

Warszawa, dnia 08 lutego 2018 r.

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
DEPARTAMENT PRAWNY I POSTĘPOWAŃ PRZED
TRYBUNAŁEM KONSTYTUCYJNYM

RCL.DPPTK.590.34/2017

INFORMACJA

**o wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie o sygn. akt SK 37/15¹**

I. Problem prawny.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał skargę konstytucyjną, w której podniesiono, że brak możliwości poddania kontroli sądownoadministracyjnej rozstrzygnięcia w przedmiocie sprzeciwu wniesionego przez przedsiębiorcę na czynności kontrolne prowadzone u niego przez uprawniony do tego organ władzy publicznej w trybie przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jest niezgodny z konstytucyjnymi gwarancjami wynikającymi z prawa do sądu.

Podstawowy zarzut wnioskodawców dotyczył kwestii niezgodności art. 84c ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej² (dalej jako u.s.d.g.) z art. 20 i art. 22 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie, w jakim na postanowienie rozstrzygające o zasadności sprzeciwu przedsiębiorcy wobec podjęcia i wykonywania przez organy kontroli czynności, wydane na podstawie art. 84c ust. 9 i 10 tej ustawy, nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³ (dalej jako p.p.s.a.).

II. Wzorzec kontroli.

¹ Sentencja została ogłoszona dnia 28 grudnia 2017 r. w Dz. U. poz. 2451.

² Dz. U. 2017 r. poz. 2168, z późn. zm.

³ Dz. U. 2017 r. poz. 1369, z późn. zm.

W skardze konstytucyjnej wywiedziono, iż zaskarżony przepis art. 84c ust. 1 u.s.d.g., w zakresie braku drogi sądowej wywodzonej z art. 3 § 2 pkt 2 i 4 p.p.s.a., jest niezgodny z art. 20 Konstytucji (społeczna gospodarka rynkowa jako podstawa ustroju gospodarczego) i art. 22 Konstytucji (dopuszczalność ograniczenia wolności działalności gospodarczej) w związku z art. 45 ust. 1 (prawo do sądu) i art. 77 ust. 2 Konstytucji (zakaz zamykania drogi sądowej).

III. Treść orzeczenia.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a., rozumiany jako wyłączający możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na postanowienie w przedmiocie zażalenia na postanowienie wydane wskutek wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 84c ust. 1 u.s.d.g., **jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Trybunał w przedmiotowej sprawie, kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet*, uznał, że przedmiotem kontroli powinien być art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. rozumiany jako wyłączający możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na postanowienie w przedmiocie zażalenia na postanowienie wydane wskutek wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 84c ust. 1 u.s.d.g.

Zdaniem Trybunału, wyłączenie kognicji sądów administracyjnych w odniesieniu do postanowień wydanych w ramach rozpatrzenia sprzeciwu przedsiębiorcy kontrolowanego w trybie przepisów rozdziału 5 u.s.d.g. podważa konstytucyjne prawo do sądu oraz jest sprzeczne z konstytucyjnym zakazem zamykania drogi sądowej.

Trybunał ponadto przypomniał, że wszczęcie postępowania kontrolnego w trybie przepisów zawartych w rozdziale 5 u.s.d.g. stanowi przejaw władczego działania organów władzy publicznej wobec jednostki. Końcowy wynik postępowania kontrolnego (tj. sporządzenie protokołu kontroli i wnioski w nim zawarte) jednostronnie kształtuje bowiem sytuację prawną kontrolowanego przedsiębiorcy, skutkując tym, czy zostanie wobec niego wszczęte stosowne postępowanie administracyjne. Postanowienie w przedmiocie sprzeciwu przedsiębiorcy wobec wszczęcia i wykonywania kontroli (art. 84c ust. 9 u.s.d.g.), jak i postanowienie w przedmiocie zażalenia na postanowienie o kontynuowaniu czynności kontrolnych (art. 84c ust. 10 u.s.d.g.), mają bez wątpienia charakter władczy, gdyż wywołują one bezpośrednie skutki prawne w zakresie praw podmiotu kontrolowanego. Zdaniem

Trybunału, samo postępowanie kontrolne jest prowadzone na podstawie przepisów u.s.d.g. oraz ustaw szczególnych (art. 77 ust. 2 u.s.d.g.), a nie na podstawie przepisów k.p.a., co nie powinno jednocześnie odbierać postanowieniom wydanym w następstwie wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 84c ust. 1 u.s.d.g., charakteru rozstrzygnięcia organów administracji publicznej w rozumieniu art. 184 zdanie pierwsze Konstytucji.

Dodatkowo Trybunał wyjaśnił, iż treść postanowień wydawanych na podstawie art. 84c ust. 9 i 10 u.s.d.g. jest adresowana również do kontrolowanego przedsiębiorcy, który skorzystał z przepisanych środków prawnych w przedmiocie zakwestionowania podjętych (prowadzonych) wobec niego czynności kontrolnych, zatem nie mają charakteru aktów wydawanych w sferze wewnętrznej administracji, co wynika właśnie z możliwości ich zaskarżenia w formie zażalenia w trybie art. 84c ust. 10 u.s.d.g. Już samo przyznanie przez ustawodawcę prawa do wniesienia zażalenia na postanowienie świadczy o tym, że ustawodawca założył, iż akt taki może naruszać sferę prawną podmiotu, któremu wskazany środek zaskarżenia przysługuje. Procedura wprowadzona w art. 84c u.s.d.g. ma na celu ochronę praw przedsiębiorcy, a środek prawny w postaci zażalenia na postanowienie wydane na podstawie ust. 9 powołanego przepisu jest jednym z instrumentów gwarantujących ochronę tychże praw. Postanowienia wydane na podstawie art. 84c ust. 9 i 10 u.s.d.g. stanowią akty przesądzające w sposób władczy kwestię legalności wszczęcia lub prowadzenia kontroli działalności przedsiębiorcy, a zatem dotyczą sfery praw przedsiębiorcy, mających podstawę konstytucyjną, a skonkretyzowanych przepisami u.s.d.g., które tworzą po stronie przedsiębiorcy prawo do skutecznego domagania się (z prawem do sądu włącznie), by administracja zachowała wobec niego gwarantowane prawem standardy.

W ocenie Trybunału przedmiot postępowania wywołanego sprzeciwem, o którym mowa w art. 84c ust. 1 u.s.d.g. ma charakter „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Tym samym interpretacja art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. wyłączająca kontrolę rozstrzygnięć organów administracji publicznej, wydanych w następstwie sprzeciwu kontrolowanego przedsiębiorcy, sprawowaną przez niezależny sąd administracyjny, podważa konstytucyjne prawo do sądu i jest sprzeczna z konstytucyjnym zakazem zamykania drogi sądowej. Podstawowym prawem jednostki jest bowiem możliwość weryfikacji wydanych wobec niej rozstrzygnięć organów administracyjnych (bez względu na ich rodzaj) przez podmiot niezwiązany z nimi strukturalnie (organizacyjnie), którym jest sąd administracyjny.

IV. Wskazówki dla prawodawcy.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku nie zawarł wskazówek dla prawodawcy, gdyż skutkiem orzeczenia jest wyeliminowanie znaczenia tego przepisu, które zostało wskazane w sentencji jako niekonstytucyjne. Oznacza to, że od postanowień wydanych w trybie art. 84c ust. 10 u.s.d.g. (jako ostatecznie kończących administracyjny tok instancji) zainteresowanym podmiotom przysługiwać będzie skarga do sądu administracyjnego.

Piotr Ołdak
Wicedyrektor
Departamentu Prawnego i Postępowań przed
Trybunałem Konstytucyjnym
w Rządowym Centrum Legislacji

/-podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym przy pomocy ważnego
kwalifikowanego certyfikatu/

Sprawę prowadzi: Katarzyna Grzelak - Bach