



PK VIII TK 153.2020

SK 100/20

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną P C. o stwierdzenie, że art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506, z późn. 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), rozumiany 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, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą efektywności instytucji publicznych wyrażoną w Preambule do Konstytucji

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

P C. (dalej: Skarżący), działając osobiście, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną, w której zaskarżył przepis art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1372; dalej: ustawa o samorządzie gminnym) 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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 741; dalej: ustawa o referendum lokalnym) oraz w związku z art. 3 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2325; dalej: p.p.s.a.) – w zakresie wskazanym w *petitum* skargi konstytucyjnej i przytoczonym na wstępie, zarzucając, że jest on niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w związku z zasadą efektywności instytucji publicznych wyrażoną w Preambule Konstytucji

W ocenie Skarżącego, przywołane przez niego przepisy stanowiły podstawę prawną wydania przez Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) postanowienia z dnia października 2019 r., o sygn. , oddalającego skargę kasacyjną wniesioną przez Skarżącego na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w L. z maja 2019, sygn. .

Powyższym postanowieniem NSA orzeczono w sposób ostateczny o prawach i obowiązkach Skarżącego.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Postanowieniem z maja 2019 r., sygn. , w L. odrzucił skargę Skarżącego, którą ten złożył wraz z innymi osobami na uchwałę Rady Miasta L. z dnia stycznia 2019 r., nr 9, w przedmiocie przeprowadzenia referendum lokalnego w sprawach dotyczących mieszkańców L. WSA wyjaśnił, że uchwała o przeprowadzeniu referendum lokalnego – w świetle ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym – 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 p.p.s.a. WSA wskazał także, że brak jest po stronie Skarżącego interesu prawnego lub uprawnienia, które uzasadniałoby wniesienie skargi w oparciu o przepis art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Od powyższego orzeczenia Skarżący złożył skargę kasacyjną, która została oddalona postanowieniem NSA z października 2019 r., sygn. .

. Uzasadniając swoje orzeczenie, NSA podzielił stanowisko WSA w L. i wskazał, że ustawa o referendum lokalnym jednoznacznie określa przypadki, w których przysługuje skarga do sądu administracyjnego. W katalogu tych przypadków brak jest sytuacji, w której skargę wniósł Skarżący. Jednocześnie – w ocenie NSA – brak jest podstaw do przyjęcia, że Skarżący uprawniony jest do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę Rady Miasta L. w przedmiocie przeprowadzenia referendum lokalnego na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zdaniem NSA, uchwała Rady Miasta L. o przeprowadzeniu referendum nie jest aktem z zakresu administracji publicznej, który może naruszyć interes prawny Skarżącego. Wobec powyższego, na uchwałę tę nie przysługuje skarga indywidualna, o której mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej Skarżący wskazał, że kwestionowana norma narusza jego prawo do sądu – gwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji, w związku z zasadą efektywności instytucji publicznych, wyrażoną w Preambule Konstytucji. Skarżący podniósł, 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. Wskazał, 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 doszło do wyłączenia drogi sądowej nie na podstawie przepisu ustawowego, lecz w wyniku sądowej interpretacji prawa. Wskazuje on, że w polskim porządku prawnym istnieje pozytywny przepis – tj. przepis art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – dopuszczający, wniesienie skargi przez każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem. Sądy administracyjne dokonują jednak takiej wykładni przedmiotowego przepisu, która wyłącza drogę sądową w sprawie skargi na uchwałę rady gminy zarządzającą referendum z jej własnej inicjatywy. 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.* Skarżący stwierdza, że *[...] wydaje się konieczne wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku interpretacyjnego, stwierdzającego niekonstytucyjność przedstawionego rozumienia przywołanych przepisów ustawy.* Dodatkowo Skarżący podnosi, że sądy administracyjne „twórczo” podchodzą do wykładni przepisów o swojej właściwości rzeczowej, ponieważ w innych, ale podobnych sprawach dopuszczają możliwość wniesienia skargi na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Zarządzeniem z dnia 11 marca 2020 r. Skarżący został wezwany do uzupełnienia 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.

W piśmie procesowym z dnia 8 kwietnia 2020 r. Skarżący wyjaśnił, że powyższych przepisów Konstytucji nie uczynił wzorcami kontroli.

Postanowieniem z dnia 26 sierpnia 2020 r., o sygn. Ts 28/20, Trybunał Konstytucyjny nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zaskarżonych unormowań konieczne jest ustalenie, czy analizowana skarga spełnia wymagania formalne. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest bowiem pogląd, że nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie przesądza o spełnieniu formalnoprawnych przesłanek dopuszczalności orzekania w danej sprawie. Trybunał jest bowiem na każdym etapie postępowania obowiązany do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. m.in. postanowienia TK z dnia: 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 76; 11 października 2017 r., sygn. K 14/16, OTK ZU seria A z 2017 r., poz. 69; 10 lipca 2018 r., sygn. SK 5/17, OTK ZU seria A z 2018 r., poz. 46).

Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej zostały uregulowane w art. 379 ust. 1 Konstytucji RP oraz w art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r.

o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: uotpTK).

Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji RP ustanawia trzy podstawowe przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Pierwszą jest naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący. Zgodnie z drugą przesłanką, wymagane jest uzyskanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach. Ostatnim warunkiem jest konieczność wykazania, że to ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie których wydano orzeczenie w sprawie skarżącego, stanowi źródło naruszenia jego wolności lub praw (zob. m.in. postanowienia TK z dnia: 5 listopada 2013 r., sygn. SK 15/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 127; 30 listopada 2015 r., sygn. SK 30/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 184; 26 sierpnia 2020 r., sygn. SK 44/20, OTK ZU seria A z 2020 r., poz. 44 oraz powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

Z kolei, stosownie do art. 53 ust. 1 pkt 1-4 uotpTK, skarga powinna zawierać: po pierwsze, określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (pkt 1); po drugie, wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego i w jaki sposób – w ocenie skarżącego – zostały naruszone (pkt 2); po trzecie, 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 (pkt 3); po czwarte, przedstawienie stanu faktycznego (pkt 4).

W piśmiennictwie podkreśla się, że warunkiem dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest w szczególności udzielenie pozytywnej odpowiedzi na pytanie, czy w sprawie rzeczywiście zostały naruszone prawa i wolności

konstytucyjne skarżącego (zob. L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych.*, wyd. 2014, Legalis 2020, II.§9.II).

Do materialnych przesłanek instytucji skargi konstytucyjnej zalicza się: a) osobisty interes prawny, a nie obiektywny – jak przy konstrukcji skargi powszechnej (*actio popularis*), i b) interes aktualny – a nie potencjalny (zob. J. Trzcíński, M. Wiącek, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, tom II, s. 893). Jak wskazuje się w piśmiennictwie, *[j]eżeli w wyniku dokonanej analizy Trybunał dojdzie do przekonania, że skarga konstytucyjna nie wpłynie na sferę praw i wolności skarżącego, TK przyjmuje niedopuszczalność skargi. Sytuacja taka ma miejsce w szczególności wówczas, gdy niekorzystne względem skarżącego rozstrzygnięcie zapadło nie tylko w wyniku zastosowania zaskarżonego przepisu, lecz także z innych przyczyn, których skarżący nie kwestionuje w swojej skardze. W takiej sytuacji nawet w przypadku uwzględnienia skargi konstytucyjnej oraz wznowienia postępowania na zasadach określonych w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, nie będzie mogła nastąpić restytucja interesów skarżącego [L. Bosek, M. Wild, *op. cit.*, II.§9.II.1.C.c).3].*

Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być zatem wyłącznie ta norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Przesądza to o konieczności istnienia merytorycznego związku pomiędzy treścią zakwestionowanej normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniem praw lub wolności konstytucyjnych. Regulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej musi więc w ten sposób determinować w sensie normatywnym treść wydanego orzeczenia, iż prowadzi to do wskazanego w skardze naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych przysługujących skarżącemu (zob. postanowienie TK

z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. Ts 193/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 77 i przywołane tam orzeczenia).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że *[d]o zasadniczych przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia wskazywanych przez skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący jest przy tym zobligowany (...) do wskazania, które przepisy kwestionowanego aktu normatywnego wykazują taką kwalifikację (postanowienie TK z dnia 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101).*

Jednakże, niekonstytucyjną treść normy prawnej, stanowiącej podstawę wydania ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego, należy odróżnić od dyskusyjnego zastosowania normy prawnej w ostatecznym orzeczeniu w sprawie skarżącego. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, niedopuszczalna jest skarga konstytucyjna na stosowanie prawa, a więc skarga, której zarzuty dotyczą przyjętej przez sąd wykładni przepisu, nieprawidłowej subsumpcji stanu faktycznego czy też wadliwości argumentacji sformułowanej w ostatecznym orzeczeniu (*vide* – postanowienie z dnia 27 kwietnia 2016 r., sygn. akt Ts 62/16, OTK ZU seria B z 2016 r., poz. 363).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszego postępowania, wskazać należy, co następuje.

W pierwszej kolejności należy poczynić rozważania na temat przedmiotu zaskarżenia.

Skarżący kwestionuje konstytucyjność następujących przepisów: art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym, *[k]ażdy, 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 o referendum lokalnym, zgodnie z którym, [n]a 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 tej samej ustawy, zgodnie z którym, [n]a 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 tej samej ustawy, zgodnie z którym, [n]a 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 p.p.s.a., zgodnie z którym, [s]ądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach. Powyższe przepisy Skarżący przywołuje zwięźkowo. Wywodzi z nich normę prawną, zgodnie z którą 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 (...).

Jak odnotowano już wyżej, jedną z przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest wskazanie kwestionowanego przepisu (bądź przepisów), na

podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego. Konieczne więc staje się wskazanie przepisów, w oparciu o które NSA orzekł w postanowieniu z

października 2019 r., sygn. . Analiza orzeczenia NSA musi prowadzić do wniosku, że podstawą prawną przedmiotowego orzeczenia nie były: art. 20 ust. 1, art. 24a ust. 3 ani art. 26 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym. Stan faktyczny sprawy rozpoznawanej przez sąd administracyjny w ogóle nie odnosił się do sytuacji objętych regulacjami tych przepisów. Wobec powyższego postępowanie w zakresie badania ich zgodności z normami konstytucyjnymi winno zostać umorzone. Nie można przyjąć także, by podstawą przedmiotowego orzeczenia NSA mógł być art. 3 § 3 p.p.s.a. Zauważyć trzeba, że przepis ten jest jedynie łącznikiem pomiędzy p.p.s.a. a ustawami szczególnymi, które przewidują sądową kontrolę działalności administracji publicznej – czyli np. przywołanymi w skardze przepisami ustawy o referendum lokalnym, które – jak to już podniesiono – nie miały zastosowania w niniejszej sprawie. Dlatego postępowanie także w zakresie tego przepisu winno zostać umorzone.

Odnosząc się do przepisu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wskazać należy, że niewątpliwie stanowił on podstawę prawną postanowienia NSA z października 2019 r. Wydaje się jednak, że norma wyinterpretowana z powyższego przepisu i zastosowana przez sądy administracyjne jest normą istotnie różną od normy, której kontroli domaga się Skarżący. Z treści skargi konstytucyjnej wynika, że Skarżący chce uczynić przedmiotem kontroli konstytucyjnej normę, zgodnie z którą *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 (...)*. W *petitum* skargi ani w treści jej uzasadnienia Skarżący nie relatywizuje kwestii niedopuszczalności skargi indywidualnej, o której mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, do problemu występowania po stronie podmiotu skarżącego interesu prawnego

lub uprawnienia, które zostały naruszone uchwałą – a to właśnie ta problematyka była najistotniejsza dla sposobu rozstrzygnięcia sprawy Skarżącego w postanowieniu NSA z października 2019 r. Jak bowiem NSA wskazuje w uzasadnieniu powyższego postanowienia, *[n]ie sposób uznać, że uchwała rady gminy o przeprowadzeniu referendum mogła naruszać interes prawny skarżącego w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Stwierdzić należy, że 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. Wobec tego należy uznać, że na uchwałę organu stanowiącego gminy w sprawie przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców nie przysługuje skarga indywidualna, o której mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.* Jak więc widać, niedopuszczalność skargi indywidualnej – w przypadku Skarżącego – NSA ściśle wiąże z kwestią braku po stronie Skarżącego interesu prawnego lub uprawnienia, które mogłyby zostać naruszone przez przedmiotową uchwałę. W związku z tym uzasadniony wydaje się pogląd, że Skarżący czyni przedmiotem kontroli normę wyinterpretowaną z przepisu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym różną od tej, którą zastosował NSA. Innymi słowy, czyni przedmiotem kontroli normę, która nie znalazła zastosowania przy wydaniu postanowienia NSA z października 2019 r. Mając to na względzie, przyjąć należy, że postępowanie także w tym zakresie winno zostać umorzone.

Dodatkowo wskazać należy, że nawet jeśliby przyjąć, że Skarżący kwestionuje normę wywiedzioną z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i zastosowaną przez NSA – a więc normę, zgodnie z którą, niedopuszczalna jest skarga indywidualna na uchwałę rady gminy w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego, podjętą z inicjatywy organu stanowiącego gminy, w przypadku braku naruszenia tą uchwałą interesu prawnego lub uprawnienia

skarżącego – to postępowanie w takim zakresie i tak winno zostać umorzone, a to z uwagi na zajęcie przesłanki zbędności wydania orzeczenia, o której mowa w art. 59 ust. 1 pkt 3 uotpTK (*ne bis in idem*).

Trybunał Konstytucyjny badał w przeszłości problem zgodności normy art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z konstytucyjnym prawem do sądu. W wyroku z dnia 16 września 2008 r., sygn. SK 76/06 (OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 121) stwierdził, że art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 oraz art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji RP. W sprawie powyższej – także zainicjowanej wniesieniem skargi konstytucyjnej – Trybunał badał zgodność z konstytucyjnym prawem do sądu normy wywiedzionej z przepisu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którą legitymowani do zaskarżania aktów administracyjnych są jedynie ci, którzy wykażą się konkretnym, indywidualnym interesem prawnym wynikającym z konkretnej normy prawa materialnego. W postępowaniu o sygn. SK 76/06 skarżący argumentował, że „interes prawny” lub „uprawnienie” do zaskarżania uchwał lub zarządzeń podjętych przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej ma każdy, kto jest członkiem wspólnoty samorządowej – bez konieczności wskazywania konkretnego, indywidualnego interesu prawnego, wynikającego z przepisów prawa materialnego. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił tej argumentacji. Wskazał, że *legitymacja skargowa do zaskarżania uchwał i zarządzeń organów gminy, która byłaby wywodzona z samej przynależności do wspólnoty samorządowej i polegałaby na inicjowaniu kontroli legalności powyższych aktów gminy przez sądy – stanowiłaby w gruncie rzeczy instytucję actio popularis, która (...) byłaby nie do pogodzenia z regulacją prawną zawartą w art. 101 ust. 1 ustawy (oraz w całym art. 101 ustawy).*

Tego rodzaju legitymacja skargowa, polegająca na inicjowaniu, przez członków wspólnoty samorządowej gminy, kontroli legalności uchwał i zarządzeń organów gminy, bez względu na ochronę prawnie uzasadnionego, na gruncie prawa materialnego, indywidualnego interesu prawnego lub uprawnienia,

naruszałaby art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż nie spełniałaby wymogów treści normatywnej pojęcia "sprawy", o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji. (...)

Domagając się prawa do inicjowania, przez każdego członka społeczności samorządowej, kontroli legalności uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy gminy, skarżący proponują w gruncie rzeczy zmiany w konstytucyjnym modelu nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, z punktu widzenia legalności; nie odróżniając kontroli sprawowanej w trybie nadzoru legalnego od kontroli sądownoadministracyjnej aktów samorządowych sprawowanej w celu ochrony praw jednostki.

Konkludując, Trybunał podkreślił, że norma art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie ogranicza prawa do sądu, lecz je kreuje. Stwarza ona bowiem możliwość ochrony interesów prawnych i uprawnień różnych podmiotów w takich sytuacjach, w których nie są one chronione w inny sposób. Zakres ochrony wynika z regulacji prawnych prawa materialnego, do których powyższy przepis odsyła.

Odnosząc powyższe rozważania do rozpoznawanej w niniejszym postępowaniu skargi konstytucyjnej, wskazać należy, że rozstrzygnięty w powyższym orzeczeniu problem konstytucyjny jest problemem tożsamym z problemem, jaki można zrekonstruować na tle normy faktycznie zastosowanej przez NSA w postanowieniu z października 2019 r. Przyczyną oddalenia skargi kasacyjnej w sprawie Skarżącego nie była generalna niedopuszczalność skargi na uchwałę rady gminy w sprawie przeprowadzenia referendum (a wydaje się, że takiej przyczyny oddalenia swojej skargi upatruje Skarżący), ale brak po stronie Skarżącego interesu prawnego lub uprawnienia do wniesienia skargi – a więc faktyczny brak „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Podkreślić zarazem należy, że Skarżący w ogóle nie buduje w swojej skardze konstytucyjnej argumentacji odnoszącej się do prawa materialnego, mającej wykazać, że posiada interes prawny lub uprawnienie, które zostały naruszone zaskarżoną uchwałą Rady Miasta L.

Ziszczenia się przesłanki *ne bis in idem* nie przekreśla ta okoliczność, że w wyroku o sygn. SK 76/06 przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji został przywołany związkowo z art. 2 i art. 7 Konstytucji. Przepisy te zostały bowiem przywołane posiłkowo, a brak przywołania ich w skardze Skarżącego nie zmienia istotnie rdzenia wzorca kontroli, którym jest prawo do sądu. Ziszczenia się przywołanej przesłanki nie przekreśla także fakt powołania przez Skarżącego jako elementu wzorca kontroli „zasady efektywności instytucji publicznych”, wywiedzionej z Preambuły Konstytucji. Wydaje się, że zasadę tę Skarżący wywodzi z części Preambuły o treści: *pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność (...)*. Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie dopuszczał normatywny charakter Preambuły Konstytucji (np. wyrok TK z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 80). Pomimo tego podkreślić należy, że Skarżący nie określił, jakie jego wolności lub prawa są wyrażone w „zasadzie efektywności instytucji publicznych” i w jaki sposób zostały naruszone. Przyjąć więc trzeba – pomijając kwestię, czy przywołanie w skardze konstytucyjnej wzorca kontroli w powyższy sposób jest formalnie poprawne – że element ten, w przypadku rozpoznawanej skargi konstytucyjnej, nie wpływa istotnie na kształt wzorca kontroli.

Zauważyć należy, że po wydaniu wyroku z dnia 16 września 2008 r. w sprawie o sygn. SK 76/06, Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z dnia 19 stycznia 2017 r., sygn. Ts 139/16 (OTK ZU seria B z 2017 r., poz. 40) odmówił ponownej kontroli zgodności art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z art. 45 ust. 1 Konstytucji, z uwagi na wystąpienie przesłanki zbędności wydania orzeczenia.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak w *petitum*.