



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 22 lutego 2017 r.

Pozycja 36

POSTANOWIENIE z dnia 11 stycznia 2017 r. Sygn. akt Tw 21/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Rady Miejskiej w Pabianicach o zbadanie zgodności:

art. 24f ust. 1a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.) z art. 32 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi.

UZASADNIENIE

W dniu 6 września 2016 r. wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Rady Miejskiej w Pabianicach (dalej: Rada Miejska) o stwierdzenie niezgodności art. 24f ust. 1a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym) z art. 32 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) do postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym stosuje się przepisy tej ustawy. Skoro postępowanie zainicjowane wnioskiem Rady Miejskiej nie zostało zakończone do dnia 3 stycznia 2017 r., tzn. dnia wejścia w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK), to zarówno wstępne, jak i merytoryczne rozpoznanie tego wniosku określają przepisy ustawy o TK.

2. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o TK wniosek przedstawiony przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał bada, czy wniosek pochodzi od uprawnionego podmiotu

(art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji), czy spełnia wymagania formalne (art. 47 ust. 1 i 2 oraz art. 48 ustawy o TK), czy nie jest oczywiście bezzasadny (art. 61 ust. 4 pkt 3 ustawy o TK), a także czy nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 59 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o TK. Tym samym wstępne rozpoznanie wniosku umożliwia – już w początkowej fazie postępowania – wyeliminowanie spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia.

3. Warunkiem wszczęcia postępowania w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm jest podjęcie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwały, która wyraża wolę wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, a także określa przedmiot oraz wzorce kontroli. W konsekwencji pełnomocnik wnioskodawcy może sporządzić wniosek tylko na podstawie i w granicach wyznaczonych w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

3.1. Trybunał ustalił, że Rada Miejska w Pabianicach podjęła w dniu 3 marca 2016 r. uchwałę nr XXIV/266/16 w sprawie złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, w której wskazała zarówno przedmiot kontroli, tj. art. 24f ust. 1 i 1a ustawy o samorządzie gminnym, jak i wzorce kontroli, tj. art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji.

3.2. Trybunał zwraca uwagę na to, że pełnomocnik sporządzający wniosek ograniczył przedmiot kontroli wyłącznie do art. 24f ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym oraz rozszerzył wzorce kontroli o art. 31 ust. 3 Konstytucji. Oznacza to, że wniosek o zbadanie zgodności art. 24f ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie stanowi realizacji uchwały podjętej uprzednio przez Radę Miejską, a tym samym pochodzi od podmiotu nieuprawnionego.

3.3. Okoliczność powyższa, zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK w związku z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, jest podstawą odmowy nadania dalszego biegu wnioskowi Rady Miejskiej w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. W tym stanie rzeczy Trybunał poddał wstępnej kontroli wniosek o zbadanie zgodności art. 24f ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji.

5. W pierwszej kolejności Trybunał zbadał, czy wystąpienie o kontrolę zgodności art. 24f ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym z art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji mieści się w zakresie zdolności wnioskowej Rady Miejskiej.

5.1. Uprawnienie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm jest przedmiotowo ograniczone, gdyż może on występować z wnioskiem do Trybunału tylko wtedy, gdy zaskarżony akt normatywny dotyczy spraw objętych jego zakresem działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji).

5.2. Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału pojęcie spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy powinno być wykładane ściśle i bliższe jest rozumienia terminu „kompetencje” niż „zadania” wnioskodawcy (por. postanowienie TK z 28 sierpnia 2008 r., Tw 16/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 65). Oznacza to, że obowiązek wynikający z art. 191 ust. 2 Konstytucji zostanie spełniony wyłącznie wtedy, gdy podmiot legitymowany na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji wystąpi o kontrolę aktu normatywnego określającego

jącego kompetencje organów lokalnych, o bycie których przesądza istota samorządu terytorialnego.

5.3. W myśl zaskarżonego art. 24f ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym, jeżeli radny przed rozpoczęciem wykonywania mandatu prowadził działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której uzyskał mandat, a także zarządzał taką działalnością lub był przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności, to jest zobowiązany do zaprzestania prowadzenia tej działalności w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania przez radnego. Niewypełnienie tego obowiązku stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w trybie art. 383 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.).

5.4. Trybunał przypomina, że art. 24 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym był już kilkakrotnie przedmiotem kontroli w sprawach dotyczących hierarchicznej zgodności norm. Upřednio wydane judykaty uzasadniają niedopuszczalność zakwestionowania konstytucyjności tego przepisu przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w przypadku, gdy nie wykazały one, że zaskarżona regulacja spełnia wymóg przynależności do spraw objętych ich zakresem działania (zob. postanowienie TK z 9 lipca 2003 r., Tw 17/03, OTK ZU nr 3/B/2003, poz. 167). I chociaż Trybunał stoi na stanowisku, zgodnie z którym „tylko ustawodawca może określać prawa i obowiązki radnego, jak też wprowadzać regulacje ograniczające zakres działalności gospodarczej tej grupy podmiotów” (zob. postanowienie TK z dnia 29 lipca 2003 r., Tw 13/03, OTK ZU nr 3/B/2003, poz. 166), to trudno wykluczyć możliwość przedstawienia przez wnioskodawcę argumentacji wykazującej, że zaskarżenie przepisów normujących status prawny radnego należy do spraw objętych zakresem działania rady gminy.

5.5. Po zbadaniu złożonego wniosku Trybunał stwierdza, że Rada Miejska nie spełniła wymagania określonego w art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, tzn. nie powołała przepisu prawa (lub statutu) wskazującego, że kwestionowany art. 24f ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym dotyczy spraw objętych jej zakresem działania. Co szczególnie istotne, nie podjęła nawet próby uzasadnienia przysługującej jej legitymacji, którą materialnie determinuje treść art. 191 ust. 2 Konstytucji. Rada Miejska nie wykazała tym samym, by przepis ograniczający prawa radnego związane z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą mieścił się w kategorii spraw objętych zakresem jej działania.

5.6. Okoliczność powyższa stanowi samoistną podstawę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

6. Trybunał podkreśla, że w uzasadnieniu wniosku Rada Miejska nie przedstawiła argumentów, które uprawdopodobniłyby niekonstytucyjność art. 24f ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym. Sformułowane zarzuty odnoszą się bowiem do treści niebędącego przedmiotem kontroli art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który przewiduje zakaz dopuszczalności prowadzenia przez radnych działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy. Rada Miejska przekonuje natomiast o konieczności prokonstytucyjnej wykładni art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz celowościowej wykładni art. 24f ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym.

6.1. W ocenie Trybunału pisemne stanowisko Rady Miejskiej nie realizuje tym samym wymagania określonego w art. 47 ust. 2 pkt 4 ustawy o TK. Trybunał przypomina, że nadanie

dalszego biegu wnioskowi zależy (m.in.) od jego uzasadnienia opartego na merytorycznych argumentach. Skoro Rada Miejska, kwestionując art. 24f ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym, formułuje zarzuty wobec art. 24f ust. 1 tej ustawy, to wniosek należy uznać za oczywiście bezzasadny.

6.2. Okoliczność powyższa, zgodnie z art. 61 ust. 4 pkt 3 ustawy o TK, stanowi kolejną podstawę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu.

7. Trybunał wyjaśnia, że postanowienie o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu nie wyłącza na przyszłość legitymacji procesowej Rady Miejskiej (art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji) w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Merytoryczne rozpatrzenie postawionych zarzutów uzależnione jest od wykazania przez organ występujący z wnioskiem, że kwestionowane przepisy spełniają konstytucyjną przesłankę „spraw objętych [jego] zakresem działania”, co potwierdzi powołanie stosownego przepisu prawa (lub statutu).

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał postanowił jak w sentencji.