

Postanowienie z 6 lutego 2001 r., Ts 139/00
**PRZEDMIOT SKARGI KONSTYTUCYJNEJ. „OSTATECZNE ORZECZENIE”
JAKO WARUNEK JEJ WNIESIENIA**

Rodzaj postępowania: wstępna kontrola skargi konstytucyjnej Inicjator: osoba fizyczna	Skład orzekający: 3 sędziów	Zdania odrębne: 0
---	--------------------------------	----------------------

W polskim systemie prawnym [skarga konstytucyjna](#) jest specyficznym środkiem inicjowania kontroli konstytucyjności norm sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji prawo wniesienia takiej skargi przysługuje osobie fizycznej lub prawnej, wobec której zapadło ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji. Postępowanie przed Trybunałem wszczynane wskutek wniesienia skargi konstytucyjnej jest jednym z przypadków tzw. konkretnej kontroli norm: impulsem do zainicjowania kontroli jest konkretny przypadek zastosowania badanej normy w indywidualnej sprawie skarżącego. Cytowany przepis Konstytucji wymaga, aby skarga konstytucyjna była wniesiona w związku z „ostatecznym orzeczeniem” sądu lub organu administracji publicznej indywidualnej sprawie skarżącego dotyczącym jego swobód, praw lub obowiązków.

W trybie skargi konstytucyjnej „atakowane” bezpośrednio są zatem, podobnie jak w przypadku [kontroli abstrakcyjnej](#), przepisy prawa (wyrażające normy generalne i abstrakcyjne), nie zaś akty ich stosowania (o charakterze indywidualnym i konkretnym). Skarga konstytucyjna musi jednak pozostać w merytorycznym związku z takim aktem, który musi mieć cechy „ostatecznego orzeczenia” sądu lub organu administracji publicznej w sprawie skarżącego. Ponadto z art. 46 ust. 1 ustawy o TK wynika wymaganie, aby skarga konstytucyjna była wniesiona w nieprzekraczalnym terminie 3 miesięcy od daty doręczenia takiego aktu skarżącemu.

Osoba fizyczna występująca w niniejszej sprawie jako skarżący kwestionowała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zakładu utylizacji i składowiska odpadów we Wrocławiu, uchwalony przez Radę Miasta. Najpierw, w trybie określonym w przepisach o zagospodarowaniu przestrzennym, skarżący (podobnie jak niektórzy inni mieszkańcy Wrocławia) wniósł zarzuty przeciwko projektowi planu miejscowego. Zarzuty te zostały odrzucone uchwałą Rady Miasta z 17 czerwca 1999 r. Zainteresowany zaskarżył tę uchwałę do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem 12 kwietnia 2000 r. oddalił skargę. W owym czasie NSA orzekał prawomocnie w pierwszej (a zarazem ostatniej) instancji. Strona nie mogła zaskarżyć wyroku sądu administracyjnego, mogła jedynie ubiegać się o zainicjowanie jego kontroli przez jeden z uprawnionych organów państwowych, którym przysługiwało prawo wniesienia przeciwko wyrokowi NSA tzw. rewizji nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego. Takim organem był, między innymi, Rzecznik Praw Obywatelskich.

W omawianej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich nie znalazł podstaw do złożenia rewizji nadzwyczajnej, o czym zawiadomił skarżącego pismem doręczonym mu 3 sierpnia 2000 r.

Po otrzymaniu tego pisma skarżący (reprezentowany przez pełnomocnika) wniósł skargę konstytucyjną. Zostały w niej zakwestionowane dwie wspomniane uchwały Rady Miasta Wrocławia: odrzucająca zarzuty skarżącego przeciwko projektowi miejscowego planu zagospodarowania oraz zatwierdzająca ten plan. W skardze zarzucono naruszenie przepisów Konstytucji dotyczących zasady zrównoważonego rozwoju, prawa do ochrony zdrowia oraz obowiązku władz publicznych zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego.

Stosownie do art. 49 w związku z art. 36 ustawy o TK skarga konstytucyjna została poddana kontroli wstępnej przez sędziego Trybunału. Postanowieniem z 29 listopada 2000 r. odmówił on nadania skardze dalszego biegu, uznając, że kwestionowane akty nie stanowiły podstawy prawnej ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego. Omawiane tutaj postanowienie – z 6 lutego 2001 r. – definitywnie zamykające badanie dopuszczalności skargi, zostało wydane w wyniku zażalenia skarżącego.

W uzasadnieniu postanowienia Trybunał wyjaśnił kilka istotnych elementów konstytucyjnego i ustawowego unormowania instytucji skargi konstytucyjnej. Na uwagę zasługuje w szczególności wypowiedź streszczona niżej w tezie 3. Potwierdza ona, że przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być, co do zasady, także normy prawa miejscowego (inaczej niż w przypadku kontroli abstrakcyjnej, która może dotyczyć jedynie umów międzynarodowych, ustaw i innych aktów pochodzących od centralnych organów państwowych – por. art. 188 Konstytucji).

ROZSTRZYGNIĘCIE

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

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich informujące o braku podstaw do złożenia rewizji nadzwyczajnej od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego nie nosi cech ostatecznego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji doręczenie skarżącemu tego pisma nie może być traktowane jako początek biegu terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej, określonego w art. 46 ust. 1 ustawy o TK.
2. O tym, że zaskarżony akt normatywny był podstawą ostatecznego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, można generalnie mówić wtedy, gdy owo rozstrzygnięcie – przy tym samym przedmiocie i zakresie sprawy – byłoby lub mogłoby być inne w przypadku nieobowiązania normy prawnej o treści kwestionowanej przez skarżącego. Nie ma przy tym decydującego znaczenia, czy organ prowadzący zakończoną sprawę *explicite* powołał kwestionowany przez skarżącego przepis.
3. Akty prawa miejscowego mogą być przedmiotem skargi konstytucyjnej, o ile zawierają normy generalne i abstrakcyjne i mogą być zaliczone do aktów prawa powszechnie obowiązującego (wniosek z art. 79 ust. 1 w związku z art. 188 pkt 5 Konstytucji).

4. Uchwała rady gminy (rady miejskiej) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma charakter aktu normatywnego. Konkretnie postanowienia takiego planu, dotyczące przeznaczenia terenów, wykorzystania gruntów i lokalizacji obiektów, nie przeczą temu, że jest to akt kształtujący prawa i obowiązki abstrakcyjnie określonych adresatów.
5. Nie można przypisać charakteru normatywnego uchwale rady gminy (rady miejskiej) w sprawie odrzucenia zarzutów wniesionych przez mieszkańców do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; uchwała taka jest formą prawną załatwienia indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej, a zatem aktem indywidualnym i konkretnym.

Przepisy Konstytucji i ustawy o TK

Konstytucja

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. 87. 1. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

2. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

Art. 188. Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- 5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1.

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. 46. 1. Skarga konstytucyjna, zwana dalej "skargą", może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia.

2. Skargę Trybunał rozpoznaje na zasadach i w trybie przewidzianym dla rozpoznawania wniosków o stwierdzenie zgodności ustaw z Konstytucją oraz innych aktów normatywnych z Konstytucją lub ustawami.

Art. 47. 1. Skarga poza wymaganiami dotyczącymi pisma procesowego powinna zawierać:

- 1) dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją,
- 2) wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób - zdaniem skarżącego - zostały naruszone,
- 3) uzasadnienie skargi, z podaniem dokładnego opisu stanu faktycznego.

2. Do skargi należy załączyć wyrok, decyzję lub inne rozstrzygnięcie, z podaniem daty jej doręczenia, wydane na podstawie zakwestionowanego aktu normatywnego.

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