



Warszawa, 29 kwietnia 2021 r.

SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt SK 100/20  
BAS-WAK-2663/20

### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej P i C z 4 lutego 2020 r. (sygn. akt SK 100/20), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### I. Przedmiot kontroli

1. Skargą konstytucyjną z 4 lutego 2020 r. F C (dalej: skarżący) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 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 (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 741; dalej: ustawa o referendum) oraz z art. 3 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., dalej: p.p.s.a.).

Zgodnie z *petitum*, skarga została wniesiona w formule interpretacyjnej – skarżący wystąpił o stwierdzenie niekonstytucyjności powołanych przepisów „rozumiany[ch] 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”.

2. Kwestionowane przez skarżącego przepisy mają następujące brzmienie:

- „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. 101 ust. 1 u.s.g.);
- „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. 20 ust. 1 ustawy o referendum);
- „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. 24a ust. 3 ustawy o referendum);

- „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. 26 ust. 1 ustawy o referendum);
- „Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach” (art. 3 § 3 p.p.s.a.).

3. Przepisy stanowiące przedmiot kontroli dotyczą trzech odrębnych zagadnień. Pierwszym z nich jest instytucja skargi do sądu administracyjnego na akt podjęty przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej. Zgodnie z kwestionowanym art. 101 ust. 1 u.s.g., uprawnionymi do wystąpienia z niniejszą skargą są podmioty, których interes prawny bądź uprawnienie zostały naruszone w następstwie podjęcia określonego aktu przez organ gminy. Istotne znaczenie, co stanowi zresztą przedmiot zarzutów w niniejszej sprawie, odgrywa interpretacja przesłanki „naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia”, wyznaczająca krąg podmiotów uprawnionych do wystąpienia ze skargą w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. Pomimo, że wymieniony przepis przyznaje prawo do wniesienia skargi „każdemu”, w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalona jest zawężająca wykładnia przesłanki naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Ma to na celu przeciwdziałanie wykorzystaniu skargi wnoszonej na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. jako skargi powszechnej (*actio popularis*).

Drugim z zagadnień normowanych przez kwestionowane przepisy jest określenie spraw, w których ustawodawca dopuścił wniesienie skargi na uchwałę rady gminy, postanowienie komisarza wyborczego lub zarządzenie wojewody dotyczące przeprowadzenia referendum lokalnego. Zgodnie z przepisami objętymi *petitum*, skarga do sądu administracyjnego jest dopuszczalna w razie: 1) podjęcia przez radę gminy uchwały odrzucającej wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum lokalnego (art. 20 ust. 1 ustawy o referendum); 2) wydania przez komisarza wyborczego postanowienia o odrzuceniu wniosku o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego (art. 26 ust. 1 ustawy o referendum); 3) wydania przez wojewodę rozstrzygnięcia

nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały w sprawie zarządzenia referendum (art. 24a ust. 3 ustawy o referendum). Wymienione przepisy określają w sposób enumeratywny przypadki, w których ustawodawca dopuścił wniesienie skargi do sądu administracyjnego na uchwałę bądź postanowienie w sprawie przeprowadzenia referendum. W okolicznościach niniejszego postępowania istotne pozostaje, że ustawodawca nie przywidział sytuacji, w której skarga przysługiwałaby na uchwałę radę gminy o zarządzeniu referendum. Ustawa o referendum dopuszcza bowiem wystąpienie ze skargą jedynie w razie podjęcia uchwały odmawiającej zarządzenie referendum.

Trzecia z materii objętych kwestionowanymi w *petitum* skargi przepisami związana jest z określeniem właściwości sądów administracyjnych. Materia ta stanowi przedmiot regulacji w art. 3 p.p.s.a., który wymienia enumeratywnie sprawy rozpatrywane przez sądy administracyjne. Zgodnie z § 3 powołanego artykułu do właściwości tych sądów należą także „sprawy, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę”. Należy wskazać, że dyspozycja art. 3 p.p.s.a. stanowi rozwinięcie art. 184 Konstytucji, który wyznacza kognicję sądów administracyjnych („sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”).

## **II. Stan faktyczny poprzedzający wystąpienie ze skargą konstytucyjną**

1. 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.            ). W uchwale ustalono następującą treść pytania referendalnego: „Czy jest Pan/Pani

?” Referendum zostało zarządzane z inicjatywy Rady

Miasta L            .

Referendum odbyło się kwietnia 2019 r. Frekwencja w referendum wyniosła 12,91%, przy czym na „nie” zagłosowało 67,7 proc. uczestników referendum, natomiast na „tak” 32,3 proc. uczestników. W oparciu o powyższy wynik Miejska Komisja do Spraw Referendum ustaliła, na podstawie art. 55 ust. 2 ustawy o referendum, że referendum jest nieważne (<https://bip.l>

2. W dniu marca 2020 r. skarżący, wraz z czterema innymi mieszkańcami L , wystąpił do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w L ze skargą na uchwałę Rady Miasta L z stycznia 2019 r. Postanowieniem z maja 2019 r. (sygn. akt ) WSA w L odrzucił skargę. W uzasadnieniu wskazano, że skarżącym nie przysługuje skarga na przedmiotową uchwałę ze względu na brak naruszenia przysługującego im interesu prawnego. Od powyższego rozstrzygnięcia F C: wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, która została oddalona postanowieniem z października 2019 r. (sygn. akt ). Naczelnny Sąd Administracyjny w całości podzielił stanowisko WSA w L co do braku interesu prawnego w zaskarżeniu uchwały. Ponadto, w uzasadnieniu wyrażony został pogląd co do niedopuszczalności skargi mieszkańców na uchwałę referendalną podjętą z inicjatywy organu stanowiącego gminy.

W tym stanie skarżący, działając w imieniu własnym , wniósł skargę konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego.

### **III. Zarzuty skarżącego**

Problem konstytucyjny podniesiony w skardze dotyczy zgodności z Konstytucją przepisów, które nie przewidują możliwości wniesienia przez członków lokalnej wspólnoty samorządowej skargi do sądu administracyjnego na uchwałę rady gminy w sprawie zarządzenia referendum lokalnego. Zdaniem skarżącego, zawarte w ustawie o referendum wyliczenie sytuacji, w których przysługuje uprawnienie do wystąpienia ze skargą na powyższą uchwałę (art. 20 ust. 1, art. 24a ust. 3 i art. 26 ust. 1 ustawy o referendum) nie ma charakteru enumeratywnego. Możliwość wniesienia skargi obejmuje także inne sytuacje, przy czym wówczas podstawę wniesienia skargi stanowi art. 101 ust. 1 u.s.g. Skarżący podkreślił jednocześnie, że

zaden z przepisów u.s.g., a także ustawy o referendum nie wyłącza dopuszczalności wystąpienia przez mieszkańców ze skargą na uchwałę rady gminy w sprawie zarządzenia referendum.

Odmienny pogląd co do dopuszczalności wystąpienia ze skargą na uchwałę rady gminy w sprawie zarządzenia referendum lokalnego przyjmowany jest w orzecznictwie sądów administracyjnych. W ocenie sądów ustawa o referendum wymienia enumeratywnie przypadki, w których taka skarga może być złożona. Nie została w nich przewidziana możliwość wniesienia przez mieszkańców skargi na uchwałę rady gminy o zarządzeniu referendum lokalnego. Powyższe stanowisko skarżący uznał za sprzeczne z Konstytucją – „W następstwie interpretacji przyjmowanej przez sądy dochodzi do wyłączenia drogi sądowej nie w drodze wyraźnego przepisu ustawowego, lecz w wyniku wyłącznie sądowej interpretacji. Oznacza to, że sądy administracyjne zawężają prawo do sądu w sprawie skargi na uchwałę rady gminy zarządzającą referendum, podjętą z inicjatywy tej rady, bez wyraźnej do tego podstawy w ustawie. 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” (skarga, s. 4-5).

Na tym tle skarżący stwierdził, że kwestionowane w skardze przepisy, rozumiane jako wyłączające skargę mieszkańców na uchwałę rady gminy w sprawie zarządzenia referendum, są niezgodne art. 45 Konstytucji (prawo do sądu) oraz z wywodzoną z Preambuły Konstytucji zasadą rzetelności działania władz publicznych, określoną przez skarżącego jako zasada efektywności instytucji publicznych.

#### **IV. Analiza formalnoprawna**

1. Merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze jest uwarunkowane spełnieniem wymogów wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o TK). W orzecznictwie sądu konstytucyjnego utrwalone jest przy tym stanowisko, zgodnie z którym w każdym stadium postępowania skargowego

zachodzi konieczność zbadania, czy nie zachodzą ujemne przesłanki, których wystąpienie skutkuje umorzeniem postępowania. Weryfikacja dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie kończy się bowiem w fazie jej wstępnego rozpoznania, lecz pozostaje aktualna przez cały czas jej rozpatrywania (zob. np. wyrok TK z 12 maja 2017 r., sygn. akt SK 49/13).

Na tle niniejszego postępowania należy stwierdzić, że skarga konstytucyjna F C<sub>1</sub> nie spełnia przesłanek warunkujących jej merytoryczne rozpoznanie. Okoliczności uzasadniające umorzenie postępowania zostały przedstawione w pkt IV.3-IV.6 stanowiska. Ponadto konieczne jest przeprowadzenie oceny, czy wskazane w *petitum* skargi przepisy stanowiły przedmiot rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego (pkt IV.2).

2. Zgodnie z konstrukcją przyjętą w art. 79 ust. 1 Konstytucji, skarga konstytucyjna jest instrumentem kontroli konkretnej. W konsekwencji w postępowaniu inicjowanym skargą przedmiot kontroli mogą stanowić tylko takie przepisy, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego. W orzecznictwie Trybunału wskazuje się w tym kontekście, że „skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej” (postanowienie TK z 27 października 2015 r., sygn. akt SK 2/14). Trybunał podkreślał także, że „związek między normą, której zarzuca się niekonstytucyjność, a ostatecznym rozstrzygnięciem jest najściślejszy, jeśli zarzut niekonstytucyjności dotyczy ustawy albo innego aktu normatywnego lub ich jednostki redakcyjnej wprost powołanych w sentencji ostatecznego orzeczenia. Tego rodzaju sytuacje są typowe i należą do najczęstszych w praktyce Trybunału. Niemniej jednak występują przypadki, kiedy organ stosuje daną normę, odtwarzając ją lub jej fragment z przepisu, który nie jest przywołany w sentencji ostatecznego rozstrzygnięcia” (wyrok TK z 12 maja 2017 r., sygn. akt SK 49/13). W tej ostatniej sytuacji musi jednak zostać spełniony warunek *sine qua non*, zgodnie z którym „bez zastosowania zaskarżonego przepisu orzeczenie o kwestionowanej treści nie mogłoby być wydane” (postanowienie TK z 4 października 2018 r., sygn. akt SK 30/15; zob. także postanowienie TK z 2 sierpnia 2013 r., sygn. akt Ts 306/12).

Pozostaje bezspornym, że spośród powołanych w *petitum* skargi przepisów podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego stanowił art. 101 ust.

1 u.s.g. Przesądza o tym następujący fragment postanowienia NSA z października 2019 r. (sygn. akt \_\_\_\_\_), będącego ostatecznym rozstrzygnięciem w sprawie skarżącego: „Nie sposób uznać, że uchwała rady gminy o przeprowadzeniu referendum mogła naruszać interes prawny skarżącego w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. [...] 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. Wniesiona w niniejszej sprawie skarga była zatem niedopuszczalna i podlegała odrzuceniu”.

Odmiennej ocenę należy natomiast wyrazić w odniesieniu do pozostałych przepisów powołanych przez skarżącego, a więc art. 20 ust. 1, art. 24a ust. 3 i art. 26 ustawy o referendum oraz art. 3 § 3 p.p.s.a. W przypadku zaskarżonych przepisów ustawy o referendum stwierdzić trzeba, że nie stanowiły one – i nie mogły stanowić – podstawy rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego. Wprawdzie zostały one powołane w uzasadnieniu postanowienia NSA z \_\_\_\_\_ października 2019 r., ale wyłącznie jako element analizy stanu prawnego dotyczącego określenia podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi do sądu w sprawach referendalnych. Treść tych przepisów przesądza jednak w sposób jednoznaczny, że nie odnoszą się one do sytuacji skarżącego i nie znalazły w niej zastosowania. Otóż kwestionowane art. 20 ust. 1, art. 24a ust. 3 i art. 26 ustawy o referendum wskazują sytuacje, w których przysługuje skarga do sądu na określone akty dotyczące referendum lokalnego. I tak, w świetle powołanych przepisów skarga do sądu administracyjnego może być wniesiona na:

- a) uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego odrzucającą wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego, jak również w razie niedotrzymania terminu podjęcia uchwały rozstrzygającej wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum lokalnego. Uprawnienie do wniesienia skargi przysługuje w tym przypadku inicjatorowi referendum (art. 20 ust. 1 ustawy o referendum);
- b) rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody unieważniające uchwałę rady gminy o przeprowadzeniu referendum lokalnego w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Uprawnienie do wniesienia skargi przysługuje radzie gminy (art. 24a ust. 3 ustawy o referendum);
- c) postanowienie komisarza wyborczego odrzucające wniosek o



przeprowadzenie referendum lokalnego w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego, jak również w razie niedotrzymania terminu na wydanie postanowienia o przeprowadzeniu referendum. Uprawnienie do wniesienia skargi przysługuje inicjatorowi referendum (art. 26 ust. 1 ustawy o referendum).

Odnosząc się do wyżej określonych przypadków należy wskazać, że:

- ad. a) w stanie faktycznym towarzyszącym skardze konstytucyjnej rada gminy podjęła uchwałę o przeprowadzeniu referendum. Nie miało natomiast miejsca odrzucenie wniosku o przeprowadzenie referendum, o czym mowa w art. 20 ust. 1 ustawy o referendum. Zarazem chodziło o referendum podjęte z inicjatywy rady gminy, nie zaś mieszkańców;
- ad. b) nie zostało podjęte przez wojewodę rozstrzygnięcie nadzorcze unieważniające uchwałę rady gminy o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta, co stanowi przedmiot regulacji w art. 24a ust. 3 ustawy o referendum;
- ad. c) nie zostało podjęte przez komisarza postanowienie odrzucające wniosek o przeprowadzenie referendum, co stanowi przedmiot regulacji w art. 26 ust. 3 ustawy o referendum, zaś sprawą rozstrzyganą w referendum nie była kwestia odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego.

Powyższe wskazuje w sposób niebudzący wątpliwości, że wymienione przepisy nie obejmują sytuacji skarżącego, w której jako członek wspólnoty samorządowej wniósł on skargę na uchwałę rady gminy o zarządzeniu referendum. Oprócz odmienności stanu faktycznego trzeba zauważyć, że wymienione przepisy w sposób szczególny określają podmiot legitymowany do wystąpienia ze skargą, przyznając to uprawnienie bądź to inicjatorowi referendum (art. 20 ust. 1 i art. 26 ust. 1 ustawy o referendum) bądź radzie gminy (art. 24a ust. 3 ustawy o referendum). Skarżący nie jest żadnym z tych podmiotów. Powyższe dowodzi, że art. 20 ust. 1, art. 24a ust. 3 i art. 26 ustawy o referendum nie znalazły podstawy rozstrzygnięcia w postępowaniu sądowym w sprawie F C

W odniesieniu natomiast do powołanego przez skarżącego w charakterze związkowego przedmiotu kontroli art. 3 § 3 p.p.s.a. trzeba zauważyć, że zgodnie z tym przepisem do właściwości sądów administracyjnych należy orzekanie „w

sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę”. Zdaniem skarżącego, przepis ten powinien znaleźć zastosowanie w jego sprawie, jako korelat art. 101 ust. 1 u.s.g. Realizacją statuowanego w art. 101 ust. 1 u.s.g. uprawnienia do zaskarżania aktów podjętych przez organy samorządu terytorialnego jest bowiem wynikający z art. 3 § 3 p.p.s.a. obowiązek rozpatrywania przez sądy administracyjne „spraw, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę”. Interpretacja przedstawiona przez skarżącego nie może jednak zostać uznana za trafną. Otóż przewidziane w art. 101 ust. 1 u.s.g. uprawnienie do wniesienia skargi na akt organu gminy znajduje odzwierciedlenie nie w art. 3 § 3 p.p.s.a., ale w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. W przepisach tych jest mowa o kontroli działalności organów samorządu terytorialnego przez sądy administracyjne w następstwie skarg na wydawane przez organy samorządu akty prawa miejscowego (pkt 5) oraz skarg na inne niż akty prawa miejscowego akty tych organów, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Jeżeli zatem skarga w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. została wniesiona przeciwko aktowi prawa miejscowego, wówczas właściwość sądów administracyjnych w tym zakresie wynika z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., jeżeli natomiast skarżonym jest akt niebędący aktem prawa miejscowego, wówczas zastosowanie znajduje art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. Za przedstawioną interpretacją przemawia także zbieżność treściowa zachodząca pomiędzy art. 101 ust. 1 u.s.g. oraz art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. – w obu tych przepisach jest mowa o skardze na akt organu samorządu terytorialnego (gminnego) w sprawach z zakresu administracji publicznej. Powyższe dowodzi, że także art. 3 § 3 p.p.s.a. nie mógł znaleźć zastosowania w postępowaniu zakończonym ostatecznym rozstrzygnięciem w sprawie skarżącego. Na marginesie warto zauważyć, że wbrew zapatrywaniu skarżącego art. 3 § 3 p.p.s.a. nie jest przepisem kompetencyjnym, który przyznawałby indywidualnym podmiotom prawo wystąpienia ze skargą do sądu administracyjnego, ale jest to wyłącznie przepis ustanawiający właściwość sądu. Na taki charakter wskazuje jednoznacznie brzmienie powołanego art. 3 § 3 p.p.s.a., w którym mowa jest o orzekaniu „w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę”. Także ta okoliczność przesądza, że art. 3 § 3 p.p.s. nie mógł znaleźć zastosowania w sprawie skarżącego. Przepis ten nie mógł bowiem stanowić podstawy do wystąpienia ze skargą na uchwałę rady gminy.

Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że przepisem, który stanowił w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia był

wyłącznie art. 101 ust. 1 u.s.g. Uznanie, że art. 101 ust. 1 u.s.g. spełnia powyższą kwalifikację nie przesądza jednak samoistnie o dopuszczalności przeprowadzenia kontroli konstytucyjności powołanego przepisu, wymaga to bowiem spełnienia pozostałych przesłanek warunkujących rozpoznanie skargi konstytucyjnej.

3. W następnej kolejności wymaga rozważenia, czy nie zachodzi przesłanka *ne bis in idem*, której wystąpienie skutkuje umorzeniem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na zbędność wydania wyroku. Odnosząc się do powyższej kwestii trzeba zauważyć, że art. 101 ust. 1 u.s.g. stanowił już przedmiot kontroli sądu konstytucyjnego. Mianowicie wyrokiem z 16 września 2008 r. (sygn. akt SK 76/06) Trybunał orzekł, że art. 101 ust. 1 u.s.g. 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. Przedmiot kontroli stanowił art. 101 ust. 1 u.s.g. w zakresie, w jakim uzależnia legitymację skargową od wykazania przez podmiot skarżący konkretnego, indywidualnego interesu prawnego, wynikającego z określonej normy prawa materialnego.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że – uwzględniając ustalenia zawarte w pkt IV.2 – przepisem poddanym kontroli jest art. 101 ust. 1 u.s.g. W aspekcie przedmiotowym kontrola inicjowana skargą F C<sub>1</sub> jest zatem tożsama ze sprawą rozstrzygniętą już wyrokiem sądu konstytucyjnego z 16 września 2008 r. (sygn. akt SK 76/06). Tożsame pozostają również powołane wzorce kontroli. Wprawdzie w skardze F C<sub>1</sub> – poza art. 45 Konstytucji – jako wzorzec wskazano również zasadę rzetelności działania władz publicznych, wywodzoną z Preambuły Konstytucji. Skarżący nie powołał jednak samodzielnej argumentacji prawnej dotyczącej tego wzorca, która wykraczałaby poza zarzuty sformułowane w odniesieniu do art. 45 ust. 1 Konstytucji. Nie wykazał również jakie prawo podmiotowe, które może być dochodzone w trybie skargi konstytucyjnej, wynika z zasady rzetelności działania władz publicznych. Przeciwno uznaniu tożsamości pomiędzy skargą F C<sub>1</sub> a postępowaniem zakończonym wyrokiem z 16 września 2008 r. (sygn. akt SK 76/06) nie przemawia także okoliczność, że F C<sub>1</sub> nadał *petitum* skargi postać interpretacyjną. W istocie bowiem skarżący zakwestionował stanowisko przyjęte przez sądy co do braku spełnienia przez podmiot występujący ze skargą przesłanki naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, o których mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. Ten sam problem konstytucyjny stanowił przedmiot rozstrzygnięcia w sprawie SK 76/06.

Powołane okoliczności przesądzają na rzecz przyjęcia, że art. 101 ust. 1 u.s.g., uwzględniając tożsamość wzorców kontroli oraz podniesionych zarzutów, stanowił już przedmiot merytorycznej kontroli przez Trybunał Konstytucyjny. Jest to samoistna przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem, ze względu na zbędność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK). Należy zauważyć, że po wydaniu wyroku w sprawie o sygn. akt SK 76/06 Trybunał dwukrotnie odmówił ponownej kontroli zgodności art. 101 ust. 1 u.s.g. z art. 45 ust. 1 Konstytucji właśnie z uwagi na wystąpienie przesłanki *ne bis in idem* (zob. postanowienia TK z 25 lutego 2014 r., sygn. akt Ts 20/13 i 19 stycznia 2017 r. sygn. akt Ts 139/16).

Uwzględniając, że w sprawie zachodzi także konieczność umorzenia ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (zob. pkt IV.4-IV.6), umorzenie postępowania ze względu na zbędność wydania wyroku (*ne bis in idem*) ma charakter akcesoryjny w stosunku do głównej podstawy umorzenia postępowania, tj. art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

4. Zdaniem skarżącego, niekonstytucyjność art. 101 ust. 1 u.s.g. wynika z określonego rozumienia nadanego temu przepisowi w orzecznictwie sądów administracyjnych. Rozumienie to wyraża się w uznaniu niedopuszczalności wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. na uchwałę rady gminy w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego, jeżeli uchwała ta została podjęta z inicjatywy rady gminy.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się pogląd, zgodnie z którym dopuszczalna jest kontrola konstytucyjności treści przepisu ukształtowanej przez jednolitą, powszechną i stałą wykładnię sądową (zob. postanowienie TK z 16 października 2007 r., sygn. akt SK 13/07 oraz wyroki TK z 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06 i 2 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 31/08). Trybunał wyjaśnił, że stałość i powszechność praktyki wynikającej z odczytywania przepisów w sposób niekonstytucyjny powoduje nadanie samym przepisom trwałego, niekonstytucyjnego znaczenia (zob. postanowienie TK z 19 października 2010 r., sygn. akt SK 8/09). Jeżeli utrwalony i jednolity sposób stosowania prawa w sposób bezsporny ustalił wykładnię danego przepisu, to przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką (zob. postanowienie TK z 19 lipca 2005 r., sygn. akt SK 37/04). Wykazanie zależności między sferą stosowania i stanowienia prawa wymaga tym samym każdorazowo stwierdzenia, czy rzeczywiście występuje powtarzalna i powszechna wykładnia

określonego przepisu (postanowienie TK z 17 maja 2017 r., sygn. akt SK 38/15).

Aktualność zachowuje także pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny na tle skargi konstytucyjnej, w której przedmiot kontroli stanowiło rozumienie art. 101 ust. 1 u.s.g. ukształtowane w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak wskazał Trybunał: „[przepisy] zakwestionowane zostały przez skarżących w sposób «interpretacyjny», a więc przez odniesienie się do sposobu wykładni tych przepisów przez orzekający w sprawie Naczelny Sąd Administracyjny. [...] Potwierdzając dopuszczalność takiego ujęcia przedmiotu skargi konstytucyjnej, należy jednak podkreślić, że niesie ono ze sobą określone konsekwencje odnośnie do sposobu uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych unormowań. Sposób ten nie może odwoływać się wyłącznie do jednostkowego przypadku przyjętej przez organ orzekający wykładni i zastosowania zaskarżonych przepisów. Skarga konstytucyjna nie służy bowiem weryfikacji prawidłowości orzeczenia wydanego w sprawie, w związku z którą została skierowana. [...] formułując swój zarzut w sposób interpretacyjny, skarżący powinni uprawdopodobnić, że kwestionowana przez nich norma prawna znajduje potwierdzenie w utrwalonej linii orzekania przez organy stosujące przepisy” (postanowienie TK z 17 maja 2012 r., sygn. akt Ts 130/09).

Uwzględniając powyższe konieczne staje się zbadanie, czy w przypadku przedstawionego przez skarżącego rozumienia art. 101 ust. 1 u.s.g. występuje utrwalona, powtarzalna i powszechna wykładnia, stanowiąca podstawę przeprowadzenia oceny konstytucyjności tak ukształtowanej normy prawnej. Odnosząc się do tej kwestii należy stwierdzić, że skarżący nie dowiódł występowania stałej i jednolitej interpretacji kwestionowanego art. 101 ust. 1 u.s.g., rozumianego jako wyłączające uprawnienie do wystąpienia ze skargą na uchwałę rady gminy w sprawie zarządzenia referendum. W uzasadnieniu skargi nie zostało powołane orzecznictwo sądowe potwierdzające występowanie stałej linii orzeczniczej, z wyjątkiem rozstrzygnięć zapadłych w sprawie skarżącego. Co więcej, skarżący wskazał na rozstrzygnięcia, w których 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. *In concreto* chodziło o skargę osoby pełniącej funkcję organu wykonawczego w gminie (wójta, burmistrza, prezydenta) na uchwałę rady gminy w sprawie zarządzenia referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego (możliwość wystąpienia ze skargą w tym przypadku została

potwierdzona w postanowieniach NSA z 23 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 955/14 i 23 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 1279/14). W powołanych judykatach przyjęto, że uprawnienie do wystąpienia ze skargą na uchwałę rady gminy w sprawie zarządzenia referendum nie wynika wyłącznie z ustawy o referendum, ale może być wywodzone bezpośrednio z art. 101 ust. 1 u.s.g. Wskazuje to jednoznacznie, że sądy – wbrew zarzutowi skarżącego – dopuszczają 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.

Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że formułując skargę na określone rozumienie przepisu skarżący nie dopełnił obowiązku wykazania, że doszło do ukształtowania się jednolitej linii orzeczniczej. Tylko w razie spełnienia powyższego wymogu dopuszczalna byłaby kontrola przez Trybunał Konstytucyjny normy w rozumieniu nadanym w orzecznictwie, o co wniósł skarżący.

5. Jedną z przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest aktualność naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych podmiotu inicjującego postępowanie skargowe (zob. np. postanowienia TK z: 14 września 2009 r., sygn. akt SK 51/08; 29 listopada 2010 r., sygn. akt SK 37/08; 29 listopada 2010 r., sygn. akt SK 16/08). Wyjaśniając znaczenie powyższej przesłanki w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że skarga konstytucyjna stanowi narzędzie konkretnej kontroli i uzależniona jest od istnienia naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności w indywidualnej sprawie. Wnoszący skargę konstytucyjną nie działa bezpośrednio na rzecz ochrony spójności wewnętrznej systemu prawnego oraz zgodności aktów normatywnych z zasadami konstytucyjnymi, ale bezpośrednio w obronie przysługującego mu konstytucyjnego prawa podmiotowego. Stąd też z uwagi na jednostkowy, subsydiarny i nadzwyczajny charakter skargi konstytucyjnej jako środka zaskarżenia, naruszenie nie może być potencjalne, ale musi mieć charakter osobisty, bezpośredni i aktualny. Celem wystąpienia ze skargą konstytucyjną jest w konsekwencji – co należy podkreślić – usunięcie skutków naruszenia odznaczającego się osobistym, bezpośrednim i aktualnym charakterem (postanowienie TK z 27 października 2015 r., sygn. akt SK 2/14). W przeciwnym razie skarga konstytucyjna przekształciłaby się w *actio popularis*, co jest sprzeczne z konstrukcją przyjętą w art. 79 Konstytucji (zob. np. postanowienie TK z 14 maja 2013 r., sygn. akt SK 19/11; podobnie W. Wróbel, *Skarga konstytucyjna – problemy do rozwiązania*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M.

Zubik, Warszawa 2006, s. 67 i n.).

W orzecznictwie sądu konstytucyjnego odnaleźć można także wypowiedzi, w których podjęto próbę zdefiniowania przesłanki aktualności oraz związanej z nią przesłanki bezpośredniości naruszenia wolności lub praw podmiotu występującego ze skargą. Otóż „[n]aruszenie osobiste ma miejsce, gdy skarżący jest adresatem normy prawnej, a na skutek zaistnienia przewidzianych w tej normie okoliczności powstają prawa i obowiązki, które dotyczą go osobiście. [...] Bezpośredniość naruszenia oznacza, że chodzi o akt normatywny, na podstawie którego zostało podjęte orzeczenie sądowe lub administracyjne” (postanowienie TK z 22 lipca 2014 r., sygn. akt SK 28/12). Aktualność naruszenia oznacza także, że „skarżący ma mieć interes prawny w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi” (wyrok TK z 13 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 33/09; zob. także postanowienia TK z 20 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 1/11 i 15 maja 2014 r., sygn. akt SK 21/13).

Z kolei przesłanka aktualności naruszenia wolności lub praw podmiotu występującego ze skargą jest spełniona, o ile występuje związek funkcjonalny między ewentualnym orzeczeniem niezgodności zakwestionowanej regulacji a sytuacją prawną skarżącego. Istnienie takiego związku warunkuje tym samym interes podmiotu występującego ze skargą w jej merytorycznym rozstrzygnięciu. Interes prawny nie występuje natomiast, gdy hipotetyczne wydanie wyroku o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów nie mogłoby wpłynąć na sytuację skarżącego i nie powodowałoby skutków sanujących naruszenie wskazanych w skardze wolności i praw konstytucyjnych (zob. postanowienie TK z 27 października 2015 r., sygn. akt SK 2/14). Innymi słowy chodzi o występowanie sytuacji, w której „nawet uwzględnienie przez Trybunał Konstytucyjny skargi i uznanie, że kwestionowany przepis jest niezgodny ze wskazanymi w niej wzorcami kontroli konstytucyjnej nie zmieniłoby sytuacji prawnej skarżącej” (postanowienie TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 26/09).

Przenosząc powyższe ustalenia na płaszczyznę postępowania zainicjowanego skargą F C | należy stwierdzić, że w wymiarze prawnym skarżący zmierzał do poddania kontroli sądowej uchwały rady gminy w sprawie przeprowadzenia referendum oraz – w rezultacie – uchylecia tej uchwały przez sąd ze względu na jej niedopuszczalność. Faktycznym celem skarżącego było jednak zablokowanie przeprowadzenia referendum w sprawie zmiany sposobu zagospodarowania terenu „ | ”. Jeżeli bowiem większość

głosujących w referendum odpowiedziałyby twierdząco na pytanie zawarte w referendum, a jednocześnie spełniony zostałby wymóg frekwencji, wówczas po stronie organów gminy powstałby obowiązek realizacji wyniku referendum. W stanie faktycznym towarzyszącym skardze oznaczałoby to konieczność wprowadzenia zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obejmującym teren „...”, w kierunku wynikającym z pytania referendalnego. Z kolei F... C... był jedną z osób, która aktywnie krytykowała dopuszczalność i zasadność wprowadzenia zmiany zagospodarowania terenu „...”.

W dalszej kolejności trzeba zauważyć, że z uwagi na brak spełnienia wymogu frekwencji, referendum przeprowadzone w dniu kwietnia 2019 r. okazało się nieważne. Oznacza to dwojakiego rodzaju konsekwencje. Po pierwsze, po stronie organów gminy nie doszło do powstania obowiązku w postaci zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z rozstrzygnięciem przyjętym w referendum. Oznacza to, że cel zamierzony przez skarżącego, a więc zaniechanie zmian w planie miejscowym obejmującym teren „...” został osiągnięty. Po drugie, wobec faktu przeprowadzenia referendum, jak i przede wszystkim nieważności tego referendum ewentualne sądowe wzruszenie legalności uchwały rady gminy w sprawie przeprowadzenia referendum należy uznać za bezprzedmiotowe. Referendum, które jest nieważne ze względu na brak spełnienia wymogu frekwencji, nie wywołuje żadnych skutków prawnych. W konsekwencji, oczekiwane przez skarżącego uznanie nieważności uchwały referendum w sprawie referendum nie powodowałoby żadnych zmian ani w sytuacji prawnej, ani faktycznej. Nawet bowiem gdyby hipotetycznie uznać, że zarzuty skarżącego co do wadliwości uchwały o zarządzeniu referendum zostałyby przyjęte przez sąd i doprowadziłyby do uznania nieważności uchwały w sprawie referendum, to i tak nie wpłynęłoby to na zmianę kwalifikacji prawnej odbytego już referendum, przeprowadzonego na podstawie tej uchwały. Referendum to pozostaje nieważne, a skutek taki wynika z braku osiągnięcia wymogu frekwencji.

Wymaga w tym miejscu przypomnienia, że skarga konstytucyjna pełni dwie, nierozzerwalnie związane ze sobą funkcje, a mianowicie ochrony naruszonych konstytucyjnych wolności lub praw jednostki oraz środka prawnego zmierzającego do eliminacji niekonstytucyjnej normy (norm) z porządku prawnego. Trybunał wskazywał, że rozerwanie więzi łączącej obie wymienione funkcje prowadziłoby do pozbawienia skargi jej nadzwyczajnego i subsydiarnego charakteru, a więc cech



stanowiących o jej istocie (zob. m.in. postanowienie TK z 29 listopada 2010 r., sygn. akt SK 37/08). W analizowanej sprawie, ze względu na nieważność referendum, trudno mówić o naruszeniu konstytucyjnych wolności i praw skarżącego. Jego celem było bowiem nie tyle samo uruchomienie postępowania sądowego dotyczącego uchwały rady gminy, ale przeciwdziałanie sytuacji, w której określony wynik referendum obligowałby organy gminy do wprowadzenia kwestionowanych przez niego zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Cel ten został – jeżeli uwzględnić wynik referendum – zrealizowany.

Na podstawie powyższych ustaleń należy stwierdzić, że w rozpoznawanej sprawie brak jest związku między naruszeniem art. 45 ust. 1 Konstytucją a sytuacją faktyczną i prawną skarżącego. Nadaje to sformułowanemu zarzutowi charakter abstrakcyjny, co jest sprzeczne z modelem skargi konstytucyjnej wynikającym z art. 79 ust. 1 Konstytucji. Skarga nie spełnia tym samym przesłanki aktualności naruszenia wolności i praw konstytucyjnych, warunkujących jej merytoryczne rozpatrzenie.

6. Podnieść należy wreszcie wątpliwość, czy na tle analizowanego stanu prawnego można mówić o wystąpieniu choćby pośredniego naruszenia wolności lub praw konstytucyjnych, przysługujących skarżącemu.

Wzorcem kontroli w niniejszym postępowaniu skarżący uczynił art. 45 ust. 1 Konstytucji, przyznający podmiotom konstytucyjnych wolności i praw prawo do sądu. Prawo do sądu, zarówno na gruncie art. 45 ust. 1, jak i art. 77 ust. 2 Konstytucji, nie może być jednak rozumiane jako przyznające jednostce możliwość zaskarżania dowolnej sprawy o podłożu prawnym. Wskazuje na to wyraźnie art. 77 ust. 2 Konstytucji, w którym ustrojodawca ustanowił zakaz zamykania drogi sądowej w dochodzeniu naruszonych wolności lub praw. Dopiero zatem zaistnienie sytuacji wyrażającej się w „naruszeniu wolności lub praw” przysługujących jednostce aktualizuje obowiązek przyznania jej prawa do uruchomienia postępowania sądowego w danej sprawie. Powyższa koncepcja znajduje wyraz także w odniesieniu do skargi do sądu na działanie organów samorządu terytorialnego (art. 101 ust. 1 u.s.g.). Możliwość skutecznego wniesienia tej skargi aktualizuje się bowiem tylko, gdy skarżony akt organu gminy skutkuje naruszeniem przysługującego danemu podmiotowi uprawnienia bądź też dotyka jego interesu prawnego. W stanie faktycznym towarzyszącym skardze konstytucyjnej skarżący wystąpił ze skargą na uchwałę w sprawie zarządzenia referendum lokalnego. W ocenie sądów

administracyjnych interes prawny skarżącego, jak też przysługujące mu prawa nie doznały jednak naruszenia wskutek podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie zarządzenia referendum. Stąd też należy stwierdzić, że nie występuje „sprawa” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, w której istniałby obowiązek przyznania skarżącemu prawa do sądu.

Wsparciem dla powyższej argumentacji jest także stanowisko przyjmowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Wskazuje się, że termin „sprawa” na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji obejmuje „wszelkie sytuacje [...] 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 tych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku” (wyroki TK z: 6 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/04; 22 października 2015 r., sygn. akt SK 28/14). Istotą „rozpatrzenia sprawy” jest tym samym prawna kwalifikacja konkretnego stanu faktycznego, zawarta w wydanej normie konkretnej i indywidualnej, skierowanej do określonego podmiotu, z której to normy wynikają określone skutki prawne, tzn. konkretne uprawnienia lub obowiązki (por. wyrok TK z 30 października 2012 r., sygn. akt SK 20/11). W przypadku uchwały rady gminy w sprawie zarządzenia referendum lokalnego trudno wskazać, jakie z tej uchwały miałyby wynikać wolności lub prawa skarżącego, mające charakter podmiotowy.

7. Istota zarzutu podniesionego w skardze sprowadza się do ograniczenia przez ustawodawcę uprawnienia do zaskarżenia uchwały rady gminy w sprawie referendum. Związane jest to z przyjętą w art. 101 ust. 1 u.s.g. konstrukcją skargi na akty organów gminy, w świetle której skarga ta przysługuje wyłącznie tym osobom, których interes prawny został naruszony w wyniku wydania przez organ gminy kwestionowanego aktu.

Jak wskazano powyżej, kwestia konstytucyjności art. 101 ust. 1 u.s.g. w powyższym ujęciu stanowiła już przedmiot oceny Trybunału w wyroku z 16 września 2008 r. (sygn. akt SK 76/06). Trybunał za zgodne z Konstytucją uznał uzależnienie przyznania legitymacji skargowej w sprawach aktów podejmowanych przez organy samorządu terytorialnego od naruszenia indywidualnego interesu prawnego po stronie podmiotu występującego ze skargą. Jak stwierdził sąd konstytucyjny, art. 101 ust. 1 u.s.g. wprowadzający takie ograniczenie zdolności skargowej jest zgodny ze standardem wynikającym z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przy tym podkreślono, że

interes prawny podmiotu występującego ze skargą musi znajdować oparcie w konkretnych przepisach prawa materialnego. Podstawą do wywodzenia interesu prawnego nie może być jedynie fakt bycia członkiem danej wspólnoty samorządowej.

Precyzując powyższe stanowisko Trybunał stwierdził, że: „Legitymacja skargowa wywodzona z art. 101 ust. 1 ustawy [u.s.g. – uwaga własna], co Trybunał pragnie podkreślić, nie przysługuje więc z tytułu samej przynależności do wspólnoty samorządowej, gdyż skarga nie ma charakteru *actio popularis*; trzeba, oprócz wskazania niezgodności z prawem uchwały lub zarządzenia organu gminy, wskazać również naruszenie, przez uchwałę lub zarządzenie, konkretnego interesu prawnego lub uprawnienia, wynikających z regulacji materialnoprawnej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, skarżący nie odróżniają interesu faktycznego, na który się powołują, od interesu prawnego, który wymaga wskazania konkretnej normy prawnej, określającej ów interes faktyczny i stwarzającej prawną podstawę ochrony danego, konkretnego interesu faktycznego. Trybunał Konstytucyjny podkreśla ponownie, 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*. [...] 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. Pojęcie «sprawy», co Trybunał wielokrotnie podkreślał, wiąże się bowiem ze sprawą indywidualną, której tożsamość jest identyfikowana przez związek z określonym podmiotem prawa, oraz określonym stanem faktycznym, który ma być prawnie zakwalifikowany przez sąd. [...] przyjęcie postulowanej przez skarżących interpretacji, że interes prawny wynika z samej przynależności do społeczności samorządowej, w oderwaniu od prawa materialnego – powodowałoby, że legitymacja skargowa każdego członka społeczności samorządowej mogłaby uruchomić kontrolę legalności aktu wydanego przez organy samorządu terytorialnego, bez względu na indywidualny interes prawny, chroniony przez prawo materialne. Tak pojmowana legitymacja skargowa

nie służyłaby ochronie indywidualnych praw skarżących, dzięki której uruchamiana byłaby kontrola legalności aktów organów gminy, o których mowa w art. 101 ust. 1 ustawy; taka legitymacja skargowa nie mieściłaby się w konstytucyjnym pojęciu sprawy, stanowiącym nieodłączny element prawa do sądu i istoty sprawowania wymiaru sprawiedliwości, wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji. [...] art. 101 ust. 1 ustawy stwarza możliwość ochrony interesów prawnych i uprawnień różnych podmiotów w takich sytuacjach, w których nie są one chronione w inny sposób. Zaskarżony przepis ustawy nie ogranicza więc prawa do sądu, lecz je kreuje” (wyrok TK z 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06). Przytoczona argumentacja zachowuje w pełni aktualność w odniesieniu do zarzutów podniesionych w skardze F C . Skarżący nie wykazał w jakikolwiek sposób naruszenia przysługującego mu interesu prawnego poza stwierdzeniem, że jako członkowi danej wspólnoty samorządowej powinna mu przysługiwać skarga na akty podejmowane przez organy tej wspólnoty.

Model skargi na akty organów gminy, którego konstytucyjność została potwierdzona w cytowanym wyroku Trybunału z 16 września 2008 r., znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym również w rozstrzygnięciach zapadłych w sprawie skarżącego. Przykładową ilustrację rozumienia przesłanki interesu prawnego stanowi m.in. postanowienie WSA w Gdańsku z 12 lutego 2019 r. (sygn. akt I SA/Gd 101/19). Wskazano w nim, że: „Strona inicjująca postępowanie sądowe w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. musi wykazać istnienie związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą a jej indywidualną sytuacją prawną (interes prawny), a także musi wykazać, że ze względu na istnienie tego związku zaskarżona uchwała negatywnie wpływa na jej sytuację prawną, pozbawiając np. uprawnień lub uniemożliwiając ich realizację. Skargę do sądu administracyjnego może wnieść na podstawie omawianego przepisu tylko ten, kto wykaże, że ma konkretne, indywidualnie mu przysługujące uprawnienia lub obowiązki wynikające z przepisów prawa materialnego i te jego uprawnienia lub obowiązki zostały naruszone konkretnym aktem organu gminy. Artykuł 101 ust. 1 u.s.g. nie daje podstaw do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie organu gminy naruszające ewentualnie interesy wszystkich mieszkańców gminy (mieszkańców rozumianych jako społeczność gminna). Skarga przewidziana tym przepisem nie ma bowiem charakteru skargi powszechnej (*actio popularis*). Ponadto z samej przynależności do wspólnoty samorządowej (np. gminy) nie wynikają bezpośrednio żadne jego

indywidualne prawa lub obowiązki i w związku z tym sama ta przynależność (członkostwo we wspólnocie) nie jest źródłem interesu prawnego, legitymującego do wniesienia skargi, o której mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. Interes prawny skarżącej do wniesienia niniejszej skargi musi bezpośrednio dotyczyć jej sfery prawnej. [...] Źródłem interesu prawnego lub uprawnienia jest zawsze norma prawa materialnego”.

8. Na koniec wypada odnieść się do stanowiska wyrażonego w skardze wskazującego na niedopuszczalność – w świetle obecnego stanu prawnego – skargi na uchwałę rady gminy w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego. Podkreślić trzeba mianowicie, że obowiązujące przepisy prawne nie wyłączają wystąpienia ze skargą na uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum. Brak jest w szczególności przepisu stwierdzającego wprost, że nie przysługuje skarga na tego typu akt. Przeciwnie, obowiązuje w tym przypadku art. 101 ust. 1 u.s.g., przyznający ogólną legitymację skargową na akty organów gminy z zakresu administracji publicznej, w tym również – *lege non distinguente* – na uchwały w sprawie zarządzenia referendum. Zarazem zastosowanie znajdują ogólne zasady występowania z tymi skargami, a więc w szczególności jest ona warunkowana naruszeniem interesu prawnego. Okoliczność, że w przypadku określonej kategorii spraw – tak jak w sprawie skarżącego – potencjalnie tylko w wyjątkowych sytuacjach wystąpi naruszenie interesu prawnego podmiotu występującego ze skargą nie stanowi podstawy do stwierdzenia, że skarga taka jest niedopuszczalna.

W uzasadnieniu skargi zacytowano pogląd wyrażony w postanowieniu NSA z października 2019 r. (sygn. akt \_\_\_\_\_), zgodnie z którym „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” (postanowienie, s. 5). Powyższe stwierdzenie, wbrew stanowisku skarżącego, nie może być jednak interpretowane dosłownie i winno być traktowane jako swoisty skrót myślowy ze strony sądu. Stanowi ono konsekwencję przyjętej przez sąd oceny, że w sytuacjach typowych nie dochodzi do naruszenia interesu prawnego członków wspólnoty samorządowej w następstwie podjęcia uchwały o przeprowadzeniu referendum. Stąd też osobom tym nie przysługuje – co do zasady – skarga normowana w art. 101 ust. 1 u.s.g. O niefortunności, a zarazem i nietrafności stwierdzenia zawartego w powołanym

postanowieniu NSA przesądzają zresztą dwie dalsze okoliczności. Z jednej strony, rozpatrując skargę F 1000/17 NSA dokonał oceny, czy uchwała naruszyła przysługujący mu interes prawny. Zdaniem Sądu, do naruszenia takiego interesu nie doszło. W tym kontekście należy zauważyć, że jeżeli sąd uznałby, iż ustawodawca z góry wyłączył możliwość wniesienia skargi na uchwałę rady gminy w sprawie zarządzenia referendum, to w konsekwencji bezprzedmiotowe byłoby przeprowadzenie oceny spełnienia przesłanki naruszenia interesu prawnego. Tymczasem Sąd dokonał takiej oceny. Z drugiej strony Sąd wskazał wprost, że istnieją sytuacje, w których w orzecznictwie sądowym dopuszczona została skarga w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. na uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum (dotyczy skargi osoby pełniącej funkcję organu wykonawczego gminy na uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego). W sposób jednoznaczny przeczy to stwierdzeniu, że ustawodawca wyłączył skargę na uchwałę rady gminy w sprawie przeprowadzenia referendum.

9. Uwzględniając okoliczności podniesione w pkt IV.4-IV.6 Sejm wnosi – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – o umorzenie postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej F 1000/17 ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

  
MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek