

Postanowienie z 23 lutego 2005 r., Ts 35/04
NIEDOPUSZCZALNOŚĆ SKARGI KONSTYTUCYJNEJ GMINY

Rodzaj postępowania: wstępna kontrola skargi konstytucyjnej Inicjator: miasto stołeczne Warszawa	Skład orzekający: 3 sędziów	Zdania odrębne: 0
---	---------------------------------------	-----------------------------

Skarga konstytucyjna stanowi w polskim systemie prawnym szczególny środek inicjowania kontroli konstytucyjności norm prawnych. Prawo do jej wniesienia przysługuje, w myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji, „każdemu”, czyje wolności lub prawa konstytucyjne zostały naruszone przez ostateczne orzeczenie w jego indywidualnej sprawie wydane na podstawie przepisu, który zdaniem skarżącego jest niezgodny z konstytucyjnymi gwarancjami jego wolności i praw. Przepis ten zawarty jest w rozdziale II Konstytucji, regulującym wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie ma wątpliwości, że skarga konstytucyjna może pochodzić nie tylko od osoby fizycznej, lecz także, z pewnymi zastrzeżeniami, od prywatnej osoby prawnej. Inaczej przedstawia się problem legitymacji osób prawnych o charakterze publicznym, tworzonych na mocy decyzji ustawodawcy lub innych władz państwowych i realizujących zadania publicznoprawne. Dotyczy to w szczególności gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego.

W niniejszej sprawie skargę konstytucyjną wniosło miasto stołeczne Warszawa (dalej: skarżąca), reprezentowane przez jego Prezydenta (jednoosobowy organ zarządzający). Warszawa jest gminą o statusie miasta na prawach powiatu.

Tło sprawy stanowił spór o wysokość odszkodowania na rzecz pewnej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, które miasto Warszawa ma zapłacić na podstawie decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego. W 1997 r. władze miasta wydały decyzję ustalającą warunki zabudowy i zagospodarowania terenu pod zamierzoną przez spółkę inwestycję. W 2000 r. Kolegium stwierdziło nieważność tej decyzji, a trzy lata później przyznało spółce odszkodowanie w wysokości odpowiadającej poniesionym przez spółkę wydatkom na przygotowanie inwestycji i sporządzenie wymaganej dokumentacji. Podstawę prawną tej ostatniej decyzji stanowił art. 160 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.), który przyznawał stronie postępowania administracyjnego roszczenie o odszkodowanie w razie stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej.

Według art. 160 § 4 k.p.a. odszkodowanie było przyznawane w trybie administracyjnym. Organem właściwym było w tym wypadku Samorządowe Kolegium Odwoławcze, jako organ drugiej instancji w sprawach należących do właściwości organów samorządu terytorialnego. Ze względu na konstrukcję postępowania administracyjnego miasto Warszawa, występujące w nim nie jako strona, lecz jako władza administracyjna (organ miasta był organem administracji w pierwszej instancji) nie mogło odwołać się od decyzji w sprawie odszkodowania na drodze administracyjnej. Nie mogło również żądać skierowania sprawy odszkodowawczej na drogę postępowania cywilnego; art. 160 § 5

k.p.a. przyznawał taką możliwość jedynie „stronie niezadowolonej z przyznanego jej odszkodowania”. Podjęta przez Prezydenta Warszawy próba zakwestionowania decyzji odszkodowawczej przed Naczelnym Sądem Administracyjnym okazała się bezskuteczna z powodu braku właściwości NSA w tego rodzaju sprawach.

Wobec tego władze miasta zdecydowały się zaskarżyć przepisy art. 160 § 4 i 5 k.p.a. do Trybunału Konstytucyjnego. Wybrano przy tym formę skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1 Konstytucji), nie zaś formę wniosku inicjującego abstrakcyjną kontrolę norm (por. art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji w związku z ust. 2 tegoż artykułu); do wniesienia takiego wniosku konieczne byłoby zresztą, zgodnie z art. 191 Konstytucji, podjęcie odpowiedniej uchwały przez Radę miasta stołecznego Warszawy.

W skardze konstytucyjnej zarzucono niezgodność kwestionowanych przepisów kodeksu postępowania administracyjnego z art. 32 ust. 1 (zasada równości), art. 78 (prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji administracyjnych wydanych w pierwszej instancji) i art. 165 ust. 2 Konstytucji (gwarancja sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego). Dwa pierwsze z wymienionych przepisów Konstytucji umiejscowione są w jej rozdziale II, regulującym wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela; ostatni przepis – w rozdziale VII, poświęconym samorządowi terytorialnemu. Zdaniem skarżącej, uniemożliwienie jej odwołania się od decyzji określającej wysokość odszkodowania i zaskarżenia tej decyzji do sądu narusza jej prawa zagwarantowane w Konstytucji.

Na etapie wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej (art. 36 i 49 ustawy o TK) Trybunał w składzie jednoosobowym, [postanowieniem z 12 października 2004 r.](#) (sygn. jw.), odmówił nadania skardze dalszego biegu. W uzasadnieniu podkreślono, że podstawową funkcją skargi konstytucyjnej jest ochrona praw przysługujących jednostce (osobie fizycznej) przed działaniami organów władzy publicznej.

Na powyższe postanowienie skarżąca wniosła zażalenie, twierdząc, że jej sytuacja jako osoby prawnej w postępowaniu mającym za przedmiot wysokość odszkodowania z tytułu niezgodnego z prawem działania jej organów jest analogiczna do sytuacji osoby fizycznej będącej stroną postępowania administracyjnego.

Na marginesie należy dodać, że art. 160 k.p.a. został uchylony przez ustawodawcę 1 września 2004 r. Problematyka odszkodowań za szkody spowodowane działaniami organów administracji jest obecnie uregulowana w kodeksie cywilnym, a sprawy odszkodowawcze należą do właściwości sądów powszechnych. Okoliczność ta nie miała jednak wpływu na ocenę niniejszej sprawy przez TK.

ROZSTRZYGNIĘCIE

Trybunał nie uwzględnił zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Wolności i prawa konstytucyjne określają pozycję jednostki wobec władzy publicznej. Pełnią one przede wszystkim funkcję ochronną, mają zapobiegać nadmiernej ingerencji organów władzy publicznej w sytuację jednostki. Inną funkcją tych wolności i praw jest zobowiązanie organów władzy publicznej do tworzenia warunków umożliwiających korzystanie przez jednostkę z przysługujących jej praw, w tym zagwarantowanie ochrony przed naruszeniami ze strony osób trzecich. Prawidłowa realizacja tych funkcji wymaga, aby konstytucyjne wolności i prawa miały postać przysługujących jednostce publicznych praw podmiotowych, skorelowanych z obowiązkami organów władzy publicznej.
2. Podmiotami konstytucyjnych wolności i praw są przede wszystkim osoby fizyczne. Konstytucja daje temu wyraz w art. 30, stanowiąc, że źródłem wolności i praw jest godność człowieka, i tym samym wskazując, że owe prawa i wolności mają charakter pierwotny względem prawa stanowionego przez państwo. Tak określony charakter konstytucyjnych wolności i praw ma istotne znaczenie dla ustalenia ich normatywnej treści. Odnosi się to również do prawa do skargi konstytucyjnej: treść art. 30 Konstytucji ma istotne znaczenie dla interpretacji sformułowania „każdy” w art. 79 ust. 1.
3. Osoby prawne mogą być podmiotami wolności i praw konstytucyjnych w ograniczonym zakresie. Niektóre z tych wolności i praw ze swej istoty w ogóle nie mogą przysługiwać osobom prawnym. W odniesieniu do innych podmiotowych praw konstytucyjnych podmiotowość osoby prawnej jest pochodna względem podmiotowości jednostki: osoba prawna może być podmiotem tych praw, o ile umożliwia to pełniejsze korzystanie z nich przez osoby fizyczne. To samo dotyczy struktur niemających osobowości prawnej, na przykład stowarzyszenia zwykłego.
4. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej przez wykonywanie zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji). Dotyczy to w szczególności gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Wykonywanie zadań publicznych, o których mowa w art. 16 ust. 2 i art. 163 Konstytucji, odbywa się zarówno wtedy, gdy gmina przez swe organy działa w sferze władztwa publicznego (imperium), jak i wtedy, gdy działa w sferze władztwa majątkowego, w obrocie cywilnoprawnym (dominium). Przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego, na mocy art. 165 Konstytucji, osobowości prawnej, prawa własności i ochrony sądowej stanowi gwarancję prawidłowego wykonywania zadań publicznych. Podstawą praw jednostki jest jej godność i wolność, dlatego jednostka może korzystać ze swych praw, w granicach wyznaczonych przez normy prawne, w sposób dowolny; gmina natomiast korzysta ze swych praw w celu realizacji zadań publicznych.
5. Zagwarantowana w art. 165 ust. 2 Konstytucji sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie jest tożsama z prawem do sądu, o którym mowa w art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sądowa ochrona gminy służy zagwarantowaniu prawidłowego wykonywania przez nią zadań publicznych, natomiast prawo do sądu jest jednym ze środków ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Podobne zróżnicowanie odnosi się do ochrony własności gmin z jednej strony (por. art. 165 ust. 1) oraz prawa jednostki do własności z drugiej strony (por. art. 64 ust. 1).
6. Z powyższych względów prawa gminy wskazane w art. 165 Konstytucji nie mieszczą się w pojęciu „konstytucyjnych wolności lub praw” w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.
7. Wyrażone w art. 78 Konstytucji prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji stanowi środek ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Zakres za-

stosowania art. 78 jest więc przede wszystkim powiązany z zakresem podmiotowym tych praw. Jeżeli zaś prawa jednostki wynikają tylko z ustawy, prawo do zaskarżania orzeczeń stanowi realizację konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do państwa.

8. Między sytuacją prawną osób prawnych wykonujących zadania publiczne, w szczególności gmin, a sytuacją prawną osób fizycznych i osób prawnych prawa prywatnego nie zachodzi podobieństwo, które uzasadniałoby objęcie tych pierwszych zakresem podmiotowym konstytucyjnego prawa do równego traktowania (art. 32 ust. 1).
9. Określenie na płaszczyźnie ustawowej pozycji wszystkich osób prawnych w taki sam lub podobny sposób nie rozstrzyga o ich sytuacji prawnej na płaszczyźnie konstytucyjnej. W związku z tym nie ma podstaw do utożsamiania zakresu konstytucyjnej ochrony jednostek samorządu terytorialnego i zakresu konstytucyjnej ochrony prywatnych osób prawnych za pomocą argumentu, że wszystkie te podmioty mają osobowość prawną.
10. Uzależnienie zakresu zastosowania art. 79 ust. 1 Konstytucji wyłącznie od osobowości prawnej skarżącego prowadziłoby do wniosku, że również Skarb Państwa może występować ze skargą konstytucyjną. Sytuacja taka zaprzeczałaby całkowicie istocie skargi konstytucyjnej i oznaczałaby w istocie, że państwo może występować ze skargą przeciwko samemu sobie. Podobnie dopuszczenie do rozpoznania skargi konstytucyjnej gminy mogłoby prowadzić do rozstrzygnięcia w trybie skargi konstytucyjnej sporów między organami władzy publicznej.
11. Niedopuszczalność skorzystania z instytucji skargi konstytucyjnej nie oznacza, że gminy nie mogą inicjować kontroli przepisów prawa z punktu widzenia konstytucyjnej gwarancji sądowej ochrony ich samodzielności. W sprawach objętych zakresem działania gmin, wynikającym z obowiązujących aktów normatywnych, organy stanowiące gmin mogą bowiem występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w trybie **kontroli abstrakcyjnej** (wniosek z art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z ust. 2 tegoż artykułu).

Przepisy Konstytucji i ustawy o TK

Konstytucja

Art. 16. [...] 2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Art. 30. Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

Art. 32. 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.
2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.

Art. 45. 1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Art. 64. 1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.

Art. 77. [...] 2. Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Art. 78. Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.

Art. 79. 1. 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.

2. Przepis ust. 1 nie dotyczy praw określonych w art. 56.

Art. 163. Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

Art. 165. 1. Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe.

2. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.

Art. 191. 1. Z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą:

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich,
- 2) Krajowa Rada Sądownictwa w zakresie, o którym mowa w art. 186 ust. 2,
- 3) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego,
- 4) ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych,
- 5) kościoły i inne związki wyznaniowe,
- 6) podmioty określone w art. 79 w zakresie w nim wskazanym.

2. Podmioty, o których mowa w ust. 1 pkt 3-5, mogą wystąpić z takim wnioskiem, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

Ustawa o TK

Art. 36. 1. Wniosek [...] prezes Trybunału kieruje do wyznaczonego przez siebie sędziego Trybunału w celu wstępnego rozpoznania na posiedzeniu niejawnym.

2. Jeżeli wniosek nie odpowiada warunkom formalnym, sędzia Trybunału wzywa do usunięcia braków w terminie 7 dni od daty zawiadomienia.

3. Gdy wniosek jest oczywiście bezzasadny lub braki nie zostały usunięte w określonym terminie, sędzia Trybunału wydaje postanowienie o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu.

4. Na postanowienie w sprawie nienadania wnioskowi dalszego biegu wnioskodawcy przysługuje zażalenie do Trybunału w terminie 7 dni od daty doręczenia postanowienia.

5. Trybunał, na posiedzeniu niejawnym, postanowieniem pozostawia bez rozpoznania zażalenie wniesione po upływie terminu określonego w ust. 4.

6. Po stwierdzeniu, że zażalenie zostało wniesione w terminie, prezes Trybunału kieruje je do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym przez Trybunał i wyznacza termin rozpoznania.

7. Trybunał, uwzględniając zażalenie, kieruje sprawę do rozpoznania na rozprawie. Na postanowienie o nieuwzględnieniu zażalenia nie przysługuje środek odwoławczy.

Art. 49. Skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu; art. 36 stosuje się odpowiednio.