



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 12 grudnia 2022 r.

Pozycja 73

POSTANOWIENIE

z dnia 12 października 2022 r.

Sygn. akt SK 100/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Rafał Wojciechowski – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Mariusz Muszyński
Bartłomiej Sochański – sprawozdawca
Bogdan Świączkowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 12 października 2022 r., skargi konstytucyjnej P.C. o zbadanie 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) oraz w związku z art. 3 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325), 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 art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z „zasadą efektywności instytucji publicznych” wyrażoną w preambule do Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 4 lutego 2020 r. (data nadania) radca prawny P.C. (dalej: skarżący), w imieniu własnym, wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.; dalej: u.s.g.) 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; dalej: u.r.l.) oraz w związku

z art. 3 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 329, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) 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 art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z „zasadą efektywności instytucji publicznych” wyrażoną w preambule do Konstytucji.

1.1. Skarga została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

Postanowieniem z 2019 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w L. odrzucił skargę skarżącego, którą skarżący złożył wraz z innymi osobami na uchwałę Rady Miasta L. o przeprowadzeniu referendum lokalnego w sprawach dotyczących mieszkańców L.

Od powyższego orzeczenia skarżący złożył skargę kasacyjną, która została oddalona postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 października 2019 r. (sygn. akt [...]).

W uzasadnieniach obydwu rozstrzygnięć dokonano wykładni art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 20 ust. 1, art. 24a ust. 3 i art. 26 ust. 1 u.r.l., jak również art. 3 p.p.s.a. Zarówno WSA w L., jak i NSA oparły swoje orzeczenia na dwóch podstawowych wnioskach. Po pierwsze, stwierdziły, że art. 20 ust. 1, art. 24a ust. 3 i art. 26 ust. 1 u.r.l. w związku z art. 3 p.p.s.a. nie przewidują prawa do wniesienia skargi administracyjnej na uchwałę Rady Miasta L. o przeprowadzeniu referendum lokalnego, podjętej z własnej inicjatywy. Po drugie, oba sądy stwierdziły, że skarżącemu nie przysługuje również skarga na uchwałę rady gminy na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., gdyż nie jest to akt z zakresu administracji publicznej, który może naruszyć interes prawny lub uprawnienie skarżącego.

1.2. Według skarżącego, zakwestionowana w skardze norma narusza jego prawo do sądu, gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą efektywności instytucji publicznych wyrażoną w preambule do Konstytucji. Stwierdził, że sądy administracyjne, odrzucając jego skargę, pozbawiły go prawa do uzyskania sądowego rozstrzygnięcia w sprawie zbadania zgodności z prawem uchwały organu przedstawicielskiego wspólnoty samorządowej, której jest członkiem. Podniósł, 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 dalszej kolejności wskazał, że ograniczono jego prawo do sądu bez wyraźnej podstawy w ustawie. Zarzucił, że sądy administracyjne dokonują takiej wykładni, która wyłącza drogę sądową w sprawie skargi na uchwałę rady gminy zarządzającą referendum z jej własnej inicjatywy. Jego zdaniem, jest to „twórcze” podejście sądów administracyjnych do wykładni przepisów o swojej właściwości rzeczowej, podczas gdy w podobnych sprawach dopuszczają możliwość wniesienia skargi na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. „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”.

Skarżący wniósł o wydanie przez Trybunał wyroku interpretacyjnego, stwierdzającego niekonstytucyjność przedstawionego rozumienia przywołanych przepisów ustaw. W jego przekonaniu zarówno wybrane orzecznictwo, jak i niektóre stanowiska przedstawicieli doktryny dowodzą o słuszności jego wniosku.

1.3. Odpowiadając na zarządzenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 11 marca 2020 r., skarżący w piśmie z 8 kwietnia 2020 r. oświadczył, że podtrzymuje zgłoszone w *petitum* skargi wzorce kontroli oraz że nie uczynił wzorcami kontroli innych przepisów wymie-

nionych w uzasadnieniu skargi, tj. art. 2, art. 7, art. 171 ust. 2 w związku z art. 7 oraz art. 184 zdanie drugie Konstytucji.

2. W piśmie z 14 października 2020 r. (znak pisma: VII.602.638.2020) Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie przystępuje do niniejszego postępowania.

3. W piśmie z 29 kwietnia 2021 r. (znak pisma: BAS-WAK-2663/20), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, który wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 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) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Sejm oparł swoje stanowisko na następującej argumentacji:

1) przepisy u.r.l. oraz p.p.s.a. nie stanowiły podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia, co przesądza, że nie mogą stanowić przedmiotu skargi konstytucyjnej. W rezultacie takiego stwierdzenia Sejm uznał, że skarga może być rozpoznawana tylko w zakresie art. 101 ust. 1 u.s.g.

2) norma którą skarżący wywiódł z art. 101 ust. 1 u.s.g. ani nie wynika z ostatecznego rozstrzygnięcia sądowego, ani też nie została utrwalona w orzecznictwie sądów.

3) wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 września 2008 r., sygn. SK 76/06, odnoszący się do tego samego problemu konstytucyjnego stanowi przesłankę *ne bis in idem* skutkującą zbędnością wydania wyroku.

4) jedną z przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest aktualność naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych podmiotu inicjującego postępowanie skargowe powołując się w tym zakresie na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. W tym zakresie Sejm dokonał również analizy orzecznictwa Trybunału odnoszącego się do zdefiniowania przesłanki aktualności oraz związanej z nią przesłanki bezpośredniości naruszenia wolności lub praw podmiotu występującego ze skargą konstytucyjną (tzw. interes prawny) w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi. W oparciu o analizę orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego Sejm doszedł do przekonania, że w przedmiotowej sprawie skarżący nie posiadał interesu prawnego we wniesieniu skargi.

4. W piśmie z 8 listopada 2021 r. (znak pisma: PK VIII TK 153.2020) stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o umorzenie postępowania, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Prokurator Generalny podkreślił, że przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie ta norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Zaznaczył, że jedną z przesłanek dopuszczalności złożenia skargi jest wskazanie kwestionowanego przepisu (bądź przepisów), na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego. Dokonując analizy wyroku NSA z 1 października 2019 r. (sygn. akt [...]), stwierdził, że podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego nie był żaden z przepisów u.r.l., ani wskazany w skardze art. 3 § 3 p.p.s.a. Na tej podstawie postawił tezę, że postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone.

Następnie Prokurator Generalny zauważył, że norma wyinterpretowana z art. 101 ust. 1 u.s.g. która stanowiła podstawę prawną rozstrzygnięcia NSA z 1 października 2019 r., istotnie różni się od normy, której kontroli domaga się skarżący. W ślad za prezentowanym poglądem NSA, Prokurator Generalny przychylił się do stanowiska, że niedopuszczalność złożenia skargi indywidualnej – przez skarżącego – wiąże się z kwestią braku po stronie skarżącego interesu prawnego lub uprawnienia, które mogłyby naruszać zaskarżoną uchwałę.

W związku z powyższym Prokurator Generalny stanął na stanowisku, że skarżący uczynił przedmiotem kontroli normę wyinterpretowaną z art. 101 ust. 1 u.s.g., zupełnie odmienną niż tą którą zastosował NSA, dlatego w jego ocenie postępowanie w tym zakresie należałoby również umorzyć.

Przywołując treść orzeczenia z 16 września 2008 r. o sygn. SK 76/06 (OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 121), Prokurator Generalny przypomniał, że Trybunał Konstytucyjny badał już problem zgodności art. 101 ust. 1 u.s.g. m.in. z art. 45 ust. 1 Konstytucji, co przemawia za umorzeniem niniejszego postępowania ze względu na zbędność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK) – *ne bis in idem*.

W oparciu o powyższe rozstrzygnięcie Trybunału, Prokurator Generalny zaznaczył, że legitymacja do zaskarżania aktów administracyjnych przysługuje jedynie tym, którzy wykazą się „konkretnym, indywidualnym interesem prawnym wynikającym z konkretnej normy prawa materialnego”. Zarzucił, że skarżący nie wykazał, iż posiada interes prawny lub uprawnienie, które zostało naruszone zaskarżoną uchwałą Rady Miasta L.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem zaskarżenia skarżący uczynił normę wynikającą – jego zdaniem – z sądowej wykładni art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.; dalej: u.s.g.). Treść art. 101 ust. 1 u.s.g. jest następująca:

„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”.

Jako przepisy związkowe z art. 101 ust. 1 u.s.g. określające treść zaskarżonej normy, skarżący wskazał:

– 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. o treści:

„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”;

– art. 26 ust. 1 u.r.l. o treści:

„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”.

Ponadto skarżący wskazał jako związkowy z art. 101 ust. 1 u.s.g. art. 3 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 329, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) o następującej treści:

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

2. Skarżący domaga się stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją wykładni art. 101 ust. 1 u.s.g. zastosowanej przez sądy administracyjne w jego sprawie, przy czym treść normy, jaką poddał zaskarżeniu, przedstawił następująco: „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”.

3. W dotychczasowej praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się pogląd, zgodnie z którym dopuszczalna jest kontrola konstytucyjności treści przepisu w oparciu o jednolitą, powszechną i stałą wykładnię sądową (zob. postanowienie z 16 października 2007 r., sygn. SK 13/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 115 oraz wyroki z: 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85 i 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83). W kilku ostatnich orzeczeniach (zob. postanowienie z 21 kwietnia 2020 r., sygn. Kpt 1/20, OTK ZU A/2020, poz. 60; wyroki z: 14 lipca 2021 r., sygn. P 7/20, OTK ZU A/2021, poz. 49; 24 listopada 2021 r., sygn. K 6/21, OTK ZU A/2022, poz. 9; 10 marca 2022 r., sygn. K 7/21, OTK ZU A/2022, poz. 24) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że może również dokonać kontroli norm powstających w drodze wykładni sądowej dokonanej w jednym tylko orzeczeniu, jeżeli takie prawotwórcze orzeczenie zostaje wydane przez organ sądowy wyłącznie upoważniony do dokonywania wiążącej wykładni.

4. Skarżący, wbrew temu co utrzymuje, nie wykazał ani występowania stałej i jednolitej interpretacji kwestionowanego art. 101 ust. 1 u.s.g., rozumianego jako wyłączającego uprawnienie do wystąpienia ze skargą na uchwałę rady gminy w sprawie zarządzenia referendum, ani tego, że takie rozumienie art. 101 ust. 1 u.s.g. zostało zawarte w jakimkolwiek orzeczeniu sądowym. W uzasadnieniu skargi nie zostało powołane orzecznictwo sądowe potwierdzające występowanie stałej linii orzeczniczej, z wyjątkiem rozstrzygnięć zapadłych w sprawie skarżącego. Skarżący wskazał na rozstrzygnięcie, w którym przyjęto stanowisko odmienne niż w sprawie skarżącego, a więc dopuszczające wniesienie skargi na uchwałę rady gminy o zarządzeniu referendum także w innych przypadkach niż wymienione enumeratywnie w ustawie o referendum (zob. postanowienia NSA z: 23 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 955/14, Lex nr 1460176 i 23 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 1279/14, Lex nr 1562003). Orzeczenie to jest raczej potwierdzeniem wykładni, według której czynna legitymacja procesowa do wniesienia skargi w sprawie zarządzenia referendum nie wynika wyłącznie z ustawy o referendum, ale może być wywodzona bezpośrednio z art. 101 ust. 1 u.s.g. Gdyby zatem wnioskować tylko z tego jednego cytowanego przez skarżącego orzeczenia, to trzeba stwierdzić, że – wbrew zarzutowi skarżącego – dopuszcza on właśnie sytuację, w której podstawę skargi stanowi art. 101 ust. 1 u.s.g. Warunkiem jest jednak naruszenie interesu prawnego po stronie podmiotu występującego ze skargą. Skarżący nie wykazał nawet, że norma poddana przez niego interpretacyjnej kontroli wynika z ostatecznego postanowienia NSA z 1 października 2019 r. (sygn. akt [...]), które zapadło w jego sprawie. Dokonując wykładni art. 101 ust. 1 u.s.g. dla rozstrzygnięcia skargi kasacyjnej skarżącego NSA stwierdził bowiem, iż: „z uwagi na charakter zaskarżonej uchwały nie jest możliwe wykazanie, że pozytywna uchwała w sprawie przeprowadzenia referendum narusza interes prawny lub uprawnienie, o którym mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym”. Zatem NSA wyraźnie odniósł swoją ocenę do charakteru zaskarżonej uchwały i doszedł do konkluzji, że uwzględniając charakter zaskarżonej uchwały, należało uznać skargę indywidualną skarżącego za niedopuszczalną i podlegającą odrzuceniu, wobec braku interesu prawnego skarżącego.

W myśl zasady *falsa demonstratio non nocet* Trybunał Konstytucyjny rozważył, czy w zakresie kontroli interpretacyjnej wniesionej skargą nie leżało raczej zaniechanie czy też pominięcie ustawodawcy, który w ustawie o referendum lokalnym nie ustanowił postulowanego przez skarżącego prawa skargi na uchwały rady gminy zarządzające referendum z jej własnej inicjatywy. Jednak w uzasadnieniu skargi skarżący wielokrotnie podnosi, że jego zdaniem, zaskarżona przez niego niezgodność z Konstytucją art. 101 ust. 1 u.s.g. wynika z wykładni sądów, a nie z zaniechania czy też pominięcia legislacyjnego. Stąd też Trybunał Konstytucyjny nie znalazł podstaw, by – zastępując skarżącego – rozważyć skargę pod kątem ewentualnego braku legislacyjnego.

5. Zatem skarżący nie wykazał, że norma, którą określił w *petitum* skargi i poddał kontroli interpretacyjnej, utrwaliła się w orzecznictwie sądów ani nawet tego, że została sformułowana w ostatecznym orzeczeniu wydanym w jego sprawie. W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny zmuszony był wydać postanowienie o umorzeniu postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 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), z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. Trybunał Konstytucyjny może bowiem orzekać wyłącznie o normach, które faktycznie istnieją (także jeśli ich źródłem jest wykładnia prawa dokonywana przez sądy), a przede wszystkim o takich normach, które stanowiły podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego. Trybunał nie jest natomiast kolejną instancją sądową rozpoznającą sprawę skarżącego.

6. Trybunał Konstytucyjny zważył także, że w uzasadnieniu postanowienia z 26 sierpnia 2020 r., sygn. Ts 28/20 (OTK ZU B/2020, poz. 330) nadającego dalszy bieg skardze konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny w składzie jednoosobowym stwierdził, iż skarżący 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 przedstawiając w tym zakresie stosowne uzasadnienie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK). Jednakże według utrwalonego orzecznictwa trybunalskiego weryfikacja dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie kończy się w fazie jej wstępnego rozpoznania, lecz pozostaje aktualna przez cały czas jej rozpatrywania (zob. np. wyrok pełnego składu z 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU A/2019, poz. 53 oraz powołane tam orzecznictwo; postanowienie z 3 czerwca 2020 r., sygn. SK 36/19, OTK ZU A/2020, poz. 23).

7. Stwierdzając brak normy, której kontroli skarżący się domaga oraz uznając z tego powodu wydanie wyroku za niedopuszczalne, Trybunał Konstytucyjny odstąpił od rozstrzygnięcia innych zarzutów podniesionych w skardze oraz pismach uczestników postępowania.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Mariusza Muszyńskiego
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 12 października 2022 r., sygn. akt SK 100/20

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) zgłaszam zda-

nie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 października 2022 r., sygn. SK 100/20.

1. Postanowieniem z 12 października 2022 r., sygn. SK 100/20, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie.

Orzeczenie to stanowi kolejny przykład braku zrozumienia przez Trybunał podnoszonych w skardze problemów prawnych. W efekcie, stając wobec zagadnienia, którego nie potrafi merytorycznie rozstrzygnąć, Trybunał manipuluje wcześniejszym orzecznictwem, aby zbudować sobie potwierdzenie decyzji o umorzeniu. Prowadzi to do sytuacji, w której wskazane przez Trybunał motywy umorzenia nie znajdują żadnego oparcia w treści skargi konstytucyjnej.

Słuszność powyższych zarzutów potwierdza uzasadnienie do postanowienia. Przedstawiona w nim argumentacja jest pobieżna, niespójna i niekonsekwentna, a jego konstrukcja nieprzemysłana. Nie jest jasne, czy powodem umorzenia było to, że skarżący zamiast normy kwestionował stosowanie prawa, czy to, że zakwestionowana norma nie była wystarczająco utrwalona w praktyce działalności organów publicznych, czy może to, że istniały inne okoliczności umorzenia.

Wątpliwości te widać w sposobie prowadzenia wywodu uzasadnienia. Na początku Trybunał odniósł się do kwestii dopuszczalności oceny norm, których treść utrwaliła się w trwałej i jednolitej praktyce stosowania, a skończył swoje wyjaśnienia twierdzeniem, że kwestionowana norma nie została sformułowana w ostatecznym orzeczeniu w sprawie skarżącego. Dla Trybunału wyżej wskazane zagadnienia są podobne. Tymczasem są to dwie całkiem różne okoliczności, które mogłyby być analizowane z punktu widzenia dopuszczalności orzekania, ale odrębnie. A Trybunał ujął je zbiorczo.

Dodatkowo uzasadnienie wskazuje, że Trybunał nie zrozumiał istoty żadnej z opisywanych przez siebie okoliczności umorzenia, a przez to doszedł do fałszywych wniosków. Jest to przykre, bo problemy konstytucyjne podobne do tego podniesionego w sprawie o sygn. SK 100/20 były już przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a w niniejszej sprawie kwestionowana norma prawna i wzorce kontroli zostały wskazane w sposób wyraźny

2. Podstawowy błąd w rozumowaniu i działaniu Trybunału polega na tym, że opiera on umorzenie na twierdzeniu, wyrażającym się w sformułowaniu „*brak normy, której kontroli skarżący się domaga*”. Trybunał nie wyjaśnił jednak, dlaczego wg niego tej normy nie ma, skoro została ona wskazana w skardze konstytucyjnej i była podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie. A z drugiej strony Trybunał jest niekonsekwentny, bo wbrew temu założeniu, w uzasadnieniu poświęca temu zagadnieniu krótki punkt gdzie jednak formułuje zwięzłe normę, której kontroli domaga się skarżący (zob. cz. III pkt 2 uzasadnienia).

Jednocześnie Trybunał prowadzi swój wywód opierając się o sprzeczne ze sobą treści – w jednym miejscu opiera się o sformułowaną kwestionowaną normę (cz. II, pkt 2 uzasadnienia), w innym twierdzi o braku takiej normy (dokładnie o braku normy, której kontroli skarżący się domaga, cz. II, pkt 7 uzasadnienia). Wspomina też o braku utrwalonej i stałej wykładni kwestionowanej normy (tj. przepisu rozumianego w określony sposób, cz. II, pkt 4 uzasadnienia), czy o niewykazaniu, że norma, którą skarżący określił w *petitum* skargi utrwaliła się w orzecznictwie sądów (cz. II, pkt 5 uzasadnienia). Wreszcie wskazuje, że norma nie była podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego (cz. II, pkt 5 uzasadnienia).

Powyższe oznacza, że Trybunał nie zrozumiał istoty przedmiotu kontroli i zaniechał jego rekonstrukcji przerzucając ten ciężar na skarżącego, który – w jego ocenie – nic nie wykazał i nie udowodnił.

3. Poważne zastrzeżenia można też podnieść w stosunku do działania TK wobec dwóch konstrukcji związanych z kształtem przedmiotu kontroli konstytucyjności prawa w skardze konstytucyjnej:

- pierwsze zastrzeżenie dotyczy orzekania o normach, których treść jest wynikiem ukształtowania poprzez stałą utrwaloną praktykę sądową;
- drugie zastrzeżenie dotyczy orzekania o normach, które były podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego.

Jeśli chodzi o pierwszą kwestię, to Trybunał Konstytucyjny po zacytowaniu kwestionowanych przepisów i sformułowaniu normy, której kontroli domaga się skarżący, bez większego wprowadzenia zaszyfrował zagadnienie dopuszczalności kontroli konstytucyjności treści przepisu „w oparciu o jednolitą, powszechną i stałą wykładnię sądową”. Trzeba zaznaczyć, że już sama ta wypowiedź jest błędna. Trybunał wcale nie orzeka „w oparciu o wykładnię”, tylko orzeka o normach, którym treść nadała określona wykładnia.

Wśród orzeczeń, które miały podeprzeć tę tezę, TK wskazał między innymi wyrok z 10 marca 2022 r., sygn. K 7/21, OTK ZU A/2022, poz. 24.

Pomijając fakt, że orzeczenie to zostało zainicjowane w innym trybie kontroli konstytucyjności prawa, nie można się zgodzić z twierdzeniem, że jest ono dowodem, że Trybunał może kontrolować tylko treść przepisu wynikającą z jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej. W uzasadnieniu wyroku o sygn. K 7/21 Trybunał potwierdził, że jeżeli określony sposób rozumienia przepisu utrzymał się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju. Trybunał zgodził się też, że „przedmiotem kontroli może być norma prawna dekodowana z przepisu zgodnie z ustaloną praktyką, gdy jest ona jednolita i konsekwentna”. Trybunał pokreślił jednak, że wyżej wskazany sposób dekodowania normy z przepisu jest tylko jedną z możliwych form ustalania treści normy prawnej podlegającej kontroli.

Rozpoznając sprawę o sygn. SK 100/20 i sięgając do treści uzasadnienia wyroku sygn. K 7/21, Trybunał Konstytucyjny pominął ten jego fragment, w którym zwrócono uwagę, że „skoro w ramach procesu orzekania o zgodności treści normy prawnej z Konstytucją należy wskazać normę podlegającą kontroli, a jest to możliwe za pomocą rekonstrukcji przedmiotu zaskarżenia, która to rekonstrukcja obejmuje wykładnię, to Trybunał Konstytucyjny – mając swobodę działania w danym zakresie – może zastosować różne metody, w tym analizę zwykłej praktyki stosowania normy. Jeśli Trybunał Konstytucyjny jest w stanie wskazać na istnienie danej normy w systemie prawnym, a zatem możliwość (potencjalność) jej zastosowania, to również dopuszczalna jest kontrola jej konstytucyjności. Jedyńm warunkiem w takim przypadku jest tylko to, że dana norma musi zostać wywiedziona z jednostki (jednostek) redakcyjnej aktu normatywnego podlegającego kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Tylko przyjęcie takiego rozumowania (ujęcia) pozwala Trybunałowi Konstytucyjnemu na pełną realizację jego kompetencji i ochronę zasady konstytucjonalizmu”.

Zatem, Trybunał w sprawie SK 100/20 najpierw zmanipulował zagadnienie sposobu ustalania przedmiotu kontroli wynikające z uzasadnienia sprawy o sygn. K 7/21 i – na nieprawdziwej podstawie – zarzucił skarżącemu, że nie wykazał on ani występowania stałej i jednolitej interpretacji kwestionowanego przepisu, ani nie wskazał orzeczenia sądowego przemawiającego za danym rozumieniem normy.

Tymczasem zarzut taki jest absurdalny. Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK), który rozwija konstytucyjny przepis z art. 79 ust. 1, skarga konstytucyjna zawiera: 1) określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecz-

nie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; 2) wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone; 3) uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie; 4) przedstawienie stanu faktycznego; 5) udokumentowanie daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1 uotpTK; 6) informację, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1 uotpTK, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

Żaden z wymogów, tak konstytucyjnych, jak i ustawowych, nie zobowiązuje skarżącego do wykazania stałej linii orzeczniczej dotyczącej kwestionowanej normy. Obowiązku tego nie można łączyć z art. 53 ust. 1 pkt 3 uotpTK, który odnosi się do uzasadnienia zarzutu niezgodności, a więc relacji przedmiot kontroli – wzorzec kontroli, a nie do uzasadnienia istnienia kwestionowanej normy prawnej. W skardze konstytucyjnej skarżący musi jedynie wskazać kwestionowany przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji i w stosunku do którego domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (art. 53 ust. 1 pkt 1 uotpTK). Do obowiązków Trybunału Konstytucyjnego należy zaś zbadanie wszystkich istotnych okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy (art. 69 ust. 1 uotpTK), w tym także faktu istnienia lub nieistnienia ewentualnej stałej linii orzeczniczej.

Drugie zastrzeżenie jest związane z tym, że w wywodzie o braku wykazania przez skarżącego utrwalonej praktyki rozumienia przepisu, pojawia się zdanie, w którym Trybunał wskazuje, że *„Skarżący nie wykazał nawet, że norma poddana przez niego interpretacyjnej kontroli wynika z ostatecznego postanowienia NSA z 1 października 2019 r. (sygn. akt [...]), które zapadło w jego sprawie”* czy – w innym miejscu – *„nie wykazał, że norma, którą określił w petitum skargi i poddał kontroli interpretacyjnej [...] została sformułowana w ostatecznym orzeczeniu wydanym w jego sprawie”*.

Twierdzenie to także nie jest prawdziwe. Ze skargi konstytucyjnej można wywieść normę będącą podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, w oparciu o którą Naczelny Sąd Administracyjny wydał postanowienie. Norma ta jest wywodzona z przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.) w związku przepisami ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 741) oraz w związku z art. 3 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325).

Dla wykazania podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia w sprawie, która może być przedmiotem kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną, nie ma znaczenia kierunek rozstrzygnięcia przyjęty przez sąd. Istotne jest to, by sąd orzekał w oparciu o dane normy. Tymczasem w sprawie o sygn. SK 100/20 Trybunał Konstytucyjny, szukając owej normy, błędnie założył, że skoro NSA stwierdził, że skarga indywidualna skarżącego jest niedopuszczalna i podlega odrzuceniu, wobec braku interesu prawnego skarżącego w zaskarżaniu uchwały rady gminy w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego, podjętej z inicjatywy organu stanowiącego gminy, to jego ostateczne postanowienie w sprawie nie zostało oparte o zaskarżone w skardze konstytucyjnej normy. Analiza treści skargi konstytucyjnej przemawiałaby jednak za uznaniem, że właśnie wskazane przez skarżącego normy były podstawą postanowienia z 1 października 2019 r. (sygn. akt [...]), a zatem mogły zostać wskazane jako przedmiot skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie. Skarżący uprawdopodobnił też, że dane normy budziły wątpliwości co do zgodności z prawem do sądu. To umożliwiałoby rozpoznanie skargi pod względem merytorycznym.

4. Obok wyżej wskazanych wad merytorycznych, nie mogę w zdaniu odrębnym pominąć błędów świadczących o brakach warsztatowych Trybunału.

Po pierwsze chodzi o używanie sformułowań, które nie mają odzwierciedlenia w kompetencjach Trybunału i zasadach postępowania przed tym organem, oraz takich, które nie wyrażają czynności orzeczniczych. Jako przykład należy tu wskazać sformułowanie, że skarżący „*poddał kontroli interpretacyjnej*” normę (zob. cz. II, pkt 4 i 5 uzasadnienia). Wskazane wyrażenie jest co najmniej nadużyciem. Nie istnieje coś takiego kontrola interpretacyjna dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny. Trybunał zdaje się sugerować, że nie zna swoich kompetencji.

Jako drugi przykład warto wskazać stwierdzenie Trybunału, że „*zmuszony był wydać postanowienie o umorzeniu postępowania*” (cz. II, pkt 5 uzasadnienia). Jest to również niezręczność lub nadużycie. Trybunał Konstytucyjny to niezależny organ władzy sądowniczej odrębny od sądów. Jego sędziowie są niezawisli i podlegają w procesie orzekania jedynie Konstytucji. Trybunał orzeka w oparciu o konstytucyjnie przyznane mu kompetencje. Działając na podstawie i w granicach prawa jak każdy organ władzy publicznej (art. 7 Konstytucji) jest związany prawem, a zatem nie jest do niczego zmuszany. Używanie słowa „*zmuszony*” sugerowałoby wpływ na orzeczenie podmiotu trzeciego, co należy ocenić negatywnie.

Trzecia kwestia, nawiązująca do wcześniej wskazanego zagadnienia ustalania treści normy, która była podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, wynika z niezrozumienia przez Trybunał istoty skargi konstytucyjnej. Wydaje się, że w ocenie Trybunału wyrażonej w sprawie o sygn. SK 100/20, gdyby uznał on, że kwestionowaną normą jest ta, sformułowana przez NSA, będąca podstawą orzekania w sprawie skarżącego, to znaczyłoby, że orzeka on o stosowaniu prawa i jest kolejną instancją sądową. Tymczasem, uznanie, że w sprawie istniała norma o określonej treści zastosowana przed NSA nie może być i nie jest oceną orzeczenia sądowego w sprawie skarżącego. Przeciwnie, orzekanie o hierarchicznej zgodności prawa dotyczy właśnie norm prawnych, a nie aktów stosowania prawa. Trybunał może orzec zgodność albo niezgodność danej normy z Konstytucją. Nie jest to orzekanie o konstytucyjności orzeczenia sądowego. Wyrok TK o niekonstytucyjności nie powoduje automatycznie usunięcia orzeczenia sądowego z obrotu prawnego. Nie można też takiego orzeczenia uznać za nieistniejące. Taka konstrukcja postępowania przed TK przesądza, że nie jest on kolejną instancją w sprawie, ale organem realizującym zasadę konstytucjonalizmu. Nieuzasadniona była zatem obawa Trybunału Konstytucyjnego, że gdy ten orzeknie o normie sformułowanej w sprawie skarżącego w drodze interpretacji sądowej, stanie się kolejną instancją w postępowaniu sądowym.

Wreszcie nie jest zrozumiałe enigmatyczne odwołanie się Trybunału Konstytucyjnego do zasady *falsa demonstratio non nocet* i (retoryczne) pytanie, czy w sprawie nie należało odwołać się do kategorii zaniechania lub pominięcia ustawodawczego. Niestety Trybunał nie rozwinął tego wątku odwołując się do woli skarżącego, że kwestionuje normę w brzmieniu nadanym jej wykładnią sądów, choć również w tym zakresie był uprawniony do prowadzenia rozważań. I to mimo braku wyraźnej wskazówki w tym zakresie od skarżącego. Trybunał mógł dokonać tu stosownej analizy, zwłaszcza że w kontekście standardów prawa do sądu i zamykania drogi sądowej chodzi o określone deficyty w mechanizmach ochrony. A gdyby zdecydował się na wywody i spróbował dokonać rzetelnej rekonstrukcji zakresu zaskarżenia, to wówczas mógłby dojść do wniosku, że w sprawie można było wydać merytoryczne orzeczenie.

5. Podsumowując, uważam, że sprawa o sygn. SK 100/20 powinna być zostać rozpoznana merytorycznie. Nie przesądzam tu kierunku ewentualnego wyroku, bo właśnie analiza danych zagadnień powinna być przedmiotem wszechstronnego wyjaśnienia Trybunału. Nie

mam jednak wątpliwości, że nie zachodziły okoliczności umorzenia postępowania, na które powoływał się Trybunał Konstytucyjny. Na pewno powodem umorzenia nie było to, że kwestionowana norma nie istniała, ani że nie była podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego. Uważam, że norma sformułowana przez skarżącego była podstawą ostatecznego postanowienia NSA i jako taka mogła stać się przedmiotem merytorycznej oceny trybunałskiej. Trybunał nie potrafił jednak sobie poradzić ze sprawą. Postanowił więc uciec od orzekania. Szkoda, że nastąpiło to kosztem praw konstytucyjnych skarżącego.