



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 26 czerwca 2019 r.

Pozycja 124

POSTANOWIENIE z dnia 11 kwietnia 2019 r. Sygn. akt Ts 67/18

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres – przewodniczący i sprawozdawca
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Zbigniew Jędrzejewski,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 12 października 2018 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej S.Z.,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnąć zażalenia.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 23 kwietnia 2018 r. (data nadania) S.Z. (dalej: skarżący) wystąpił o stwierdzenie, że:

1) art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (ówcześnie: Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, 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.; obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 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”,

2) 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 (ówcześnie: Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm.; dalej: u.s.d.g.; akt uchylony 30 kwietnia 2018 r. przez art. 192 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej, Dz. U. poz. 650) 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 T.) 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”,

3) 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 (ówcześnie: Dz. U. z 2016 r. poz. 2147; obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 121, ze zm.) i w związku z decyzją Prezydenta T. 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 Rzeczypospolitej Polskiej.

Zdaniem skarżącego, zastosowana przez orzekające w jego sprawie sądy administracyjne wykładnia zakwestionowanych w skardze przepisów naruszyła:

1) prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), gdyż pozbawiła go „możliwości prawnej ochrony przed abstrakcyjnym i generalnym aktem administracyjnym” (tj. decyzją Prezydenta T.), 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”;

2) swobodę działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji);

3) zasadę równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji);

4) wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji);

5) wolność twórczości artystycznej skarżącego oraz wolność korzystania z dóbr kultury przez widzów (art. 73 w związku z art. 6 Konstytucji);

6) zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) w związku z zasadą państwa prawa (art. 2 Konstytucji) i wywodzoną z niej zasadą zaufania do organów państwa, zasadą przyzwoitej legislacji oraz zasadą praworządności (art. 7 i art. 16 ust. 2 Konstytucji).

Postanowieniem z 12 października 2018 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącego 22 października 2018 r.) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze, stwierdziwszy, że skarżący nieprawidłowo określił 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 29 października 2018 r. (data nadania) skarżący zakwestionował postanowienie Trybunału w całości. Zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji „jedyną” przesłanką wniesienia skargi jest „uprzednie zastosowanie zaskarżanego przepisu w indywidualnej sprawie skarżącego”. W związku z tym, skoro wyczerpał drogę prawną, a zaskarżone przez niego przepisy były podstawą orzeczenia, które – jego zdaniem – narusza konstytucyjne prawa wskazane w skardze, to złożony przez niego 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 skarżącego, wykładnia art. 79 ust. 1 Konstytucji przyjęta przez Trybunał w postanowieniu z 12 października 2018 r. jest wykładnią *ad absurdum*, gdyż „prowadzi do wniosku, że racjonalny [u]strojodawca dopuszczał i godził się z dokonywaniem naruszeń praw podstawowych gwarantowanych w Konstytucji RP dopóki Sąd Najwyższy lub Naczelny Sąd Administracyjny nie wydadzą sprzecznych

z Konstytucją RP orzeczeń, które mogą i powinny być uznane za wyraz stabilnej, utrwalonej i powszechnej metody wykładni zaskarżanych przepisów”. Tymczasem – jak zauważył 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.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

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.

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

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 jej przedmiot, 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).

Jak ustalił Trybunał w zakwestionowanym postanowieniu, czego skarżący w zażaleniu nie kwestionuje, w skardze podano w wątpliwość konstytucyjność wykładni przepisów: ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) w związku z przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 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 2018 r. poz. 121, ze zm.; dalej: u.g.n.), dokonanej przez orzekające w sprawie skarżącego sądy administracyjne, nie zaś konstytucyjność ich treści normatywnej. Zarówno w skardze, jak i w zażaleniu skarżący twierdzi, że wykładnia ta nie jest jednolita.

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). Trybunał bowiem wielokrotnie podkreślał w swoich orzeczeniach, że ani kontrola prawidłowości ustaleń organów stosujących prawo, ani kontrola sposobu wykładni obowiązujących przepisów nie leżą w kompetencjach Trybunału (zob. np. postanowienie 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. też postanowienie z 28 lutego 2017 r., sygn. Ts 200/16, OTK ZU B/2017, poz. 73).

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

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 skarżącego sądy administracyjne, to Trybunał zasadnie stwierdził w postanowieniu z 12 października 2018 r., że „skarżący wadliwie określił przedmiot skargi – uczynił nim pozostające poza kognicją Trybunału akty stosowania prawa”, a w związku z tym prawidłowo odmówił nadania skardze dalszego biegu (zob. postanowienia z 15 lutego 2018 r., sygn. Ts 164-168/17, Ts 178/17 i Ts 182/17, OTK ZU nr 1/B/2018, poz. 42, 44, 46, 48, 50, 52 i 54).

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