



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 29 marca 2018 r.

Pozycja 42

POSTANOWIENIE

z dnia 15 lutego 2018 r.

Sygn. akt Ts 164/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Zielonacki – przewodniczący i sprawozdawca

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz

Leon Kieres,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2017 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej S.Z., L.K.P. i M.Z.,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnić zażalenia.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 23 sierpnia 2017 r. (data nadania) S.Z., L.K.P. i M.Z. (dalej: skarżący) zakwestionowali zgodność: po pierwsze, art. 58 § 1 pkt 5a w związku z art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) oraz art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, ze zm.; dalej: u.s.g.), w związku z art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1829, ze zm.; dalej: u.s.d.g.) i w związku z zarządzeniem nr 255/GN/2016 Prezydenta Miasta S. z 15 kwietnia 2016 r. w sprawie zakazu udostępniania terenów stanowiących własność Miasta S. i Skarbu Państwa na cele związane z organizowaniem objazdowych przedstawień cyrkowych z udziałem zwierząt (dalej: zarządzenie Prezydenta Miasta S. z 15 kwietnia 2016 r.) w zakresie, w jakim „odmawiają legitymacji czynnej podmiotom wykluczonym jako strony z korzystania z mienia publicznego bez istnienia ku temu podstawy prawnej, na podstawie aktu organu samorządu terytorialnego ze względu na dowolne, różnicujące kryterium, w szczególności kryterium różnicujące między podmiotami prowadzącymi taką samą legalną działalność gospodarczą”; po drugie, art. 58 § 1 pkt 5a w związku z art. 3 § 2 pkt 6 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.; dalej: u.g.n.) i w związku z zarządzeniem Prezydenta Miasta S. z 15 kwietnia 2016 r. w zakresie, w jakim „odmawiają legitymacji czynnej podmiotom wykluczonym jako strony z korzystania z mienia publicznego bez istnienia ku temu pod-

stawy prawnej, na podstawie aktu organu samorządu terytorialnego ze względu na dowolne, różnicujące kryterium, w przypadku braku istnienia obowiązku organu samorządu terytorialnego do zawarcia umowy z tymi podmiotami”, z art. 45 ust. 1, art. 22, art. 32, art. 65 ust. 1, art. 73, art. 6, art. 7 w związku z art. 16 ust. 2, art. 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem skarżących, postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 kwietnia 2017 r. (sygn. akt I OSK 27/17), oddalające skargę kasacyjną skarżących od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. z października 2016 r. (sygn. akt) w sprawie ze skargi skarżących na zarządzenie Prezydenta Miasta S. z 15 kwietnia 2016 r., narusza ich prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), swobodę działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), zasadę równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji), wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji), wolność twórczości artystycznej oraz wolność korzystania z dóbr kultury przez widzów (art. 73 w związku z art. 6 Konstytucji), a także prawo do ograniczającej ingerencji w prawa i wolności konstytucyjne tylko w wypadkach uzasadnionych interesem publicznym (art. 31 ust. 3 Konstytucji) w związku z zasadami: państwa prawa, zaufania do organów państwa, przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji) i praworządności (art. 7 i art. 16 ust. 2 Konstytucji).

Postanowieniem z 19 grudnia 2017 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżących 27 grudnia 2017 r.) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze, stwierdziwszy, że skarżący nieprawidłowo określili jej przedmiot. Jak zauważył Trybunał, z uwagi na treść zarzutów sformułowanych w skardze należy przyjąć, że jej przedmiotem nie jest – 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; dalej: u.o.t.p. TK) – przepisy ustawy lub innego aktu normatywnego, lecz indywidualny akt stosowania prawa.

W zażaleniu złożonym 3 stycznia 2018 r. (data nadania) skarżący zakwestionowali postanowienie Trybunału w całości. Zwrócili w nim uwagę na to, że zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji „jedyną” przesłanką wniesienia skargi jest „uprzednie zastosowanie zaskarżonego przepisu w indywidualnej sprawie skarżącego”. W związku z tym, skoro wyczerpali drogę prawną, a zaskarżone przez nich przepisy były podstawą orzeczenia, w którym – ich zdaniem – doszło do naruszenia konstytucyjnych praw wskazanych w skardze, to złożony przez nich środek prawny jest dopuszczalny, a Trybunał właściwy do jego rozpoznania. Wskazany przepis ustawy zasadniczej nie statuuje natomiast – co przyjął Trybunał – przesłanki stabilności i trwałości linii orzeczniczej potwierdzonej judykatami SN lub NSA. Zdaniem skarżących, wykładnia art. 79 ust. 1 Konstytucji przyjęta przez Trybunał w postanowieniu z 19 grudnia 2017 r. jest wykładnią *ad absurdum*, gdyż „prowadzi do wniosku, że racjonalny ustrojodawca dopuszczał i godził się z dokonywaniem naruszeń praw podstawowych gwarantowanych w Konstytucji RP dopóki Sąd Najwyższy lub Naczelny Sąd Administracyjny nie wydałby sprzecznych z Konstytucją RP orzeczeń, które mogą i powinny być uznane za wyraz stabilnej, utrwalonej i powszechnej metody wykładni zaskarżanych przepisów”. Tymczasem – jak zauważyli skarżący – zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, „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 (...)”. Wykładnia tego przepisu ustawy zasadniczej, dokonana przez Trybunał w zakwestionowanym postanowieniu, nie służy więc ochronie praw podstawowych jednostki. W związku z powyższym skarżący wnieśli o uwzględnienie zażalenia i nadanie złożonej skardze dalszego biegu.

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; 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 zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu nie podważają podstaw odmowy nadania skardze dalszego biegu.

3. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, przedmiotem skargi konstytucyjnej jest „ustawa lub inny akt normatywny”, a podmiotem uprawnionym do jej wniesienia „każdy, czyje wolności lub prawa zostały naruszone”. Istotą tego środka prawnego jest kontrola zgodności z ustawą zasadniczą podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego, a także ochrona przysługujących mu wolności i praw. Z tego względu w skardze należy dokładnie określić przedmiot skargi, tj. wskazać przepisy lub normy prawne, które były podstawą tego orzeczenia, a także uzasadnić, w jaki sposób naruszają one wolności lub prawa występującego z tym środkiem prawnym (art. 53 ust. 1 pkt 1 i 3 u.o.t.p. TK).

3.1. Jak ustalił Trybunał w zakwestionowanym postanowieniu, a czego skarżący w zażaleniu nie kwestionują, w skardze podano w wątpliwość konstytucyjność wykładni przepisów: ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.; dalej: p.p.s.a.); ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, ze zm.; dalej: u.s.g.); ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1829, ze zm.; dalej: u.s.d.g.) i ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147, ze zm.; dalej: u.g.n.), dokonanej przez orzekające w sprawie skarżących sądy administracyjne, nie zaś konstytucyjność ich treści normatywnej. Zarzucono przy tym, że wykładnia ta nie jest jednolita.

3.2. 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 TK z 22 listopada 2016 r., sygn. SK 2/16, OTK ZU A/2016, poz. 92). W swoich orzeczeniach Trybunał wielokrotnie bowiem podkreślał, że ani kontrola prawidłowości ustaleń organów stosujących prawo, ani kontrola sposobu wykładni obowiązujących przepisów nie leżą w kompetencjach Trybunału (zob. np. postanowienie TK z 28 lipca 2015 r., sygn. SK 22/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 117). 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 TK z 28 lutego 2017 r., sygn. Ts 200/16, OTK ZU B/2017, poz. 73).

3.3. 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.

4. Skoro w skardze zakwestionowano konstytucyjność wykładni przepisów p.p.s.a., u.s.g., u.s.d.g. i u.g.n., dokonanej przez orzekające w sprawie skarżących sądy administracyjne, to Trybunał w postanowieniu z 19 grudnia 2017 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 zażalenia.