



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 26 czerwca 2019 r.

Pozycja 123

POSTANOWIENIE

z dnia 12 października 2018 r.

Sygn. akt Ts 67/18

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mariusz Muszyński,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej S.Z. w sprawie zgodności:

- 1) 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.) w związku z art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875),
- 2) 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.) oraz art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875) w związku z art. 6 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm.) w związku z decyzją Prezydenta Miasta T. z 11 maja 2016 r. (nr [...]) w sprawie wynajmowania terenów gminnych właścicielom cyrków organizujących występy z udziałem zwierząt,
- 3) 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.) oraz art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875) w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1, art. 30 ust. 2 pkt 3 i art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875), 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) i w związku z decyzją Prezydenta Miasta T. z 11 maja 2016 r. (nr [...]) w sprawie wynajmowania terenów gminnych właścicielom cyrków organizujących występy z udziałem zwierząt 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 oraz art. 31 ust. 3 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 23 kwietnia 2018 r. (data nadania) S.Z. (dalej: skarżący) wystąpił o stwierdzenie, że: 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.) w związku z 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 zakresie, w jakim „nie obejmują kognicją sądów administracyjnych aktów o charakterze generalnym i abstrakcyjnym wydanych przez organy samorządu terytorialnego, których skutki prawne wymierzone są przeciwko grupie przedsiębiorców prowadzących legalną działalność gospodarczą i powodują ograniczenie ich prawa do sądu, ograniczają swobodę działalności gospodarczej i wolność sztuki”; art. 58 § 1 pkt 5a w związku z art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. oraz art. 101 u.s.g. w związku z art. 6 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm.; dalej: u.s.d.g.) w związku z decyzją Prezydenta Miasta T. z 11 maja 2016 r. (nr [...]) w sprawie wynajmowania terenów gminnych właścicielom cyrków organizujących występy z udziałem zwierząt (dalej: decyzja Prezydenta Miasta T. z 11 maja 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”; 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 2018 r. poz. 121, ze zm.), i w związku z decyzją Prezydenta Miasta T. z 11 maja 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 przypadku braku istnienia obowiązku organu samorządu terytorialnego do zawarcia umowy z tymi podmiotami”, są niezgodne 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 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została sformułowana w związku z następującą sprawą.

W decyzji z 11 maja 2016 r. Prezydent Miasta T. ustalił schemat postępowania w wypadku złożenia przez podmiot zewnętrzny wniosku o najem terenu w celu organizacji występów cyrkowych. Punkt 1c tej decyzji stanowi, że jeżeli wnioskodawca organizuje występy z udziałem zwierząt, to dział/jednostka organizacyjna przygotowuje oświadczenie woli o nieprzyjęciu oferty i braku woli zawarcia umowy, z uwagi na oczekiwania społeczności gminnej, wyrażone podczas konsultacji i badań społecznych w sprawie wynajmowania terenów gminnych właścicielom cyrków organizującym występy z udziałem zwierząt. Na powyższą decyzję skarżący wniósł skargę.

Postanowieniem z 21 sierpnia 2017 r. (sygn. akt [...]) Wojewódzki Sąd Administracyjny w B. (dalej: WSA w B.) odrzucił skargę jako niedopuszczalną. Stwierdził w nim, że zaskarżona decyzja nie mieści się w żadnej kategorii aktów objętych kognicją sądów administracyjnych. Nie stanowi bowiem ani aktu prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, ani też innego aktu organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podjętego w sprawach z zakresu administracji publicznej. Wbrew swej nazwie nie jest również decyzją administracyjną. Jest aktem wewnętrznym, odnoszącym się wyłącznie do organów w nim wskazanych.

Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z 12 stycznia 2018 r. (sygn. akt [...]) oddalił skargę kasacyjną, podzieliwszy argumenty sądu pierwszej instancji. Podkreślił, że decyzja Prezydenta Miasta T. jest jedynie swoistą instrukcją działania podległych mu organów w razie złożenia oferty najmu przez taki podmiot jak skarżący. Aktem tym prezydent ujawnił swój brak woli, jako organu

wykonawczego gospodarującego gminnym zasobem nieruchomości, zawarcia umowy z podmiotem zajmującym się organizacją występów cyrkowych z udziałem zwierząt. Aktem tym prezydent wykonuje swoje uprawnienia właścicielskie względem nieruchomości gminnych i deklaruje, że w związku z oczekiwaniami lokalnej społeczności nie będzie wynajmował terenów pod działalność, której społeczność ta nie akceptuje. Rozstrzygnięcie to, wraz z uzasadnieniem, zostało doręczone skarżącemu 23 stycznia 2018 r.

Zdaniem skarżącego zastosowana przez orzekające w jego sprawie sądy administracyjne wykładnia zakwestionowanych w skardze przepisów naruszyła: prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), gdyż pozbawiła skarżącego „możliwości prawnej ochrony przed abstrakcyjnym i generalnym aktem administracyjnym” (tj. decyzją Prezydenta Miasta T. z 11 maja 2016 r.), którego skarżący „jest adresatem prawnym w zakresie skutków prawnych, ponieważ jak wynika z tej decyzji, wyklucza się skarżącego jako stronę z korzystania z mienia publicznego bez istnienia ku temu podstawy prawnej”; 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 skarżącego, a także wolność korzystania z dóbr kultury przez widzów (art. 73 w związku z art. 6 Konstytucji); zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) w związku z zasadą państwa prawa (art. 2 Konstytucji) i wywodzoną z tej zasady zasadą zaufania do organów państwa, zasadą przyzwoitej legislacji oraz zasadą praworządności (art. 7 i art. 16 ust. 2 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony wolności lub praw. Musi ona spełniać przesłanki jej dopuszczalności, 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).

2. Zgodnie z tymi regulacjami skarga powinna spełniać wymogi określone dla pisma procesowego, a nadto 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 wobec którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p. TK); wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK), a także uzasadnienie wraz z dokładnym opisem stanu faktycznego (art. 53 ust. 1 pkt 3 i 4 u.o.t.p. TK). 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.

3. W ocenie Trybunału rozpatrywana skarga konstytucyjna warunków powyższych nie spełnia.

4. Należy przede wszystkim podkreślić, że obszerne fragmenty skargi zawierają negatywną ocenę stanowiska sądów administracyjnych orzekających w sprawie. Skarżący ponadto uzasadnia niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów, odwołując się do licznych orzeczeń sądów administracyjnych, które w swych judykatach zaprezentowały wykładnię tych regulacji odmienną od interpretacji orzekających w jego sprawie sądów administracyjnych. Skarżący wykazuje również, że w orzecznictwie istnieją rozbieżności odnoszące się do interpretacji kwestionowanych przepisów w zakresie przesłanki interesu prawnego (którego *notabene* ani WSA w B., ani NSA nie badały),

przy czym akcentuje to, że w większości spraw sądy orzekły odmiennie, niż uczyniły to w jego sprawie. Krytyka orzeczeń sądowych oraz przywołanie odmiennych interpretacji sądów administracyjnych dotyczących zaskarżonych przepisów dowodzą, że skarżący wadliwie określił przedmiot skargi – uczynił nim pozostające poza kognicją Trybunału akty stosowania prawa. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że jest „sądem prawa” nie zaś „sądem faktów”, a w konsekwencji kontrola stosowania prawa nie mieści się w zakresie jego kompetencji.

5. 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 TK z 19 lipca 2005 r., sygn. SK 37/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 87 i powołane tam orzeczenia). Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „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 rozbieżności orzecznictwa sądowego, nie wykazał jednolitości kwestionowanego rozumienia zaskarżonych przepisów, będącej warunkiem *sine qua non* trybunalskiej kontroli normy prawnej (zob. także postanowienia TK z: 19 grudnia 2017 r., sygn. Ts 164/17, OTK ZU B/2018, poz. 41, sygn. Ts 165/17, OTK ZU B/2018, poz. 43 oraz sygn. Ts 182/17, OTK ZU B/2018, poz. 53).

6. Mając powyższe na względzie, Trybunał stwierdza, że analizowana skarga nie spełnia podstawowych warunków określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowanych w art. 53 ust. 1 pkt 1-3 u.o.t.p. TK.

Okoliczność ta jest zgodnie z art. 64 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p. TK podstawą odmowy nadania rozpatrywanej skardze dalszego biegu.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

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