oraz wyrok TK z 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29). Ujawnienie takiej zależności

pomiędzy sferą stanowienia i stosowania prawa wymaga jednakże każdorazowo stwierdzenia, czy w istocie rzeczy mamy do czynienia z taką właśnie [...] metodą wykładni określonego przepisu (unormowania)” (postanowienie TK z 21 września 2005 r., sygn. akt SK 32/04).

W wyroku z 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08, Trybunał, powołując się na swoje wcześniejsze poglądy, wyraźnie wskazał, że „dokonując 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”.

W opinii Sejmu – wbrew twierdzeniom skarżącego – w niniejszej sprawie nieuprawniona jest konstatacja, że w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych można mówić o ustalonej praktyce rozumienia terminu „postępowanie administracyjne” wymienionego w art. 33 § 2 p.p.s.a. wyłącznie jako administracyjne postępowanie jurysdykcyjne zakończone wydaniem decyzji lub postanowienia, co w konsekwencji miałooby prowadzić do odmowy dopuszczenia jakiegokolwiek podmiotu do udziału w charakterze uczestnika w postępowaniu wszczętym ze skargi na uchwałę rady gminy wniesioną przez inną osobę w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g.

Jest wręcz przeciwnie, co zdaje się także dostrzegać sam skarżący, przywołując przecież przykłady postanowień NSA, w których prezentowany jest pogląd akceptowany przez skarżącego. Kwestionowana przez inicjatora niniejszego postępowania „tendencja orzecznictwa do zawężania układu podmiotowego postępowania sądowoadministracyjnego i ograniczania uprawnień uczestników postępowania krytycznie oceniana jest w piśmiennictwie” (M. Niezgódka-Medek, *op. cit.*).

Zdaniem Sejmu, przedmiotem analizowanej skargi uczyniono nie normę prawną o określonej treści, bo ta jeszcze się w orzecznictwie nie utrwaliła, lecz problem interpretacyjny.

W świetle powyższych ustaleń, Sejm wyraża pogląd, że merytoryczne rozpoznanie niniejszej sprawy oznaczałoby odniesienie się do aktów stosowania prawa i w konsekwencji nosiłoby znamiona nieuprawnionego rozszerzenia jurysdykcji Trybunału Konstytucyjnego, które nie znajduje uzasadnienia w polskim porządku prawnym i które pozostawałoby sprzeczne z zasadą wyrażoną w art. 188 pkt 1 w związku z art. 7 Konstytucji.

10. Reasumując poczynione ustalenia, z uwagi na to, że zakwestionowana przez skarżącego, treść art. 33 § 2 p.p.s.a. nie jest wynikiem trwałej ani jednolitej praktyki orzeczniczej, ponadto zaś, uwzględniając, iż skarga nie spełnia wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie, Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek