



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 29 października 2020 r.

Pozycja 330

POSTANOWIENIE z dnia 26 sierpnia 2020 r. Sygn. akt Ts 28/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej P.C. w sprawie zgodności:

art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.) w związku z art. 20 ust. 1, art. 24a ust. 3 i art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 741, ze zm.) oraz w związku z art. 3 § 3 ustawy z dnia 20 sierpnia 2020 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.) rozumianego w ten sposób, że „nie należy do właściwości sądów administracyjnych lub jest niedopuszczalna skarga na uchwałę rady gminy w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego, podjętą z inicjatywy organu stanowiącego gminy”, z 45 ust. 1 w związku z Preambułą do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

nadać dalszy bieg skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 4 lutego 2020 r. (data nadania) radca prawny P.C. (dalej: skarżący) w imieniu własnym, wystąpił z żądaniem przytoczonym na tle następującego stanu faktycznego.

Postanowieniem z 15 maja 2019 r. (sygn. akt [...]) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie (dalej: WSA) odrzucił skargę skarżącego, którą skarżący złożył wraz z innymi osobami na uchwałę Rady Miasta Lublin z 31 stycznia 2019 r. nr 55/III/2019 w przedmiocie przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawach dotyczących mieszkańców Lublina (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2019 r. poz. 1250). WSA wyjaśnił, że uchwała o przeprowadzeniu referendum lokalnego – w świetle ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 741, ze zm.) – nie może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego. W związku z powyższym – zdaniem WSA – zaskarżona uchwała nie podlega kognicji sądów administracyjnych określonej w art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.). Od powyższego orzeczenia skarżący złożył skargę kasacyjną, która została oddalona postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z 1 października 2019 r. (sygn. [...]).

2. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 11 marca 2020 r. skarżący został wezwany do usunięcia braku formalnego skargi przez wyjaśnienie, czy wzorcem kontroli uczynił także, niewymienione w *petitum*, ale przywołane w uzasadnieniu skargi art. 2, art. 7, art. 171 ust. 2 w związku z art. 7 oraz art. 184 zdanie drugie Konstytucji. Zarządzenie to zostało doręczone skarżącemu 1 kwietnia 2020 r.

W piśmie procesowym z 8 kwietnia 2020 r. (data nadania) skarżący wyjaśnił, że powyższych przepisów Konstytucji nie uczynił wzorcami kontroli. Podkreślił jednocześnie, że zostały one powołane, ponieważ „niektóre elementy prawa podmiotowego mogą być wywodzone uzupełniając z różnych przepisów konstytucyjnych, także będących źródłem zasad ustrojowych czy przepisami kompetencyjnymi”.

3. Zdaniem skarżącego zakwestionowany w skardze przepis narusza jego prawo do sądu gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą efektywności instytucji publicznych wyrażoną w Preambule Konstytucji. Skarżący podnosi, że sądy administracyjne, odrzucając jego skargę, pozbawiły go prawa do uzyskania sądowego rozstrzygnięcia w przedmiocie zbadania zgodności z prawem uchwały organu przedstawicielskiego wspólnoty samorządowej, której jest członkiem. Wskazuje on, że możliwość kontroli legalności zakwestionowanej uchwały może pełnić rolę jednego z instrumentów wpływania na rzetelność, sprawność i efektywność działania instytucji publicznych w zakresie przeprowadzenia referendum.

W ocenie skarżącego w jego sprawie dochodzi do wyłączenia drogi sądowej nie na podstawie wyraźnego przepisu ustawowego, lecz w wyniku sądowej interpretacji. Podkreśla on, że sądy administracyjne ograniczają jego prawo do sądu bez wyraźnej podstawy w ustawie. Wskazuje, że w polskim porządku prawnym istnieje pozytywny przepis dopuszczający, na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.; dalej: u.s.g.) wniesienie skargi przez każdego, „czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem”. Sądy administracyjne dokonują jednak takiej wykładni, która wyłącza drogę sądową w sprawie skargi na uchwałę rady gminy zarządzającą referendum z jej własnej inicjatywy. Skarżący podnosi, że sądy administracyjne „twórczo” podchodzą do wykładni przepisów o swojej właściwości rzeczowej i w podobnych sprawach dopuszczają możliwość wniesienia skargi na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. W jego ocenie „[z] punktu widzenia konstytucyjnego prawa do sądu taką interpretację należy uznać za nieprawidłową, bowiem pozostaje w wyraźnej sprzeczności z dotychczasowym dorobkiem Trybunału Konstytucyjnego opowiadającego się za rozszerzającą wykładnią art. 45 ust. 1 Konstytucji”. Dlatego – zdaniem skarżącego – „[...] wydaje się konieczne wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku interpretacyjnego, stwierdzającego niekonstytucyjność przedstawionego rozumienia przywołanych przepisów ustawy”. Skarżący podkreśla, że pogląd przeciwny, a więc dopuszczający możliwość wniesienia skargi na przedmiotową uchwałę ma oparcie w poglądach „wyrażanych przynajmniej przez część doktryny i orzecznictwa”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Ma gwarantować, że obowiązujące w systemie prawa akty normatywne nie będą stanowiły źródła ich naruszeń. Jej merytoryczne rozpoznanie uzależnione jest od spełnienia licznych przesłanek, wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z przepisów ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

2. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie uczyniono następujące przepisy:

– art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.) o treści:

„Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego”,

– art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 741, ze zm.; dalej: u.r.l.) o treści:

„Na uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego odrzucającą wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum, a także na niedotrzymanie przez ten organ terminu określonego w art. 18, inicjatorowi referendum służy skarga do sądu administracyjnego w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały lub upływu terminu do jej podjęcia”,

– art. 24a ust. 3 u.r.l. stanowiący:

„Na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody unieważniające uchwałę rady gminy o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) radzie gminy służy skarga do sądu administracyjnego w terminie 14 dni od dnia otrzymania rozstrzygnięcia nadzorczego. Sąd administracyjny rozpatruje skargę w terminie 14 dni od dnia jej zgłoszenia. Skargę kasacyjną wnosi się w terminie 14 dni”,

– 26 ust. 1 u.r.l. w brzmieniu:

„Na postanowienie komisarza wyborczego odrzucające wniosek o przeprowadzenie referendum, o którym mowa w art. 22, a także w przypadku niedotrzymania przez komisarza terminu określonego w art. 24, inicjatorowi referendum służy skarga do sądu administracyjnego w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia”,

– art. 3 § 3 ustawy z dnia 20 sierpnia 2020 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm.) o następującej treści:

„Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach”.

3. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skarga konstytucyjna spełnia przesłanki warunkujące przekazanie jej do rozpoznania merytorycznego, gdyż:

1) została sporządzona przez radcę prawnego (art. 44 ust. 1 u.o.t.p.TK);

2) skarżący:

a) wyczerpał przysługującą mu drogę prawną (art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK), albowiem postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 października 2019 r. (sygn. akt [...]) jest prawomocne i nie przysługują od niego żadne zwykłe środki zaskarżenia,

b) dochował terminu wniesienia skargi konstytucyjnej (art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK),

c) prawidłowo określił przedmiot kontroli (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p. TK), wskazując, które konstytucyjne prawa i wolności i w jaki sposób – jego zdaniem – zostały naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK) oraz przedstawił w tym zakresie stosowne uzasadnienie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK).

4. W ocenie Trybunału analizowana skarga konstytucyjna nie jest obarczona nieusuwalnymi brakami formalnymi, o których mowa w art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p.TK, zaś sformułowane w niej zarzuty nie są oczywiście bezzasadne w rozumieniu art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p.TK.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.