

Nr korespondencji SOD
UM-78986/2011

DRUK NR

61

- PROJEKT -

**Uchwała Nr
Rady Miejskiej w Gliwicach**

z dnia.....

w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), w związku z art. 92 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592, z późn. zm.), na wniosek Prezydenta Miasta

**Rada Miejska w Gliwicach
uchwała:**

§ 1

Rada Miejska w Gliwicach zwraca się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 39 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643) z art. 188 pkt 1, 2 i 3 w związku z art. 197 Konstytucji, art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 188 Konstytucji oraz art. 2 i art. 165 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

§ 2

Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta. Prezydent Miasta upoważniony jest do udzielenia pełnomocnictwa w tym zakresie.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PREZYDENT MIASTA

Zygmunt Frankiewicz

09. MAR. 2011

Skarbnik Miasta
Ryszard Reszke

RADCA PRAWNY

Rafał Wróbel
(KT 2135)

Uzasadnienie

Przed Sądem Okręgowym w Gliwicach toczy się sprawa z powództwa Gminy Gliwice przeciwko Skarbowi Państwa i Powiatowi Gliwickiemu o zwrot kosztów funkcjonowania Powiatowego Urzędu Pracy w Gliwicach w 2004 r. w części przypadającej na obsługę bezrobotnych z Powiatu Gliwickiego. W toku tej sprawy Gmina Gliwice złożyła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją nieobowiązujących już przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Od oceny zgodności tych przepisów z Konstytucją zależy odpowiedzialność Skarbu Państwa w sprawie toczącej się przed Sądem Okręgowym.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się jednak pogląd o niedopuszczalności orzekania o konstytucyjności przepisów, które utraciły moc, jeśli wniosek taki pochodzi od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Na przeszkodzie – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego stoi tu przepis art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, zgodnie z którym *Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał*. Zdaniem Trybunału, do jednostek samorządu terytorialnego nie ma bowiem zastosowania wyjątek od tej zasady przewidziany w art. 39 ust. 3 w/w ustawy, zgodnie z którym – *przepisu ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw*.

Przykładem takiego stanowiska jest postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 czerwca 2010 r. (TW 20/10) wydane w sprawie z wniosku Rady Miejskiej w Gliwicach o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów art. 21 ust. 2 i 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

W ocenie Prezydenta Miasta przepis art. 39 ust. 1 pkt 3, a także art. 39 ust. 3 są sprzeczne z Konstytucją, która nie ogranicza właściwości Trybunału Konstytucyjnego jedynie do badania przepisów obowiązujących w dacie orzekania. Szczegółowe uzasadnienie tego poglądu zaprezentowano w załączniku do uchwały, stanowiącym projekt wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.


Skarbnik Miasta
Ryszard Reszke

Trybunał Konstytucyjny
Rzeczypospolitej Polskiej

ul. Jana Chrystiana Szucha 12a
00 – 918 Warszawa

Wnioskodawca: Rada Miejska w Gliwicach
ul. Zwycięstwa 21, 44-100 Gliwice

WNIOSEK

O ZBADANIE ZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ
PRZEPISÓW ART. 39 UST 1 PKT 3 I UST. 3 USTAWY Z DNIA 1 SIERPNI 1997R.
O TRYBUNALE KONSTYTUCYJNYM (Dz. U. z 1997r., Nr 102 poz. 643)

Na podstawie art. 188 pkt 1 w związku z art. art. 191 ust. 1 pkt 3 i art. 191 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Miejska w Gliwicach wnosi o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483) przepisów:

1. art. 39 ust 1 pkt 3 ustawy z dnia 01 sierpnia 1997r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1997r., Nr 102 poz. 643)
2. art. 39 ust. 3 w/w ustawy rozumianego w ten sposób, że przewidziana w nim konieczność ochrony konstytucyjnych wolności i praw nie dotyczy wolności i praw jednaki samorządu terytorialnego.

Zdaniem wnioskodawcy w/w przepisy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym są sprzeczne z:

1. art. 188 pkt 1, 2 i 3 w związku z art. 197 Konstytucji,
2. art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 188 Konstytucji,
3. art. 2 oraz art. 165 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Uzasadnienie

1. W dniu ... Rada Miejska w Gliwicach podjęła uchwałę Nr ... w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 39 ust. 1 pkt 3 oraz art. 39 ust. 3 z Konstytucją.

2. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym - *Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał*. W sytuacji gdy akt normatywny utracił moc przed złożeniem wniosku lub pytania, Trybunał odmawia nadania dalszego biegu sprawie.

Zgodnie z art. 188 pkt 1, 2 i 3 Konstytucji *Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:*

- 1) *zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,*
- 2) *zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,*
- 3) *zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,*

Wnioskodawca podnosi, że w przytoczonych przepisach Konstytucji brak jest zastrzeżenia, iż orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają dotyczyć jedynie aktów normatywnych obowiązujących w dacie orzekania. Już więc tylko z tego punktu widzenia należy dojść do wniosku, że przepis art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zawęży zakres kontroli przez Trybunał aktów normatywnych jedynie do obowiązujących. Analogicznego zawężenia w samej Konstytucji nie ma.

Z powyższego wynika, że przyznany jednostce samorządu terytorialnego w art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji instrument „abstrakcyjnej kontroli” został w przepisach ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ograniczony wyłącznie do obowiązujących aktów normatywnych. Wnioskodawca podnosi, że kontrola ta, pomimo swego abstrakcyjnego charakteru, ma na celu realną ochronę. Niezależnie bowiem kto i w jakim trybie się o nią zwraca, istotne są skutki jakie wywołuje zakwestionowany akt normatywny. Jest rzeczą oczywistą, że jeśli nie ma realnych skutków wynikających ze sprzeczności aktu prawnego z Konstytucją, to nie ma potrzeby zwracania się o jego kontrolę przez Trybunał Konstytucyjny. Dlatego też w ocenie wnioskodawcy Konstytucja zapewnia ochronę kompleksową od skutków prawnych powodowanych przez akty prawne z nią sprzeczne. Stąd też ustawą zwykłą nie można ograniczać zakresu kontroli poprzez wprowadzenie wymogu obowiązywania aktu normatywnego w chwili orzekania o jego zgodności z Konstytucją.

Jest rzeczą oczywistą, że obowiązujący w przeszłości akt prawny wywoływał określone skutki prawne. Obowiązywanie aktu prawnego może po stronie jego adresatów powodować szkodę. Sytuacja taka została wprost przewidziana w obowiązującym od 1 września 2004 r. przepisie art. 417¹ § 1 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym *Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą*. Przed wprowadzeniem tej regulacji odpowiedzialność za tzw. bezprawie normatywne również była

powszechnie przyjmowana. W tym stanie rzeczy orzekanie o zgodności nieobowiązującego już aktu normatywnego

z Konstytucją ma realne znaczenie, a w przypadkach, o których mowa w przytoczonym przepisie Kodeksu cywilnego, jest wręcz elementem koniecznym dla domagania się naprawienia szkody.

Wnioskodawca zwraca uwagę, że w przypadku jednostek samorządu terytorialnego dość często podejmowane są akty normatywne, które budzą wątpliwości co do ich zgodności głównie z art. 167 Konstytucji. Samorząd terytorialny istnieje dopiero od nieco ponad 20 lat i w tym okresie podlegał licznym zmianom i reformom. Praktyka pokazuje, że proces budowy samorządu, a w szczególności podziału zadań między poszczególne stopnie samorządu, a także między samorząd i administrację rządową nie został jeszcze zakończony. W tym zakresie doświadczenie pokazuje, że przy wprowadzaniu kolejnych zmian ustawodawca – co oczywiste – zmuszony jest wprowadzać regulacje przejściowe. Z natury rzeczy regulacje te mają ograniczony czas obowiązywania. Jest to też materia, w której najłatwiej można popełnić błąd skutkujący sprzecznością aktu normatywnego z art. 167 Konstytucji. Z reguły jest też tak, że o tym, czy jednostce samorządu terytorialnego przyznano odpowiedni udział w dochodach publicznych (adekwatny do zmienionych zadań) można przesądzić dopiero po zakończeniu okresu przejściowego. Wówczas wiadomo bowiem jakie konkretnie środki samorząd otrzymał, zwłaszcza że w okresach przejściowych przewiduje się łagodzenie wprowadzonych zmian środkami pieniężnymi pochodzącymi z różnego rodzaju rezerw. Faktyczna ocena, czy dana regulacja w praktyce nie narusza Konstytucji jest więc możliwa już po utracie mocy obowiązującej przepisów przejściowych.

Oprócz wspomnianych wyżej przepisów przejściowych nie można wykluczyć sytuacji, w której ustawodawca we własnym zakresie dojdzie do wniosku, że wprowadzone przepisy są co najmniej wątpliwe pod względem zgodności z Konstytucją i uchyli, czy zmieni je. W takiej sytuacji postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczące zbadania ich zgodności z Konstytucją nie jest możliwe.

Wskazane wyżej argumenty prowadzą do wniosku, że ograniczenie badania zgodności z Konstytucją jedynie aktów normatywnych obowiązujących jest niewłaściwe i niecelowe, a przede wszystkim nie znajduje podstaw w przepisach Konstytucji.

3. Wnioskodawca wskazuje na zmiany przepisów regulujących kontrolę zgodności aktów normatywnych przez Trybunał Konstytucyjny, jaka miała miejsce w przeszłości.

Poniżej przytaczam art. 33^a Konstytucji z 1952 r. (w brzmieniu obowiązującym od 8 kwietnia 1989 r.)

Art. 33^a

1. Trybunał Konstytucyjny orzeka o zgodności z Konstytucją ustaw i innych aktów normatywnych naczelnych oraz centralnych organów państwowych, a także ustala powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw.

2. *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustaw z Konstytucją podlegają rozpatrzeniu przez Sejm.*
3. *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją lub ustawami innych aktów normatywnych są wiążące. Trybunał stosuje środki potrzebne dla usunięcia tej niezgodności.*
4. *Członków Trybunału Konstytucyjnego wybiera Sejm spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą.*
5. *Członkowie Trybunału Konstytucyjnego są niezawisli i podlegają jedynie Konstytucji.*
6. *Właściwość, ustrój i postępowanie Trybunału Konstytucyjnego określa ustawa.*

W czasie, kiedy obowiązywał przytoczony wyżej przepis Konstytucji z 1952 r. zastosowanie miała ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 z późn. zm.). Zgodnie z art. 4 tej ustawy:

1. *Trybunał Konstytucyjny orzeka o zgodności aktu ustawodawczego z Konstytucją oraz innego aktu normatywnego z Konstytucją lub aktem ustawodawczym, obowiązujących w dniu wydania orzeczenia bądź co do których dopuszczalne jest w myśl art. 3 wszczęcie postępowania przed ich wejściem w życie.*
2. *Utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny powoduje umorzenie postępowania w sprawie takiego aktu.*

Na uwagę zasługuje fakt, że art. 33^a ust. 6 Konstytucji z 1952 r. przekazywał do regulacji ustawowej *właściwość, ustrój i postępowanie Trybunału Konstytucyjnego.*

Odpowiednik tego przepisu w obecnie obowiązującej Konstytucji to art. 197. Zgodnie z tym przepisem *Organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa.*

Porównanie przytoczonych wyżej przepisów obu Konstytucji prowadzi do wniosku, że zakres regulacji przekazany do zwykłej ustawy był w Konstytucji z 1952 r. szerszy niż obecnie. Według obecnej Konstytucji ustawa ma określać jedynie organizację Trybunału, podczas gdy poprzednio przekazano do regulacji ustawowej cały ustrój Trybunału. Ponadto ustawa ma określać – tak jak poprzednio – postępowanie przed Trybunałem.

Zwraca jednak uwagę fakt, że Konstytucja z 1952 r. przekazywała do regulacji ustawowej również *właściwość Trybunału Konstytucyjnego.* Obecna Konstytucja samodzielnie reguluje *właściwość Trybunału.* Tak więc ustawodawca zwykły nie może tej – uregulowanej w Konstytucji – *właściwości zmieniać (a zwłaszcza zawężyć)*

Zdaniem wnioskodawcy z taką nieuprawnioną ingerencją w konstytucyjnie uregulowaną *właściwość Trybunału Konstytucyjnego* mamy do czynienia w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Przepis ten ogranicza bowiem możliwość orzekania przez Trybunał jedynie do obowiązujących aktów normatywnych, podczas gdy Konstytucja nie zawiera takiego ograniczenia. Co prawda przepis ten został zamieszczony w rozdziale II ustawy zatytułowanym „Postępowanie przed Trybunałem”, jednak należy podkreślić, że wynikająca z niego regulacja nie dotyczy jedynie kwestii proceduralnych. Mimo że przepis ten reguluje przypadki, w których dochodzi do umarzania

postępowania przez Trybunał, w rzeczywistości wpływa on na właściwość Trybunału, wyłączając z jej zakresu akty normatywne nieobowiązujące.

Wnioskodawca zwraca uwagę, że w poprzednio obowiązującej ustawie z 1985 r. analogiczny przepis art. 4 zamieszczony był w Rozdziale I zatytułowanym „Przepisy ogólne”, a nie w Rozdziale 7 („Postępowanie przed Trybunałem”).

Zdaniem wnioskodawcy obowiązujący obecnie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym sprzecznie z delegacją zawartą w art. 197 Konstytucji ingeruje we właściwość Trybunału i ogranicza jego kompetencje jedynie do orzekania o obowiązujących aktach normatywnych. O ile bowiem Konstytucja z 1952 r. przekazywała do regulacji w ustawie zwykłej również właściwość Trybunału, o tyle w obecnie obowiązującej Konstytucji takiego odesłania nie ma. W związku z tym, Trybunał Konstytucyjny należy uznać za właściwy do orzekania o zgodności z Konstytucją wszystkich aktów normatywnych, również nieobowiązujących.

4. Kwestionowany przez wnioskodawcę przepis art. 39 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym był przedmiotem nowelizacji. Ustawą z dnia 9 czerwca 2000 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2000r., Nr 53, poz. 638) został do tego przepisu dodany ust. 3 w brzmieniu: *Przepisu ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.* Wynika stąd, że w trakcie obowiązywania obecnej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ustawodawca dostrzegł okoliczność, iż w niektórych przypadkach zasadne jest orzekanie o zgodności z Konstytucją nieobowiązującego już aktu normatywnego.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się pogląd, zgodnie z którym publicznym osobom prawnym (np. gminom, powiatom) odmawia się zdolności do posiadania statusu podmiotów praw i wolności, o których mowa w rozdziale II Konstytucji. Zdaniem Trybunału samodzielność takich podmiotów chroniona jest innymi mechanizmami konstytucyjnymi. W postanowieniu z dnia 11.01.2011r. (sygn. akt TW 20/10) Trybunał podkreślił, iż *dzieje się tak dlatego, że status prawny jednostek samorządu terytorialnego jest wyraźnie uregulowany w odrębnych rozdziałach Konstytucji, poza przepisami o wolnościach i prawach człowieka i obywatela.*

Wnioskodawca podnosi, że w zgodzie z powyższym stanowiskiem Trybunału dochodzi do paradoksalnej sytuacji, w której z jednej strony wskazuje się, że jednostki samorządu terytorialnego mają swój status uregulowany w Konstytucji, a więc mają zagwarantowane prawa związane ze swą samodzielnością (art. 165 Konstytucji), a z drugiej strony odmawia się im ich ochrony. Tym samym Konstytucja zapewnia ochronę samodzielności jednostce samorządu terytorialnego a z drugiej strony przez wąską regulację zawartą w art. 39 ust.1 pkt 3 ustawy Trybunale Konstytucyjnym nie może jej przed Trybunałem Konstytucyjnym dochodzić. W ocenie wnioskodawcy ograniczenie wynikające z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy nie znajduje podstaw również w innych wartościach i zasadach konstytucyjnych.


Tak więc przepis art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym rozumiany w ten sposób, że przewidziana w nim konieczność ochrony konstytucyjnych wolności i praw nie dotyczy wolności

i praw jednaki samorządu terytorialnego jest sprzeczny z przepisami Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, ustawodawca winien zagwarantować możliwość orzekania o zgodności nieobowiązujących aktów normatywnych z Konstytucją we wszelkich przypadkach, w których sprzeczność tak mogła wyrządzić szkodę. Nie ma żadnych podstaw, aby w tym zakresie różnicować sytuację podlegającą sądowej ochronie jednostki samorządu terytorialnego i innych adresatów prawa, również korzystających z ochrony sądowej.

5. Wypełniając obowiązek wynikający z art. 32 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wnioskodawca podnosi, że kwestionowane przepisy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym są objęte zakresem działania Rady Miejskiej w Gliwicach. Skoro zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego może występować organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, to winno być oczywiste, że przepis ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, który ogranicza właściwość Trybunału jedynie do wniosków dotyczących przepisów obowiązujących w dacie orzekania jest objęty zakresem działania Rady Miejskiej w Gliwicach.

Wnioskodawca podnosi, że składając wnioski o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów nieobowiązujących już ustaw, zamierza realizować przysługujące mu prawo do domagania się naprawienia szkody – zgodnie z art. 417¹ Kodeksu cywilnego. Z przepisu tego wynika, że jednym z warunków skutecznego wystąpienia o odszkodowanie jest uprzednie stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. W przypadku gdy przepis art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowi przeszkodę w orzekaniu o nieobowiązujących aktach normatywnych, a przepis art. 39 ust. 3 nie ma zastosowania do praw i wolności jednostki samorządu terytorialnego, samorząd zostaje w praktyce pozbawiony możliwości domagania się naprawienia szkody wyrządzonej sprzecznym z Konstytucją, ale już nieobowiązującym aktem prawnym.

Wnioskodawca podkreśla, że zagwarantowana konstytucyjnie ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest fundamentem samorządności demokratycznego państwa prawa. W praktyce ma ona podstawowe znaczenie. W przypadku np. ustawy budżetowej, przy obecnie obowiązującym ograniczeniu wynikającym z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, jednostki samorządu terytorialnego nie mają możliwości lub też mają ją w stopniu znacznie ograniczonym zbadania jej zgodności z Konstytucją, gdyż co do zasady ustawa budżetowa obowiązuje wyłącznie rok. Tym samym niezależność samorządów, którą gwarantuje Konstytucja bez mechanizmów jej ochrony jest pustym zapisem. Skoro więc Konstytucja gwarantuje samorządowi sądową ochronę samodzielności, to i gwarancja musi mieć charakter realny a nie pozorny.

RADCA PRAWNY

Rafał Wróbel
(KT 2135)

Skarbnik Miasta

Ryszarda Reszke