



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 21 listopada 2019 r.

Pozycja 213

POSTANOWIENIE z dnia 19 grudnia 2018 r. Sygn. akt Ts 218/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski,

po wstępnym rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym, skargi konstytucyjnej S.Z. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Agencja Artystyczna Z., L.K.P. prowadzącej działalność gospodarczą pod firmą C. oraz M.Z. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Agencja Artystyczna A. w sprawie zgodności:

1) art. 58 § 1 pkt 1 w związku z art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.), w związku z art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.), w związku z art. 6 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1829), w związku ze stanowiskiem nr [...] Rady Miejskiej W. z 21 stycznia 2016 r. w sprawie podejmowania działań zmierzających do zapobiegania lokalizacji objazdowych występów, widowisk oraz pokazów dla celów widowiskowo-rozrywkowych z wykorzystaniem tresury zwierząt na terenach stanowiących własność Miasta W.;

2) art. 58 § 1 pkt 5a w związku z art. 3 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz art. 101 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1, art. 30 ust. 2 pkt 3 i art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 12, art. 23 ust. 1 i art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774, ze zm.), w związku ze stanowiskiem nr XX/5/16 Rady Miejskiej W. z 21 stycznia 2016 r. w sprawie podejmowania działań zmierzających do zapobiegania lokalizacji objazdowych występów, widowisk oraz pokazów dla celów widowiskowo-rozrywkowych z wykorzystaniem tresury zwierząt na terenach stanowiących własność Miasta W., z

art. 45 ust. 1, art. 22, art. 32, art. 65 ust. 1 oraz art. 73, art. 6, art. 7 w związku z art. 16 ust. 2, art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 21 listopada 2017 r. (data nadania), S.Z. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Agencja Artystyczna Z., L.K.P. prowadząca działalność gospodarczą pod firmą C. oraz M.Z. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Agencja Artystyczna A. (dalej: skarżący) zarzucili niezgodność art. 58 § 1 pkt 1 w związku z art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (ówcześnie: Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.; dalej: p.p.s.a.), w związku z art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (ówcześnie: Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, ze zm.; dalej: u.s.g.), w związku z art. 6 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1829; ustawa ta utraciła moc na podstawie art. 192 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – przepisy wprowadzające ustawę – prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej, Dz. U. z 2018 r. poz. 650, ze zm.), w związku ze stanowiskiem nr [...] Rady Miejskiej W. z 21 stycznia 2016 r. w sprawie podejmowania działań zmierzających do zapobiegania lokalizacji objazdowych występów, widowisk oraz pokazów dla celów widowiskowo-rozrywkowych z wykorzystaniem tresury zwierząt na terenach stanowiących własność Miasta W. (dalej: stanowisko RMW), w zakresie, w jakim „za niedopuszczalną uznają kontrolę przez sądy administracyjne uchwały organu samorządu terytorialnego wzywającą organy samorządu terytorialnego do realizacji polityki leżącej poza właściwością tego samorządu terytorialnego i do bojkotowania przez nie określonej grupy przedsiębiorców w celu wykluczenia ich jako strony z korzystania z mienia komunalnego bez istnienia ku temu podstawy prawnej ze względu na dowolne, różnicujące kryterium, w szczególności kryterium różnicujące między podmiotami prowadzącymi taką samą legalną działalność gospodarczą”, z art. 45 ust. 1, art. 22, art. 32, art. 65 ust. 1 oraz art. 73, art. 6, art. 7 w związku z art. 16 ust. 2, art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarżący zakwestionowali także art. 58 § 1 pkt 5a w związku z art. 3 § 2 p.p.s.a. oraz art. 101 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1, art. 30 ust. 2 pkt 3 i art. 33 ust. 5 u.s.g., w związku z art. 12, art. 23 ust. 1 i art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147, ze zm.), w związku ze stanowiskiem RMW, w zakresie, w jakim „odmawiają legitymacji czynnej podmiotom, do bojkotowania których wzywa bezprawnie organ samorządu terytorialnego w celu wykluczenia ich jako strony z korzystania z mienia komunalnego bez istnienia ku temu podstawy prawnej na podstawie aktu organu samorządu terytorialnego ze względu na dowolne, różnicujące kryterium, w przypadku braku istnienia obowiązku organu samorządu terytorialnego i osób prywatnych do zawarcia umowy z tymi bojkotowanymi podmiotami”, z art. 45 ust. 1, art. 22, art. 32, art. 65 ust. 1 oraz art. 73, art. 6, art. 7 w związku z art. 16 ust. 2, art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została sformułowana w związku z następującą sprawą.

Skarżący złożyli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. skargę na stanowisko RMW, domagając się stwierdzenia jego nieważności w całości.

Postanowieniem z 25 października 2016 r. (sygn. akt [...]) Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. odrzucił skargę skarżących, uznając ją za niedopuszczalną.

Na powyższe postanowienie skarżący wnieśli skargę kasacyjną, którą Naczelny Sąd Administracyjny w W. oddalił postanowieniem z 11 lipca 2017 r. (sygn. akt [...]), które zostało doręczone pełnomocnikowi skarżących 21 sierpnia 2017 r.

Zdaniem skarżących naruszone zostały: ich prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), swoboda działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), zasada równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji), wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy skarżących (art. 65 ust. 1 Konstytucji), wolność twórczości artystycznej skarżących, a także

wolność korzystania z dóbr kultury przez widzów (art. 73 w związku z art. 6 Konstytucji) oraz prawo do ograniczającej ingerencji w prawa i wolności konstytucyjne tylko w przypadkach uzasadnionych interesem publicznym (art. 31 ust. 3 Konstytucji) w związku z zasadą państwa prawa (art. 2 Konstytucji) i wywodzoną z niej zasadą zaufania do organów państwa oraz zasadą przyzwoitej legislacji oraz zasadą praworządności (art. 7 i art. 16 ust. 2 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p. TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Służy ono wyeliminowaniu – już w początkowej fazie postępowania – spraw, które nie mogą być przedmiotem rozstrzygnięcia merytorycznego. Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu, gdy nie spełnia ona określonych przez prawo wymagań lub jest oczywiście bezzasadna.

2. Skarżący zakwestionowali: art. 58 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302) stanowiący o tym, że sąd odrzuca skargę jeżeli sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego, w związku z:

1) art. 3 § 2 tej ustawy, wskazującym skargi, w zakresie których realizowana jest kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne;

2) z art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994), który przewiduje, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Razem z powyższymi przepisami został także zakwestionowany art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1829) o treści: „podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa” oraz ust. 2 tego przepisu o treści: „Właściwy organ nie może żądać ani uzależniać swojej decyzji w sprawie podjęcia, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej przez zainteresowaną osobę od spełnienia przez nią dodatkowych warunków, w szczególności od przedłożenia dokumentów lub ujawnienia danych, nieprzewidzianych przepisami prawa”. Skarżący w związku z powyższymi przepisami zakwestionował stanowisko nr [...] Rady Miejskiej W. z 21 stycznia 2016 r. w sprawie podejmowania działań zmierzających do zapobiegania lokalizacji objazdowych występów, widowisk oraz pokazów dla celów widowiskowo-rozrywkowych z wykorzystaniem tresury zwierząt na terenach stanowiących własność miasta W., w którym organ ten zajmuje pozytywne stanowisko w sprawie konsekwentnego prowadzenia polityki zapobiegającej lokalizacji objazdowych występów, widowisk oraz pokazów dla celów widowiskowo-rozrywkowych z wykorzystaniem tresury zwierząt na terenach będących własnością miasta W.

3. Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności lub praw. Musi ona spełniać wymagania, które zostały określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowane w przepisach ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p. TK).

Zgodnie z tymi regulacjami skarga powinna spełniać wymogi pisma procesowego, a nadto zawierać:

1) dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach określonych w Konstytucji i wobec których skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją;

2) wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone;

3) uzasadnienie wraz z dokładnym opisem stanu faktycznego.

Zarzuty sformułowane w skardze muszą uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co oznacza konieczność wywiedzenia z zaskarżonych przepisów określonej normy, wskazanie właściwych wzorców konstytucyjnych wyrażających prawa podmiotowe przysługujące osobom fizycznym bądź prawnym i – przez porównanie treści wynikających z obu regulacji – wykazanie ich wzajemnej niezgodności.

W ocenie Trybunału rozpatrywana skarga konstytucyjna nie spełnia powyższych warunków.

4. Trybunał zwraca przede wszystkim uwagę, że skarga w dużej części zawiera negatywną ocenę stanowiska sądów administracyjnych orzekających w sprawie. Skarżący uzasadniają ponadto niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów odwołując się do licznych orzeczeń sądów administracyjnych, które w swych rozstrzygnięciach zaprezentowały, odmienną od interpretacji sądów administracyjnych orzekających w sprawie skarżących, wykładnię tych regulacji. Z uzasadnienia skargi wynika również, że w orzecznictwie istnieją rozbieżności odnoszące się do interpretacji kwestionowanych przepisów w zakresie przesłanki interesu prawnego, przy czym w większości tych spraw sądy orzekły odmiennie, niż uczyniły to w sprawie skarżących. Krytyka orzeczeń sądowych oraz przywołanie odmiennych interpretacji sądów administracyjnych dotyczących zaskarżonych przepisów dowodzą, że skarżący wadliwie określili przedmiot skargi – uczynili z niego pozostające poza kognicją Trybunału akty stosowania prawa. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że kontrola stosowania prawa nie mieści się w zakresie jego kompetencji, ponieważ jest on „sądem prawa”, nie zaś „sądem faktów”. Nie jest też jego rolą zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału ukształtowany został pogląd, zgodnie z którym jeżeli utrwalona i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu prawnego, 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 z 19 lipca 2005 r., sygn. SK 37/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 87 i powołane tam orzeczenia). Jak ponadto wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny, „stałość, powtarzalność i powszechność praktyki sądowej może nadawać kwestionowanemu unormowaniu w sposób stały i powszechny określone znaczenie, podlegające następnie kontroli konstytucyjności. Stałość i powszechność praktyki, wynikającej z odczytywania przepisów w sposób niekonstytucyjny, powoduje bowiem nadanie samym przepisom trwałego i niekonstytucyjnego znaczenia. (...) Ujawnienie (...) zależności pomiędzy sferą stanowienia i stosowania prawa wymaga jednakże każdorazowo stwierdzenia, czy w istocie rzeczy mamy do czynienia z taką właśnie powtarzalną i powszechną metodą wykładni określonego przepisu – unormowania” (zob. postanowienie z 21 września 2005 r., sygn. SK 32/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 95). Skarżący, wskazując na rozbieżność orzecznictwa sądowego, i wręcz podkreślając, że wykładnia odmienna od zastosowanej w ich sprawie jest dominująca, nie wykazali jednak jednolitości

kwestionowanego rozumienia zaskarżonych przepisów, będącej warunkiem *sine qua non* trybunalskiej kontroli normy prawnej.

Powyższe okoliczności uzasadniają, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 1 i 3 w związku z art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK, odmowę nadania skardze dalszego biegu.

Z tych przyczyn Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p. TK skarżącym przysługuje prawo wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty jego doręczenia.