



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 21 listopada 2019 r.

Pozycja 214

POSTANOWIENIE

z dnia 19 lipca 2019 r.

Sygn. akt Ts 218/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mariusz Muszyński – przewodniczący i sprawozdawca

Michał Warciński

Leon Kieres,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2018 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze 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.,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnić zażalenia.

UZASADNIENIE

1. 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), 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 Rady), 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 wyklu-

czenia 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 Rzeczypospolitej Polskiej.

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 (ówcześnie: Dz. U. z 2016 r. poz. 2147, ze zm.), w związku ze stanowiskiem Rady, 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.

2. Postanowieniem z 19 grudnia 2018 r., doręczonym pełnomocnikowi skarżących 28 grudnia 2018 r., Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, stwierdzając, że skarżący nieprawidłowo określili jej przedmiot. Jak zauważył Trybunał, z uwagi na treść zarzutów sformułowanych w skardze należy przyjąć, że jej przedmiotem nie są – jak tego wymagają art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p. TK) – przepisy ustawy lub innego aktu normatywnego, lecz akt stosowania prawa.

3. W zażaleniu z 3 stycznia 2019 r. (data nadania) skarżący zakwestionował postanowienie Trybunału w całości, zarzucając mu:

a) błędne przyjęcie dodatkowej przesłanki ograniczającej dopuszczalność skargi konstytucyjnej przez założenie, że Trybunał Konstytucyjny nie jest właściwy w sprawach skargi konstytucyjnej, jeżeli nie dotyczy ona wykładni i stosowania zaskarżonych przepisów, co do których Sąd Najwyższy (dalej: SN) lub Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) „wydał orzeczenia, które mogą i powinny być uznane za wyraz stabilnej, utrwalonej i powszechnej metody zaskarżonych przepisów”. Zdaniem skarżących, taka zawężająca wykładnia jest wykładnią *ad absurdum*, gdyż prowadzi do wniosku, że racjonalny ustrojodawca dopuszczał i godził się z dokonywaniem naruszeń praw podstawowych gwarantowanych w Konstytucji dopóki SN lub NSA nie wydadzą sprzecznych z Konstytucją orzeczeń, które mogą i powinny być uznane za wyraz stabilnej, utrwalonej i powszechnej metody wykładni zaskarżonych przepisów;

b) naruszenie art. 79 ust. 1 Konstytucji przez przyjęcie, że celem ustrojodawcy było takie ukształtowanie skargi konstytucyjnej, która nie służy ochronie praw podstawowych jednostki, a ma za zadanie jedynie korygowanie powszechnie akceptowanej i utrwalonej wykładni kwestionowanego przepisu, gdy tymczasem – zdaniem skarżących – „każdy, a nie tylko ten wobec którego zastosowano powszechnie akceptowaną i utrwaloną wykładnię kwestionowanego przepisu, i czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego”;

c) błędne ustalenie stanu faktycznego w zakresie stanu orzecznictwa dotyczącego art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. w związku z art. 3 § 2 p.p.s.a. oraz art. 101 u.s.g., poprzez przyjęcie, że „w większości spraw sądy orzekły odmiennie, niż uczyniły to w sprawie skarżącego”;

d) błędne przyjęcie, w oparciu o błędnie ustalone orzecznictwo, że w istocie rzeczy nie ma powtarzalnej i powszechnej metody wykładni art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. w związku z art. 3 § 2 p.p.s.a. oraz art. 101 u.s.g. dotyczącej interesu prawnego skarżących, która wbrew Konstytucji zaprzecza istnieniu interesu prawnego podmiotów i uniemożliwia w ten sposób kontrolę sądowoadministracyjną takich aktów jak stanowiska w formie uchwał organów samorządu terytorialnego zakazujące udostępniania mienia gminnego, w tym nieruchomości gminnych, określonej grupie przedsiębiorców prowadzących legalną działalność gospodarczą;

e) błędne przyjęcie, że skarżący wadliwie określili przedmiot skargi, gdyż uczynili nim pozostające poza kognicją Trybunału akty stosowania prawa poprzez pominięcie argumentów przedstawionych w skardze konstytucyjnej i wskazujących na właściwe wzorce konstytucyjne z jednoczesnym wskazaniem niewłaściwej wykładni art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. w związku z art. 3 § 2 p.p.s.a. oraz art. 101 u.s.g., i niekonstytucyjnych skutków tej wykładni prowadzącej do naruszenia praw podstawowych skarżących;

f) brak analizy stanu faktycznego i prawnego w niniejszej sprawie i wierne powtórzenie brzmienia postanowień Trybunału Konstytucyjnego i ich uzasadnień w sprawach wnoszonych w imieniu przedsiębiorców cyrkowych.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Zgodnie z art. 61 ust. 5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p. TK), skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 37 ust. 1 pkt 3 lit. c w związku z art. 61 ust. 5-8 u.o.t.p. TK). Na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał bada przede wszystkim, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

2. Trybunał stwierdza, że kwestionowane postanowienie jest prawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu nie podważają podstaw odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

3. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej może być przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych prawach, wolnościach lub obowiązkach skarżącego. Z przyjętego modelu skargi konstytucyjnej wynika, że skierowana jest ona wyłącznie przeciwko ustawie lub innemu aktowi normatywnemu naruszającemu konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego. Skarżący nie może więc kwestionować ostatecznego orzeczenia sądu ani też decyzji organu administracji publicznej. Skarga konstytucyjna jest bowiem „zawsze »skargą na przepis«, a nie na jego konkretne, wadliwe zastosowanie, nawet jeśli to prowadziłoby do niekonstytucyjnego skutku. Kontrola stosowania prawa przez sądy – choćby nawet błędnego – pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego” (postanowienie z 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131).

Wyjątek od tej zasady – rozszerzający zakres przedmiotowy skargi konstytucyjnej – został wypracowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z nim, jeżeli jednolita i konsekwentna 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. np. postanowienie z 21 września 2005 r., sygn. SK 32/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 95).

Przedmiotem skargi może być więc wyłącznie norma prawna (wywiedziona z treści zakwestionowanych przepisów lub ich jednolitej wykładni), na podstawie której zapadło ostateczne orzeczenie o wolnościach lub prawach skarżącego.

Dlatego bezpodstawne jest twierdzenie skarżących, że możliwość objęcia skargą utrwalonej i jednolitej wykładni przepisów stanowi przesłankę ograniczającą wniesienie skargi konstytucyjnej. Mając na uwadze przesłanki z art. 79 ust. 1 Konstytucji, możliwość zakwestionowania takiej wykładni nie ogranicza, a wręcz przeciwnie – rozszerza zakres przedmiotowy skargi konstytucyjnej.

4. Skarżący zarzucili, że Trybunał nieprawidłowo ustalił brak jednolitości w stosowaniu zakwestionowanych przepisów przez sądy, w zażaleniu przy tym powtórnie wskazali, że orzecznictwo NSA w odniesieniu do wykładni tych przepisów jest niespójne. W związku z tym należy podkreślić, że powoływanie się w skardze konstytucyjnej na rozbieżności w orzecznictwie sądowym – jak słusznie zauważył Trybunał – co do zasady prowadzi do uznania przez Trybunał, że stawiane zarzuty dotyczą sfery stosowania prawa (zob. wyrok z 22 listopada 2016 r., sygn. SK 2/16, OTK ZU A/2016, poz. 92). W takich wypadkach merytoryczne rozpoznanie zarzutu byłoby w istocie orzeczeniem w sprawie aktu stosowania prawa, polegającym na rozstrzygnięciu rozbieżności interpretacyjnych w orzecznictwie sądowym przez Trybunał, który *de lege fundamentalis lata* nie ma do tego kompetencji, gdyż – co wyraźnie zaakcentował w zakwestionowanym postanowieniu – jest sądem prawa, a nie organem prowadzącym nadzór judykacyjny nad sądami (zob. postanowienie z 28 lutego 2017 r., sygn. Ts 200/16, OTK ZU B/2017, poz. 73).

5. Skoro w skardze zakwestionowano konstytucyjność wykładni przepisów, dokonanej przez orzekające w sprawie skarżących sądy administracyjne, to Trybunał w postanowieniu z 19 grudnia 2018 r. zasadnie stwierdził, że „skarżący wadliwie określili przedmiot skargi – uczynili z niego pozostające poza kognicją Trybunału akty stosowania prawa”, a w związku z tym prawidłowo odmówił nadania skardze dalszego biegu.

Mając powyższe na względzie, Trybunał – na podstawie art. 61 ust. 8 u.o.t.p. TK – nie uwzględnił zażaleń.