

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
al. Jana Chrystiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

Skarżący: P C
(PESEL:); radca prawny - nr wpisu:
ul.

Uczestnicy: 1) **Sejm**
Kancelaria Sejmu, ul. Wiejska 4/6/8, 00-902 Warszawa
2) **Prokurator Generalny**
Prokuratura Krajowa, ul. Rakowiecka 26/30, 02-528 Warszawa
3) **Rzecznik Praw Obywatelskich** (jeżeli zgłosi udział w postępowaniu)
al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

Skarga konstytucyjna

W imieniu własnym, na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471 i z 2009 r. Nr 114, poz. 946) oraz art. 42 pkt 2, 3 i 11, art. 44 ust. 1, art. 53 i art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), wnoszę skargę konstytucyjną i wnoszę 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 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.

Podaję, że orzeczenie sądu, którym ostatecznie orzeczono o moich wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji jest postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia października 2019 r., wydane w sprawie o sygn. , które zostało mi doręczone w dniu 4 listopada 2019 r. (w załączeniu – uwierzytelniona kopia koperty, na której widnieje odcisk datownika poczty z dniem wydania przesyłki 4 listopada 2019 r. i wydruk z pocztowej strony śledzenia przesyłek, z którego wynika, że przesyłka o określonym numerze została odebrana 4 listopada 2019 r.) i od którego nie został przeze mnie wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

Określenie przedmiotu kontroli

Przedmiotem kontroli jest 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 20 ust. 1, art. 24a ust. 3 i 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). Wymienione przepisy łącznie określają właściwość sądów administracyjnych i dopuszczalność wniesienia skargi w sprawach z zakresu referendum lokalnego.

Przepis art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą, podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Z kolei wymienione przepisy zawarte w ustawie o referendum lokalnym przewidują wniesienia skargi do sądu administracyjnego 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 tej ustawy oraz na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody unieważniające uchwałę rady gminy o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i na postanowienie komisarza wyborczego odrzucające wniosek o przeprowadzenie referendum, o którym mowa w art. 22 tej ustawy, a także w przypadku niedotrzymania przez komisarza terminu określonego w art. 24 tej ustawy. Następnie art. 3 § 3 p.p.s.a. określając uzupełniająco właściwość sądów administracyjnych, stanowi, iż sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach.

Wskazanie wzorca kontroli

Przedmiotem oceny, według niniejszej skargi konstytucyjnej, ma być zgodność wyżej wymienionych przepisów ustawowych z art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą efektywności instytucji publicznych wyrażoną w Preambule do Konstytucji. Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji kreuje prawo do sądu. Z kolei z treści Preambuły do Konstytucji wynika, że celem ustanowienia Konstytucji było m. in. zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Przytoczone sformułowanie wyraża zasadę efektywności instytucji publicznych.

Moim zdaniem, w niniejszej sprawie naruszone zostało moje konstytucyjne prawo do sądu, bowiem w wyniku odrzucenia skargi, sądy administracyjne pozbawiły mnie prawa do uzyskania sądowego rozstrzygnięcia sprawy w przedmiocie zbadania zgodności z prawem uchwały organu przedstawicielskiego wspólnoty samorządowej, której jestem członkiem.

W konkretnych okolicznościach niniejszej sprawy, opisanych w uzasadnieniach skargi i skargi kasacyjnej, zbadanie legalności przedmiotowej uchwały może pełnić rolę jednego z instrumentów wpływania na rzetelność, sprawność i efektywność działania instytucji publicznych w zakresie przeprowadzenia przedmiotowego referendum. Efektywnością działania instytucji publicznych w wymiarze lokalnym jest zaś zainteresowany każdy mieszkaniec danej wspólnoty samorządowej, bowiem od tej efektywności zależy w dużym stopniu jakość życia w mieście.

Dodatkowo podnieść należy, że przy braku pozytywnego przepisu ustawowego w tym zakresie, zamknięcie drogi sądowej nastąpiło w wyniku interpretacji sądowej, której nie da się pogodzić z konstytucyjnym prawem do sądu.

Uzasadnienie

Stan faktyczny

W dniu stycznia 2019 r. Rada Miasta L podjęła uchwałę Nr w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego w istotnych sprawach dotyczących mieszkańców L (Dz. Urz. Woj. poz.). Uchwała m. in. wyznaczała dzień

przeprowadzenia referendum na kwietnia 2019 r. i formułowała następujące pytanie referendalne: „

”.

Wojewoda nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność tej uchwały, a Rada Miasta L jako inicjatorka referendum, nie przystąpiła do prowadzenia kampanii referendalnej, jak wymaga tego przepis art. 28 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym. Dlatego marca 2019 r. grupa mieszkańców wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w L i domagając się stwierdzenia nieważności uchwały zarządzającej referendum, zarzuciła jej naruszenie określonych przepisów prawa. Podstawę wniesienia skargi stanowił art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (w załączeniu – uwierzytelniona kopia skargi wraz z załącznikami).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w L postanowieniem z maja 2019 r. odrzucił skargę (sygn.), argumentując w uzasadnieniu, że wniesienie skargi w sprawach referendalnych, ze względu na przepis art. 3 § 3 p.p.s.a., jest dopuszczalne wyłącznie w przypadkach enumeratywnie przewidzianych przez ustawę o referendum lokalnym, czyli w jej art. 20 ust. 1, art. 24a ust. 3 i 26 ust. 1, i jednocześnie niedopuszczalne jest oparcie takiej skargi na przepisie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (w załączeniu – uwierzytelniona kopia odpisu postanowienia).

Na powyższe postanowienie w dniu lipca 2019 r. wniosłem skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w uzasadnieniu której, powołując się na stanowisko części doktryny i orzecznictwa, wywodziłem dopuszczalność takiej skargi i właściwość sądów administracyjnych do jej rozstrzygnięcia (w załączeniu – uwierzytelniona kopia skargi kasacyjnej).

Postanowieniem z października 2019 r. (sygn.), Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną, w uzasadnieniu podzielając w całości stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w L co do niedopuszczalności wniesienia skargi na uchwałę referendalną podjętą z inicjatywy organu stanowiącego gminy (w załączeniu – uwierzytelniona kopia odpisu postanowienia).

Na marginesie wypada podać, że ogólna frekwencja w referendum, na które wydatki z kasy miasta oszacowano na zł, wyniosła %, a spośród osób uprawnionych do głosowania, udział wzięło mieszkańców. Głosów na „tak” oddano (%), a głosów na „nie” – (%). Jednak inaczej wyglądała frekwencja oraz inaczej rozkładały się głosy w obwodach głosowania położonych w pobliżu G

Tu frekwencja zasadniczo przekraczała %, a podział głosów był jeszcze bardziej niekorzystny dla inicjatora referendum ; przykładowo frekwencja w komisji obwodowej nr na ul. wyniosła %, przy czym oddano głosów na „tak” % i na „nie” %. Dane te potwierdzają stanowisko części mieszkańców będących od początku przeciwnikami referendum, według których zainteresowanie referendum ograniczone było do mieszkańców spośród dzielnic L : , którzy w zdecydowanej większości są przeciwni zabudowie G jako ostatniego w części miasta terenu zielonego, co wielokrotnie wyrażali już wcześniej w różnych formach.

Wzorzec kontroli i zarzut

Prawo do sądu zostało zamieszczone wśród praw osobistych i wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji w następujący sposób: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.” Zgodnie z utrwalonym poglądem Trybunału Konstytucyjnego, na tak wyrażone konstytucyjne prawo do sądu składają się cztery podstawowe elementy: prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem, prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (por. m. in. wyroki z: 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09).

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie reprezentuje szerokie rozumienie pojęcia sprawy z art. 45 ust. 1 Konstytucji, aby prawo do sądu obejmowało „wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne – w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku” (wyrok z 3 lipca 2008 r., sygn. K 38/07). Z kolei z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu, w następstwie czego ustalone jest, że Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej (por. np. wyroki z: 24 lipca 2006 r., sygn. SK 8/06, 29 czerwca 2010 r., sygn. P 28/09, 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 12/13).

Sprawa zainicjowana skargą do sądu administracyjnego na uchwałę rady miasta zarządzającą referendum, ze względu na formę działania administracji publicznej, objęta jest art. 184 zd. 2 Konstytucji, zgodnie z którym sądy administracyjne orzekają o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego. W mojej skardze zwróciłem się bowiem do sądu administracyjnego o rozstrzygnięcie, czy konkretna uchwała podjęta przez radę miasta jest zgodna z prawem. W uzasadnieniach skargi i skargi kasacyjnej, odwołując się do przykładów z orzecnictwa wykazałem, że sądy administracyjne w praktyce rozstrzygają takie sprawy. Podstawę do wniesienia takiej skargi stanowi art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, bowiem żaden przepis ustawowy nie wyłącza wprost jego zastosowania w przedmiotowych okolicznościach. O ile należy zgodzić się z sądami administracyjnymi, że ustawa o referendum gminnym formułuje przypadki dopuszczalności skargi w wymienionych w tej ustawie sprawach, to jednak nie da się zaprzeczyć, iż nie zawiera przepisu wyłączającego dopuszczalność wniesienia skargi w oparciu o art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Podkreślić należy, że art. 101 ustawy o samorządzie gminnym w ust. 2 określa wyłączenie prawa do wniesienia skargi w przypadku, gdy w danej sprawie orzekł już sąd administracyjny i skargę oddalił, a w art. 102 tej ustawy wyłącza m. in. dopuszczalność wniesienia skargi z art. 101 ust. 1 w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej.

W związku z podanymi okolicznościami, w niniejszej sprawie mamy do czynienia z przypadkiem wyłączenia drogi sądowej nie w drodze wyraźnego przepisu ustawowego, lecz w wyniku wyłącznie sądowej interpretacji. Oznacza to, że sądy administracyjne zawężają prawo do sądu bez wyraźnej do tego podstawy w ustawie. Inaczej mówiąc, w polskim porządku prawnym istnieje pozytywny przepis dopuszczający wniesienie skargi przez każdego, w postaci art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ale sądy administracyjne interpretują go w taki sposób, aby wyłączyć drogę sądową w sprawie skargi na uchwałę rady gminy zarządzającą referendum, podjętą z inicjatywy tej rady. 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. W celu zmiany opisanej sytuacji, wydaje się konieczne wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku interpretacyjnego, stwierdzającego niekonstytucyjność przedstawionego rozumienia przywołanych przepisów ustawowych.

Należy także zwrócić uwagę na istotną okoliczność, że sądy administracyjne podchodzą twórczo do interpretacji przepisów o swojej właściwości rzeczowej, w tym także na gruncie przepisów ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o referendum lokalnym. Przykładem może być przypadek wyinterpretowania dopuszczalności drogi sądowej z milczenia ustawodawcy w zakresie zaskarżenia przez wójta, burmistrza, prezydenta uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania tego organu gminy. W tym przypadku przepisy ustawy o referendum lokalnym nie przewidują drogi sądowej. Będąc więc konsekwentnym, sądy administracyjne - analogicznie jak w niniejszej sprawie - powinny odrzucać skargi na takie uchwały, bo przecież odwołując się do argumentacji Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w L i Naczelnego Sądu Administracyjnego w niniejszej sprawie, ustawa o referendum lokalnym wyczerpująco określa przypadki dopuszczalności zaskarżenia uchwał referendalnych, przez co wyłącza dopuszczalność zaskarżenia uchwały referendalnej na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Jednak w opisywanym przypadku, sądy administracyjne dopuściły wniesienie skargi na podstawie właśnie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (postanowienia NSA z: 23 kwietnia 2014 r., sygn. II OSK 955/14, 23 maja 2014 r., sygn. II OSK 1279/14). Mając na uwadze ten jeden przykład, nie da się obronić stanowiska sądów administracyjnych zaprezentowanego w niniejszej sprawie, zgodnie z którym w sprawach referendalnych skarga dopuszczalna jest wyłącznie w przypadkach określonych w art. 20 ust. 1, art. 24a ust. 3 i 26 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym.

Odwołując się do argumentów użytych przeze mnie w uzasadnieniach skargi i skargi kasacyjnej w zakresie dopuszczalności wniesienia skargi, wymaga podkreślenia, że wywiedziona przeze mnie skarga i skarga kasacyjna miały poparcie w poglądach wyrażanych przynajmniej przez część doktryny i orzecnictwa, które podzielałam z następujących względów. Przekonuje mnie stanowisko wyrażone przez Ewę Olejniczak-Szałowską w: *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002, str. 158 i nast.: „W przypadku gdy organ stanowiący zarządza referendum z własnej inicjatywy (...). Wyłania się pytanie, czy na omawianym etapie procedury referendalnej członkom danej wspólnoty samorządowej przysługuje prawo wniesienia skargi do NSA na uchwałę organu stanowiącego w sprawie przeprowadzenia referendum z tego powodu, że przedmiot referendum ustalony został niezgodnie z prawem? Ustawa o referendum lokalnym *expressis verbis* nie przewiduje owego środka, a więc trzeba rozstrzygnąć, czy w tym przypadku ma zastosowanie konstrukcja skargi zwanej powszechną skargą sądową, określona w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym (...). Zasygnalizowany problem trzeba rozważyć w płaszczyźnie stosunku ustawy o referendum lokalnym do wymienionych ustaw o samorządzie gminnym (...). Treść art. 1 ust. 1 ustawy o referendum może wskazywać na intencję ustawodawcy, aby w sposób możliwie wyczerpujący i kompletny unormować zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego w tym akcie i aby w zakresie nieuregulowanym znalazły zastosowanie wyłącznie te przepisy innych ustaw, które ustawa o referendum nakazuje stosować odpowiednio. Hipoteza taka w odniesieniu do kwestionowania uchwały organu stanowiącego w sprawie przeprowadzenia referendum mogłaby zostać uznana za niepozbawioną sensu w kontekście treści art. 10 ust. 3 i 4 ustawy. Ustawodawca potwierdził tu *expressis verbis* kompetencję wojewody do sprawowania nadzoru nad tymi uchwałami, potwierdził prawo

organu jednostki samorządu terytorialnego do wniesienia skargi do NSA na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody stwierdzające nieważność uchwały oraz określił skutki w sferze wykonania spornej uchwały. (...) Brak w ustawie o referendum lokalnym podobnego unormowania dotyczącego wnoszenia skargi powszechnej i jej skutków dla wykonania uchwały organu stanowiącego w sprawie przeprowadzenia referendum może wywoływać wątpliwości, które zasygnalizowałam. Jednakże ustawa o referendum lokalnym nie jest aktem autonomicznym, stanowi część porządku prawnego. Dopuszczalność stosowania instytucji skargi powszechnej na gruncie tej ustawy nie może być wyłączona w drodze domniemania (oczywiście muszą być spełnione przesłanki skorzystania z tej skargi). Hipoteza, jakoby brak regulacji należało odczytywać jako brak dopuszczalności wnoszenia skargi przez członków wspólnoty samorządowej, nie wydaje się racjonalna. Brak wyraźnych regulacji oznacza jedynie to, że mają tu zastosowanie ogólne rozwiązania przewidziane w ustawach samorządowych. Pod rządami ustawy o referendum lokalnym zachowuje aktualność stanowisko B. Adamiak, iż „w świetle rozwiązań przyjętych w ustawie o samorządzie i w ustawie o referendum gminnym nie ma podstaw do wyprowadzenia z ustawy o referendum gminnym wniosków o ograniczeniu właściwości NSA w zakresie kontroli uchwał rady gminy o przeprowadzeniu referendum tylko do uchwał o odrzuceniu wniosku o przeprowadzenie referendum” (B. Adamiak, *Glosa do postanowienia NSA z 29.06.1993 r. (SA/Wr 935/93, OSP 1995, nr 10, poz. 217)*). Skarga powszechna do NSA przysługuje każdemu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy (...). Każdy z uprawnionych do głosowania w referendum lokalnym posiada interes prawny w tym, aby przedmiot referendum był określony właściwie, tzn. zgodnie z prawem.” Zacytowany fragment monografii, w mojej ocenie, obala wszystkie argumenty użyte w uzasadnieniach postanowień sądów administracyjnych wydanych w niniejszej sprawie.

Wypada także wskazać, że we wcześniejszym orzecznictwie sądownoadministracyjnym zdarzały się odrzucenia skarg mieszkańców na uchwały zarządzające referendum lokalne, ale nie ze względu na niedopuszczalność takiej skargi, lecz w sytuacji, gdy skargi mieszkańców dotyczyły uchwał, „których zgodność z prawem była już przedmiotem orzekania, w związku z wcześniejszym zaskarżeniem przez gminę rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających ich nieważność i uchyleniem przez Sąd tych rozstrzygnięć. Podstawą takiego orzeczenia były, zastosowane odpowiednio, przepisy art. 30 ustawy o NSA oraz art. 101 ust. 2 u.s.g.” (Z. Kmiecik i M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (w świetle ustaleń orzecznictwa NSA i poglądów doktryny)*, ST 2001, nr 1-2, s. 115).

Ponadto pokreślić należy, że interpretacja sądów administracyjnych zmierzająca do wykazania niedopuszczalności wniesienia przez mieszkańca skargi w tej konkretnej sytuacji, nie da się pogodzić z zasadą legalizmu w tym sensie, iż w przypadku zaniechania ze strony wojewody (por. art. 171 ust. 2 w zw. z art. 7 Konstytucji), po pierwsze, nie istniałby żaden skuteczny środek prawny służący wyeliminowaniu z obrotu prawnego niezgodnej z prawem uchwały zarządzającej referendum lokalne i po drugie, w braku dopuszczalności sądowej kontroli takiej uchwały wskutek skargi mieszkańca, nie dałoby się skontrolować zgodności z prawem zaniechania wojewody w zakresie wydania rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały zarządzającej referendum lokalne ze względu na jej niezgodność z prawem. Tym samym określona sfera działania (podjęcie uchwały niezgodnej z prawem) i zaniechania (niewydanie rozstrzygnięcia nadzorczego) pozostawałaby bez jakiegokolwiek kontroli sądowej, co wydaje się być nie do pogodzenia z zasadą państwa prawnego (por. art. 2 Konstytucji).

Nadto wypada po raz kolejny powołać art. 184 zd. 2 Konstytucji RP, który - o czym była już mowa wyżej - wprost wskazuje, że kontrola sprawowana przez sądy administracyjne nad działalnością administracji publicznej obejmuje bezpośrednio z mocy tego przepisu

Konstytucji „orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego”. Właściwość sądów administracyjnych w tych sprawach jest więc określona wprost w Konstytucji, a skoro tak, to nie można stosować zawężającej wykładni, w drodze której sądy administracyjne eliminują dopuszczalność poddania takiej kontroli konkretnej uchwały bez względu na jej przedmiot. Ustawy bowiem, na które powołały się sądy administracyjne w niniejszej sprawie, nie mogą zawęzać znaczenia przepisów konstytucyjnych. Oznacza to, że ustawodawca określając właściwość sądów administracyjnych w drodze ustaw zwykłych nie mógłby wyłączyć spod kontroli sądowej żadnej uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego. Mimo tego sądy administracyjne dokonały takiej wykładni, która *in concreto* jest równoznaczna z takim wyłączeniem, co na pewno nie jest zgodne ani z intencją Suwerena przyjmującego Konstytucję, ani z intencją ustawodawcy określającego właściwość sądów administracyjnych.

W kontekście powołanej wyżej zasady efektywności, nie jest bez znaczenia jeszcze jeden argument z obserwacji praktyki nadzoru sprawowanego przez wojewodów, zaprezentowany przez Dawida Sześciło i in. w: *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, Warszawa 2019, str. 160 i nast.: „(...) wojewodowie: są oni klasycznym organem politycznym, który ma realizować politykę rządu w terenie, mogą być dowolnie powoływani i odwoływani, a także instruowani przez Premiera. W każdej kolejnej ekipie rządzącej wojewodowie rekrutują się z grona najwierniejszych partyjnych żołnierzy. Właśnie w tej naturze instytucji wojewody tkwi problem z przyznaniem temu organowi kompetencji do sprawowania nadzoru, oceniającego legalność działań samorządów. Jeżeli ten nadzór ma być ograniczony ściśle do kryterium zgodności działań samorządu z prawem (a nie polityką rządu), to oddanie kompetencji nadzorczych organowi politycznemu jest wręcz zaproszeniem do politycznie motywowanych ingerencji w działalność samorządu. To przykład ustrojowego dwojmyślenia. Z jednej strony, wyznajemy wiarę w zadaniową i polityczną samodzielność samorządu, dla której barierą powinno być wyłącznie interpretowane ściśle prawo. Z drugiej - zakładamy, że kontrolą legalności najlepiej zajmie się organ *par excellence* polityczny. (...) Wzmoczona aktywność wojewodów zwłaszcza w sprawie tzw. ustawy dekomunizacyjnej czy uchwał rad gmin dotyczących kryzysu wokół Trybunału Konstytucyjnego pokazuje, jak cienka jest w praktyce granica między obiektywną kontrolą legalności działań samorządu a dyscyplinowaniem samorządów działających nie po linii władzy. (...) Dwukrotnie (dopisek mój - P.C.) wzrosła (...) liczba rozstrzygnięć nadzorczych, które zostały uchylone na skutek skargi samorządów kierowanej do wojewódzkich sądów administracyjnych. (...) To nie najlepiej świadczy o jakości decyzji, wydawanych przez wojewodów i pośrednio może wskazywać na rosnący problem z rozstrzygnięciami motywowanymi pozaprawnymi przesłankami.” Odnosząc ten argument do przedmiotowej sprawy referendum lokalnego w L , która wywołała i nadal wywołuje ogromne emocje wśród licznych mieszkańców L , można postawić hipotezę, że Wojewoda nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały zarządzającej to referendum kierując się przesłankami pozaprawnymi. I jedyną drogą ewentualnego potwierdzenia lub obalenia tej hipotezy jest skontrolowanie uchwały zarządzającej referendum przez sąd administracyjny w następstwie skargi wniesionej przez mieszkańca. Niektórzy mieszkańcy stawiają taką hipotezę powołując się na bezpośrednią rozmowę z Wojewodą , inni opierając ją na przesłance politycznej wrogości obozów partyjnych Wojewody i Prezydenta Miasta L oraz jego większościowego klubu radnych w Radzie Miasta L , a także wynikach głosowania nad przedmiotową uchwałą. Dlatego skontrolowanie przedmiotowej uchwały przez sąd administracyjny z pewnością istotnie przyczyniło by się do złagodzenia napięć społecznych w L , wywołanych nie tylko trybem przyjęcia przedmiotowej uchwały w okolicznościach złamania publicznej obietnicy uzgodnienia projektu pytania

referendalnego z lokalnymi aktywistami, czy bulwersującym przebiegiem kampanii referendalnej bez jakiegokolwiek udziału prezydenta i radnych, czyli bez udzielenia mieszkańcom wyczerpującej i obiektywnej informacji o zagadnieniu rozstrzyganym w referendum, ale przede wszystkim wywołanych zamiarem zniszczenia jedyne go obszaru zieleni w części L , będącego kanałem napowietrzającym dla znacznego obszaru miasta i miejscem występowania dziko żyjącej fauny i flory, w tym gatunków chronionych, które to zniszczenie materializuje się przez kolejne kroki podejmowane przez prezydenta i radnych, jak np. w drodze uchwały zmieniającej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, przyjętej w pośpiechu w nocnym głosowaniu

Analizując rozstrzygnięcia nadzorcze innych wojewodów wydawane w przypadkach, gdy przedmiot referendum dotyczył zagadnienia regulowanego przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, można postawić tezę, zgodnie z którą w takich przypadkach co do zasady wojewodowie stwierdzali nieważność uchwał zarządzających referendum lokalne (por. np. rozstrzygnięcie nadzorcze Nr NK-N.4131.63.7.2015.RB Wojewody Dolnośląskiego z dnia 3 lipca 2015 r. i wiele innych). To także uprawdopodobnia powyższą hipotezę.

W opisanej sytuacji pozbawienie mieszkańca danej wspólnoty samorządowej prawa do zainicjowania sądowej kontroli legalności działania organów administracji publicznej, m. zd., klóci się także ze sformułowaniem w Preambule do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 i z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), prawem obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi. W ustroju, w którym organy władzy publicznej mają w pierwszej kolejności działać legalnie, tj. na podstawie i w granicach prawa (por. art. 7 Konstytucji), inicjowanie przez mieszkańca danej wspólnoty samorządowej sądowej kontroli działalności instytucji publicznych w sprawach lokalnych, dotyczących tej wspólnoty, powinno być czymś naturalnym i oczywistym. Nie można bowiem wymagać od mieszkańca angażowania się w kierowanie sprawami publicznymi, w zakresie których legalność działania organów administracji publicznej budzi co najmniej uzasadnione wątpliwości. Odmowa przyznania mieszkańcowi takiego prawa rzutuje więc na realizację różnych innych praw przynależnych mieszkańcowi danej wspólnoty samorządowej.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, w mojej ocenie, niniejsza skarga konstytucyjna jest zasadna i zasługuje na uwzględnienie w całości.



Załączniki:

- 1) uwierzytelniony odpis postanowienia NSA z października 2019 r.;
- 2) uwierzytelniona kopia skargi kasacyjnej z lipca 2019 r.;
- 3) uwierzytelniony odpis postanowienia WSA w L z maja 2019 r.;
- 4) uwierzytelniona kopia skargi do sądu administracyjnego z marca 2019 r. wraz z załącznikami;
- 5) uwierzytelniona kopia koperty;
- 6) wydruk z pocztowej strony śledzenia przesyłek;
- 7) zaświadczenie poświadczające prawo wykonywania zawodu radcy prawnego;
- 8) cztery egzemplarze skargi konstytucyjnej wraz z załącznikami.