



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 8 lutego 2016 r.

Pozycja 103

POSTANOWIENIE z dnia 22 września 2015 r. Sygn. akt Ts 210/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej SPTS w sprawie zgodności:

art. 31 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.) z art. 2 w zw. z art. 12 i art. 12 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 3 czerwca 2015 r. (data nadania) SPTS (dalej: stowarzyszenie) zakwestionowało zgodność art. 31 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.; dalej: k.p.a.) w zakresie, w jakim przepis ten uzależnia dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym od wystąpienia przesłanki interesu społecznego, z art. 2 w zw. z art. 12 i art. 12 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną złożono w związku z następującą sprawą. Marszałek Województwa L. w postanowieniu z marca 2013 r. odmówił dopuszczenia stowarzyszenia jako organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym wszczętym na wniosek P.B. (niebędącego członkiem stowarzyszenia), dotyczącym zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym na linii komunikacyjnej L.-W. Organ stwierdził, że stowarzyszenie zrzesza przewoźników prowadzących działalność konkurencyjną w stosunku do działalności strony postępowania, a wniosek o dopuszczenie go do postępowania ma na względzie wyłącznie partykularny interes jego członków, a nie interes społeczny.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w L., w postanowieniu z kwietnia 2013 r. utrzymało zaskarżone postanowienie w mocy.

Skargę, którą od tego postanowienia wniosło stowarzyszenie, Wojewódzki Sąd Administracyjny w L., wyrokiem z listopada 2013 r. oddalił. Następnie Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku ze stycznia 2015 r., oddalił jego skargę kasacyjną. Sąd podzielił ocenę wyrażoną w sprawie przez organy i sąd pierwszej instancji, zgodnie z którą działanie stowarzy-

szenia nie było uzasadnione interesem społecznym, lecz miało na celu ograniczenie konkurencji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 138 w zw. z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) z dniem 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy w postępowaniu przed Trybunałem w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe, tzn. przepisy ustawy o TK. Rozpatrywana skarga konstytucyjna została wniesiona przed dniem wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r., dlatego do jej wstępnej kontroli zastosowanie mają przepisy ustawy o TK.

Skarga konstytucyjna jest kwalifikowanym środkiem ochrony wolności lub praw. Musi ona spełniać przesłanki warunkujące jej dopuszczalność. Zasadniczo zostały one określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowane w art. 46 i art. 47 ustawy o TK. Zgodnie z przywołanymi regulacjami skarga, poza spełnieniem warunków określonych dla pisma procesowego, powinna zawierać: dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach określonych w Konstytucji i w związku z którym skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone; a także uzasadnienie z dokładnym opisem stanu faktycznego. Zarzuty sformułowane w skardze muszą więc uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co oznacza konieczność wywiedzenia z zaskarżonych przepisów określonej normy, wskazania adekwatnych wzorców konstytucyjnych wyrażających podmiotowe prawa przysługujące osobom fizycznym bądź prawnym i – w wyniku porównania treści wynikających z obu regulacji – wykazania ich wzajemnej niezgodności.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego rozpatrywana skarga konstytucyjna nie spełnia tych warunków.

Kwestionowany w skardze art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. stanowi, że organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

Zdaniem stowarzyszenia przepis ten narusza zasadę przyzwoitej legislacji (art. 2 w zw. z art. 12 Konstytucji), ponieważ wprowadza ogólnikowe kryterium interesu społecznego; ponadto jest niezgodny z zasadą wolności tworzenia i działania stowarzyszeń (art. 12 Konstytucji), ogranicza bowiem udział organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym do sytuacji, w których wykażą one istnienie przesłanki interesu społecznego. Tymczasem Konstytucja tego rodzaju wymogu nie przewiduje.

Odnosząc się do tak sformułowanego zarzutu, Trybunał Konstytucyjny przypomina, że wzorcami kontroli w sprawie zainicjowanej złożeniem skargi konstytucyjnej mogą być tylko przepisy wyrażające wolności lub prawa skarżącego (zob. postanowienia pełnego składu TK z: 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225; 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60; 16 lutego 2009 r., Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23). Orzecznictwo w tym zakresie jest utrwalone, a Trybunał Konstytucyjny nie widzi podstaw do zmiany przyjętego poglądu. Zdaniem Trybunału stowarzyszenie błędnie określiło wzorce kontroli, co powoduje, że skardze nie można nadać dalszego biegu.

Jak wynika z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, podstawą do formułowania konstytucyjnych wolności i praw, których naruszenie uprawnia do złożenia skargi konstytucyjnej, są postanowienia rozdziału II Konstytucji. W interpretacji przepisów zawartych w tym rozdziale mogą być pomocne zasady ogólne, np. wynikająca z art. 12 Konstytucji, która chroni wolność tworzenia i działania organizacji społecznych od strony instytucjonalnej (por. wyrok TK z 24 lutego 2004 r., K 54/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 10). Zasady te nie mogą jednak stanowić samoistnej podstawy skargi konstytucyjnej. Podstawy takiej należy szukać w konkretnych przepisach Konstytucji statuujących określone prawo lub wolność (por. wyrok TK z 28 października 2010 r., SK 19/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 83 oraz postanowienie TK z 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). W analizowanej sprawie przepisem takim jest art. 58 Konstytucji, który reguluje wolność zrzeszania się (a w konsekwencji także wolność działania zrzeszeń), jednak stowarzyszenie nie przywołało tego przepisu jako wzorca kontroli kwestionowanego przepisu (por. postanowienie TK z 13 grudnia 2011 r., Ts 151/11, OTK ZU nr 1/B/2012, poz. 140). Dlatego też Trybunał uznał, że stowarzyszenie nieprawidłowo uczyniło art. 12 Konstytucji wzorcem kontroli w tej sprawie.

Ze względu zaś na fakt, że stowarzyszenie powiązało art. 2 z art. 12 Konstytucji, który, jak Trybunał wyjaśnił, nie ustanawia żadnego prawa podmiotowego, również art. 2 Konstytucji nie może być wzorcem kontroli w tej sprawie.

Wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego (podobnie jak inne zasady) nie jest samoistnym źródłem praw podmiotowych, których ochrony skarżący mógłby domagać się w skardze konstytucyjnej. Zasada ta wyznacza jedynie standard kreowania wolności i praw przez ustawodawcę oraz standard korzystania z nich, nie wprowadzając konkretnej wolności czy konkretnego prawa (zob. orzeczenia TK z 10 stycznia 2001 r., Ts 72/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 12 oraz 20 lutego 2008 r., SK 27/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 22). Ze względu na powiązanie tego wzorca kontroli z art. 12 Konstytucji niemożliwe jest zrekonstruowanie konkretnego konstytucyjnego prawa podmiotowego, które miałyby zostać naruszone w sprawie stowarzyszenia.

Przywołanie przez stowarzyszenie jako wzorca kontroli zaskarżonego przepisu jedynie art. 2 w zw. z art. 12 oraz art. 12 Konstytucji powoduje, że skarga konstytucyjna nie spełnia warunków określonych w art. 79 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, co jest samodzielną przesłanką odmowy nadania jej dalszego biegu.

Ponadto w ocenie Trybunału skarga jest oczywiście bezzasadna (art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

Organy i sądy nie miały w związku z wnioskiem stowarzyszenia wątpliwości co do tego, że chciało ono wykorzystać możliwość przystąpienia do postępowania administracyjnego, jaką przewiduje dla stowarzyszeń art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a., do tego, by nie dopuścić do uruchomienia nowej linii przewozowej konkurencyjnej wobec linii, na której prowadzą działalność członkowie stowarzyszenia, że celem podjęcia próby przystąpienia do postępowania była wyłącznie ochrona partykularnych interesów członków stowarzyszenia i że dopuszczenie go do udziału w sprawie mogłoby spowodować n.p. ujawnienie tajemnicy firmy przewoźnika ubiegającego się o zezwolenie. Ustalono między innymi, że stowarzyszenie zrzesza przewoźników prowadzących konkurencyjną działalność wobec działalności ubiegającego się o zezwolenie, a zastępca prezesa zarządu stowarzyszenia jest przedsiębiorcą dominującym na tej linii komunikacyjnej.

W świetle tych ustaleń nie budzi wątpliwości Trybunału to, że w postępowaniu administracyjnym żadne prawa konstytucyjne stowarzyszenia, których ochrony mogłoby ono oczekiwać w ramach skargi konstytucyjnej, nie zostały naruszone. Wolność działania stowarzyszeń, którą stowarzyszenie wywiodło z art. 12 Konstytucji, nie oznacza wszak jego dowolności. Artykuł 12 Konstytucji nie przewiduje, by stowarzyszenia mogły wstępować na pra-

wach strony do dowolnego postępowania administracyjnego czy sądowego dotyczących innych podmiotów, by reprezentować interesy swoich członków. Stowarzyszenie jak każdy inny podmiot może podejmować takie działania, na jakie zezwalają mu powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Przepisy te gwarantują stowarzyszeniu możliwość występowania w charakterze strony bez ograniczeń w postępowaniach administracyjnych dotyczących uprawnień samego stowarzyszenia, jako że każdy podmiot, którego interesu prawnego dotyczy sprawa, ma prawo bronić w niej swoich praw. W postępowaniu administracyjnym dotyczącym zezwolenia na wykonywanie przewozów, w którym oddalono wniosek stowarzyszenia o dopuszczenie go do udziału w postępowaniu, prawo do reprezentowania swojego interesu prawnego miał jego inicjator – P.B. Przedsiębiorcy prowadzący działalność konkurencyjną wobec jego działalności, zrzeszeni w stowarzyszeniu, próbowali uzyskać dla siebie uprawnienie do występowania w tym postępowaniu na prawach strony, by utrudnić mu uzyskanie zezwolenia (co stwierdził NSA). Ich celem była więc nie społeczna kontrola działania administracji podejmowana w interesie ogółu, lecz obejście przepisów wskazujących strony postępowania administracyjnego.

Na marginesie Trybunał Konstytucyjny zauważa, że stowarzyszenie nie ma racji, zarzucając, iż kwestionowany przepis jest niezgodny z Konstytucją, ponieważ posługuje się pojęciem niedookreślonym.

Trybunał niejednokrotnie wskazywał, że zwroty (pojęcia) niedookreślone i nieostre, z których wystąpieniem stowarzyszenie wiąże naruszenie swych konstytucyjnych praw, istnieją w każdym systemie prawnym, nie jest bowiem możliwe skonstruowanie przepisów, które nie pozostawiałyby żadnego marginesu swobody w ich odczytywaniu. Ponadto zastosowanie pojęć nieostrych pozwala systemowi prawa objąć daną regulacją różne przypadki, których enumeratywne wyliczenie często nie jest możliwe. Jak wskazywał Trybunał w postanowieniu z 27 kwietnia 2004 r.: „Każdy akt prawny (czy konkretny przepis prawny) zawiera pojęcia o mniejszym lub większym stopniu niedookreśloności. Nieostrość czy niedookreśloność pojęć prawnych sprzyja uelastycznieniu porządku prawnego (...). Nie każda więc, ale jedynie kwalifikowana – tj. niedająca się usunąć w drodze uznanych metod wykładni – nieostrość czy niejasność przepisu może stanowić podstawę stwierdzenia jego niekonstytucyjności” (P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36). Zwroty (pojęcia) niedookreślone przesuwają wykonanie obowiązku konkretyzacji normy na etap stosowania prawa i w związku z tym dają sądom (czy organom administracji – tak jest w wypadku np. uznania administracyjnego) pewną swobodę decyzyjną. Nie można jej jednak utożsamiać z dowolnością i wolnością od zewnętrznej kontroli. Niedostateczna precyzja i brak dookreśloności przepisu może tylko wtedy być podstawą zarzutu, gdy dany zwrot nie daje przy użyciu ogólnie aprobowanych technik wykładni możliwości ustalenia jego znaczenia. Stowarzyszenie nie wykazało zaś, by taki stan rzeczy miał miejsce w wypadku art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a.; wątpliwości co do wykładni pojęcia interesu społecznego nie miały ani stosujące ten przepis organy, ani sądy obu instancji.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.