

121/7/A/2008

WYROK

z dnia 16 września 2008 r.

Sygn. akt SK 76/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący

Stanisław Biernat

Wojciech Hermeliński

Adam Jamróz – sprawozdawca

Janusz Niemcewicz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżących oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 16 września 2008 r., skargi konstytucyjnej Grażyny Robakowskiej-Szczypki, Teresy Dobrowolskiej, Zdzisława Massaka i Janusza Kucińskiego o zbadanie zgodności:

art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591), rozumianego w ten sposób, że umożliwia zaskarżanie aktów administracyjnych jedynie tym, którzy wykażą się konkretnym, indywidualnym interesem prawnym wynikającym z konkretnej normy prawa materialnego, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 oraz z art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337 oraz z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218) jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 oraz z art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Skargą konstytucyjną z 31 maja 2006 r. skarżący wniesli o zbadanie zgodności art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591; dalej: ustawa lub ustawa o samorządzie gminnym), rozumianego w ten sposób, że umożliwia zaskarżanie aktów administracyjnych jedynie tym, którzy wykażą się konkretnym, indywidualnym interesem prawnym wynikającym z konkretnej normy prawa

* Sentencja została ogłoszona dnia 22 września 2008 r. w Dz. U. Nr 170, poz. 1053.

materialnego, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 oraz z art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

Sprawa zawisła przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z następującym stanem faktycznym:

W dniu 22 maja 2003 r. Prezydent Miasta Krakowa wydał zarządzenie nr 704/03 w sprawie sprzedaży na rzecz Herbewo City SA nieruchomości położonej przy ul. Wilhelma Feldmana, które stanowiło podstawę zbycia, w trybie bezprzetargowym, zadrzewionej działki ewidencyjnej nr 70/2, stanowiącej własność Miasta Krakowa, jako dopełnienie do działki ewidencyjnej nr 70/1, której właścicielem jest Herbewo City SA. Przedmiotowa działka stanowi zadrzewioną nieruchomość, pozostającą w bezpośredniej bliskości z budynkiem, w którym zamieszkują skarżący. Służyła ona zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców jako element terenów zieleni miejskiej.

Skarżący, dopatrując się w powyższym sposobie zbycia naruszenia prawa, pismem z 24 października 2003 r. wezwali Prezydenta Miasta Krakowa do usunięcia powyższego naruszenia, na podstawie przysługującego im, jako członkom wspólnoty samorządowej, interesu prawnego lub uprawnienia. Po otrzymaniu, w piśmie z 19 listopada 2003 r., negatywnej odpowiedzi na powyższe wezwanie, wnieśli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Wyrokiem z 31 maja 2004 r. (sygn. akt II SA/Kr 3031/03) Sąd ten skargę oddalił. Uznał bowiem za niewystarczające powołanie się przez skarżących na przepisy statuujące określone obowiązki samorządu terytorialnego względem wspólnoty samorządowej, dotyczące utrzymywania zieleni miejskiej. Na powyższy wyrok skarżący wnieśli skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wyrokiem z 29 grudnia 2005 r. (sygn. akt OSK 1262/04) Naczelny Sąd Administracyjny skargę oddalił. Podkreślił przy tym, iż nie wystarczy, aby uzasadnić interes prawny lub uprawnienie, powołanie się przez skarżących na przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o ochronie przyrody, a tym samym na obowiązek utrzymywania zieleni miejskiej ciążyący na samorządzie gminnym.

Skarżący upatrują niezgodność art. 101 ust. 1 ustawy ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi w stosowanej przez sądy administracyjne zawężającej wykładni legitymacji skargowej, wynikającej z zaskarżonego przepisu. Sądy stosujące art. 101 ust. 1 ustawy przyjmują bowiem, że prawo do zaskarżania aktów administracyjnych przysługuje jedynie tym, którzy wykażą się konkretnym indywidualnym interesem prawnym, wynikającym z konkretnej normy prawa materialnego. W konsekwencji uniemożliwiają realizację prawa do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sądowego w kwestii ustalenia legalności działań podjętych przez organy samorządu terytorialnego osobom, które swe prawa wywodzą z obowiązków organów samorządu terytorialnego względem wspólnoty samorządowej.

W ocenie skarżących, interpretacja taka jest sprzeczna z wyprowadzoną z art. 45 ust. 1 Konstytucji normą, zakazującą zawężającej wykładni prawa do sądu. W efekcie prowadzi to do sankcjonowania w obrocie prawnym rozstrzygnięć organów samorządowych, naruszających porządek prawny.

Żądając kontroli zaskarżonego art. 101 ust. 1 ustawy z art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji, zakazującym w demokratycznym państwie prawnym ustawowego zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw, skarżący podnieśli, że przepis ten, w przyjętej przez sądy interpretacji, ograniczającej legitymację skargową, prowadzi *de facto* do uniemożliwienia członkom wspólnoty samorządowej możliwości ochrony podstawowych praw.

Zdaniem skarżących, kwestionowany przepis art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi *lex specialis* w stosunku do ogólnej normy zawartej w art. 50 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U.

z 2002 r. Nr 153, poz. 1270, ze zm.). Jego zakresem objęte są przede wszystkim akty normatywne zawierające normy generalno-abstrakcyjne, a w wypadku aktów o charakterze indywidualnym jedynie te, które nie dają ochrony interesów lub uprawnień obywateli na drodze administracyjnej lub sądowej. W ocenie skarżących takie rozumienie zakresu skargi z art. 101 ust. 1 ustawy jest zgodne z jej celem.

Wykładnia przepisu art. 101 ust. 1 ustawy – zastosowana, zdaniem skarżących, w ich sprawie, polegająca na przyjęciu interpretacji w największym stopniu ograniczającej legitymację skargową – jest sprzeczna z konstytucyjnym prawem do sądu zawartym w art. 45 ust. 1 Konstytucji i dopełniającym go art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Skarżący wskazali nadto, że legitymację do wniesienia skargi na mocy art. 101 ust. 1 ustawy określają dwa pojęcia: „interes prawny” i „uprawnienie”. Co do zakresu obu powyższych pojęć nie ma w doktrynie jednolitego stanowiska. Każdemu z nich przypisuje się różne treści i różnie jest określana ich wzajemna relacja. W orzecnictwie sądowoadministracyjnym za podstawę ustalenia istnienia legitymacji do wniesienia skargi w oparciu o naruszenie interesu prawnego uznaje się sytuację, w której istnieje możliwość wykazania zindywidualizowanego i skonkretyzowanego interesu o charakterze osobistym, dotyczącego danej osoby w sposób bezpośredni, wynikającego ze ściśle określonej normy prawa materialnego, który został naruszony.

W ocenie skarżących, powyższe stanowisko wydaje się całkowicie nie uwzględniać celu, dla którego powołano przepis art. 101 ust. 1 ustawy. Celem tym, zdaniem skarżących, jest przede wszystkim umożliwienie członkom wspólnoty samorządowej ochrony prawnej przed nadużyciami organów samorządu terytorialnego poprzez możliwość zwrócenia się do niezawisłego sądu, celem zbadania legalności rozstrzygnięć tych organów. Ma to być więc dodatkowy środek nadzoru nad działalnością organów samorządu terytorialnego, stanowiąc jedną z gwarancji prawnych realizacji demokratycznego państwa prawnego.

Zdaniem skarżących, pojęcie „interesu prawnego”, użyte w art. 101 ust. 1 ustawy, nie jest tożsame z analogicznym pojęciem zawartym w art. 28 kodeksu postępowania administracyjnego, do którego nawiązują sądy administracyjne. W trybie postępowania uregulowanego w kodeksie postępowania administracyjnego rozstrzygane są bowiem sprawy o charakterze indywidualnym, w drodze decyzji administracyjnej. Tymczasem art. 101 ust. 1 ustawy dotyczy mocno zróżnicowanych spraw z zakresu administracji publicznej, rozstrzyganych głównie w formie aktów o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Pojęcie „interesu prawnego” zawarte w art. 101 ust. 1 ustawy musi być więc bardziej pojemne od tego, które występuje w art. 28 k.p.a.

W dalszej części uzasadnienia, skarżący podnieśli kwestię obowiązków samorządu terytorialnego względem wspólnoty samorządowej, dotyczących utrzymywania zieleni miejskiej, wynikających pośrednio z art. 74 ust. 2 Konstytucji, a skonkretyzowanych w art. 7 ust. 1 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym oraz w przepisach ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43, ze zm.) i ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079, ze zm.). W ocenie skarżących, powyższym obowiązkiem, ciążącym na organach samorządu terytorialnego, winny odpowiadać uprawnienia członków wspólnoty samorządowej, których naturalnym instrumentem ochrony jest przewidziana w art. 101 ust. 1 ustawy skarga do sądu administracyjnego. Sądy administracyjne, powołując się jednak na niewystarczające wykazanie interesu prawnego, odmówiły skarżącym rozpoznania sprawy, oddaliły skargę i zamknęły *de facto* tym samym drogę do sądu.

Skarżący zwrócili ponadto uwagę, że pojęcie wspólnoty samorządowej, którym posługuje się Konstytucja, określając w art. 16 ust. 1, iż tworzy ją z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, a także w art. 1 ust. 1 ustawy, iż mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową – winno być

traktowane jako pojęcie normatywne. Fakt przynależności do gminy jako wspólnoty samorządowej winien stanowić oparcie dla interesu prawnego, będącego podstawą skargi do sądu administracyjnego. Nie powinno zatem ulegać wątpliwości, iż rozumienie interesu prawnego wykracza poza sferę indywidualnych praw, obejmując swym zakresem również prawa wspólne związane z przynależnością do danej wspólnoty samorządowej.

Zdaniem skarżących, radykalne ograniczanie legitymacji skargowej prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w której sądy niejako zgadzają się na funkcjonowanie w obrocie prawnym aktów administracyjnych dotkniętych ciężkimi wadami prawnymi.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 20 lipca 2007 r. zajął stanowisko, że art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji oraz z art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

Przechodząc do oceny przepisu art. 101 ust. 1 ustawy, w kontekście wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej, Marszałek Sejmu podniósł, że zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stanowiskiem, zasada państwa prawnego nie stanowi samoistnego źródła konstytucyjnych praw lub wolności o charakterze podmiotowym. Odwołanie się do nich musi być poprzedzone określeniem przysługującego skarżącemu prawa lub wolności rangi konstytucyjnej, w związku z którym zasady te zostały naruszone. Przywołana przez skarżących jako wzorzec kontroli zasada legalizmu zawarta w art. 7 Konstytucji, oznaczająca, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, z reguły również nie jest adekwatnym wzorcem kontroli konstytucyjności ustaw. Dlatego też Marszałek Sejmu stwierdził, że prawem podmiotowym, które należy oceniać w kontekście przywołanych powyżej przepisów jest wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu. Z prawem tym wiąże się ściśle, zawarty w art. 77 ust. 2 Konstytucji, zakaz zamykania drogi sądowej w drodze ustawowej.

Przed przystąpieniem do oceny kwestionowanego przepisu z wyrażonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawem do sądu Marszałek Sejmu odniósł się do zawartego w art. 101 ust. 1 ustawy pojęcia „interesu prawnego”, które w wypadku jego naruszenia uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, stanowi podstawę do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Zróżnicowane rozumienie pojęcia „interesu prawnego” przez skarżących i przez sądy administracyjne stanowiło bowiem podstawę do wniesienia skargi konstytucyjnej.

Marszałek Sejmu stwierdził, że skarga określona w art. 101 ust. 1 ustawy nie stanowi środka bezpośredniego nadzoru nad działalnością gminną. Jest to środek służący do ochrony innych podmiotów przed skutkami wykorzystania przez gminę swojej samodzielności poza granice wyznaczone przepisami prawa ze szkodą dla uprawnień jednostki w sferze administracji publicznej. Skarga na podstawie art. 101 ustawy nie ma charakteru *actio popularis* – podstawą zaskarżenia jest niezgodność uchwały z prawem i równocześnie naruszenie przez nią konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela lub ich grupy. Rozumienie interesu prawnego z art. 101 ust. 1 ustawy pozwala na ocenę, czy interes ten ma charakter wyłącznie indywidualny, czy też może to być interes szerszy, grupowy czy wręcz powszechny – wszystkich mieszkańców gminy. Uchwała organu gminy może bowiem naruszyć dwojakiego rodzaju interes prawny: interes podmiotu o charakterze indywidualnym oraz interes określonego podmiotu, także jako członka większej społeczności (mieszkańców), których interesy są identyczne. Sam fakt przynależności do wspólnoty samorządowej nie jest natomiast źródłem legitymacji skargowej. Tym samym nie uznaje się legitymacji skargowej z tytułu samego zamieszkiwania w określonej gminie.

W świetle powyższego, zdaniem Sejmu, obecne brzmienie art. 101 ust. 1 ustawy otwiera drogę do sądu każdemu, kto twierdzi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej naruszyło jego interes prawny lub uprawnienie. Otwiera drogę do sądu także tym, którzy twierdzą, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy naruszyły ich prawa, wywiedzione z ustawodawstwa poświęconego ochronie przyrody i środowiska oraz gminom. Przez interes prawny, o którym jest mowa w art. 101 ust. 1 ustawy, należy bowiem „rozumieć nie tylko interes konkretny i indywidualny, lecz także interes ogólny”. Jednakże w jednym i w drugim wypadku naruszenie takie powinno zawsze mieć oparcie w konkretnym przepisie prawa. Tym samym zaskarżony przepis art. 101 ust. 1 ustawy jest zgodny z wyrażonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawem do sądu.

Przechodząc do oceny zgodności kwestionowanego przepisu art. 101 ust. 1 ustawy z art. 77 ust. 2 Konstytucji, stanowiącym zakaz ustawowego zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw, Marszałek Sejmu uznał, że przepis art. 77 ust. 2 Konstytucji stanowi szczegółowe rozwinięcie art. 45 ust. 1 Konstytucji, wyrażającego prawo do sądu. Prawo każdego do sądu oznacza bowiem, że nikomu nie można zamykać drogi sądowej w zakresie wyznaczonym w art. 77 ust. 2 Konstytucji. Odnosząc to do zawartego w art. 101 ust. 1 ustawy ograniczenia legitymacji skargowej do tych osób, które wykażą się naruszeniem konkretnego, indywidualnego interesu prawnego, wynikającego z konkretnej normy prawa materialnego, podkreślił, że ograniczenie takie mieści się w przyjętych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ograniczeniach prawa do sądu.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 3 kwietnia 2008 r. zajął stanowisko, że art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji. W zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 7 Konstytucji wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Przed przystąpieniem do oceny zgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli, Prokurator Generalny zauważył, że „niektóre supozycje pełnomocnika skarżących zdają się sprowadzać do oceny stosowania prawa, a w szczególności wykładni przepisów ustawy o samorządzie gminnym przez sądy administracyjne orzekające w sprawie, która stała się podstawą do wniesienia skargi”. Tymczasem kontrola w tym zakresie nie należy do kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Dlatego też pominął przytoczone w skardze konstytucyjnej argumenty, mające świadczyć o wadliwym stosowaniu prawa przez sądy.

Ustosunkowując się do zgodności kwestionowanego przepisu z art. 7 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że art. 7 nie stanowi źródła konstytucyjnych praw podmiotowych i tym samym nie może być wzorcem kontroli w postępowaniu skargowym. W związku z powyższym wniósł o umorzenie postępowania w tym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Prokurator Generalny, odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z art. 2 Konstytucji, podkreślił, że ze względu na to, iż skarżący z zasady demokratycznego państwa prawa wywodzą prawo obywatela do rozpatrzenia jego sprawy przez sąd – kontrola konstytucyjna zaskarżonego przepisu może być w istocie dokonana w oparciu o powołane wzorce w postaci art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, dotyczące skargi określonej w art. 101 ustawy, stwierdził, że nie ma ona charakteru *actio popularis*, lecz jest środkiem ochrony nie tylko konstytucyjnych wolności lub praw, ale wszystkich prawem chronionych interesów i uprawnień każdego, kto uważa, że jego interes prawny lub

uprawnienie zostały naruszone. „Brak prawem chronionych interesów i uprawnień po stronie skarżących, w tym także konstytucyjnych wolności lub praw, oznacza, że jednocześnie brak jest możliwości powstania stanu ich naruszenia przez kwestionowaną uchwałę”. Prokurator Generalny uznał, że nie można w takim wypadku mówić o zamykaniu drogi sądowej dla ochrony interesu prawnego. W związku z tym uznał, że zaskarżony przepis jest zgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny nie zgodził się także z zarzutem skarżących o naruszeniu przez kwestionowany przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wspierając się poglądami Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonymi w orzeczeniach, dotyczących skargi z art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, uznał, że skarżący nie zostali pozbawieni prawa do rozpatrzenia swojej sprawy przez sąd administracyjny. Istotą postępowania w trybie skargi określonej w art. 101 ust. 1 ustawy, zgodnie z orzecznictwem TK (zob. uchwała z 14 września 1994 r., sygn. W. 5/94, OTK w 1994, cz. II, poz. 44), jest weryfikacja subiektywnego twierdzenia skarżącego, że uchwała naruszyła jego interes prawny lub uprawnienie. Istotą sporu jest więc weryfikacja twierdzenia skarżącego, że jego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone zaskarżoną uchwałą. Jeżeli twierdzenie to nie zostanie udowodnione, czyli okaże się, że skarżący nie ma legitymacji czynnej, sąd administracyjny orzeknie co do istoty sprawy, oddalając skargę.

Z tego względu brak jest podstaw do stwierdzenia naruszenia prawa do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Na zakończenie Prokurator Generalny dodał, że „nie można z faktu przynależności do określonej wspólnoty samorządowej wywodzić (...) uprawnienia do zaskarżania wszystkich rozstrzygnięć organów samorządowych. Byłoby to zaprzeczeniem demokracji pośredniej i godziłoby w zasadę sprawnego państwa, wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego, a poprzez stworzenie możliwości paraliżu decyzyjnego w sferze administracji publicznej, ograniczającego zdolność do wykonywania zadań publicznych, naruszałoby prawo obywateli do dobrej administracji wynikające z prawa wspólnotowego”.

II

Na rozprawie w dniu 16 września 2008 r. uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska zajęte w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Kognicja Trybunału w rozpatrywanej sprawie.

W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny przeszedł do ustalenia istoty zarzutów zawartych w treści skargi konstytucyjnej.

Skarżący wnieśli o zbadanie zgodności przepisu art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.; dalej: ustawa lub ustawa o samorządzie gminnym), rozumianego w ten sposób, że „prawo do zaskarżania aktów administracyjnych na mocy art. 101 ustawy o samorządzie gminnym przysługuje jedynie tym, którzy wykażą się konkretnym, indywidualnym interesem prawnym, wynikającym z konkretnej normy prawa materialnego”, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 oraz z art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

Tak sformułowany zarzut skargi wymagał ustalenia, czy skarżący domagają się zbadania zgodności, ze wskazanymi przez nich wzorcami kontroli konstytucyjnej, normy prawnej, konstruowanej na gruncie art. 101 ust. 1 ustawy, powszechnie rozumianej i stosowanej przez sądy administracyjne, czy też kwestionują stosowaną przez sądy samą wykładnię zaskarżonego przepisu, a tym samym kwestionują prawidłowość stosowania zaskarżonego przepisu przez sądy administracyjne (wykładnia przepisów stanowi fazę stosowania prawa). Trybunał Konstytucyjny jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. przypominał, że „nieprawidłowe stosowanie przepisu ustawowego nie oznacza automatycznie jego niekonstytucyjności i powinno być skorygowane poprzez działania powołanych do tego władz administracyjnych i organów sądowych. Dopiero gdyby ponad wszelką wątpliwość okazało się, że przepis zyskał w praktyce treść sprzeczną z Konstytucją, uzasadnione stać by się mogło orzeczenie o niekonstytucyjności tak rozumianego i stosowanego przepisu” (orzeczenie z 15 lipca 1996 r., sygn. K. 5/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 30).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, kwestionowanie samej wykładni przepisów prawnych czy też kwestionowanie innych faz stosowania prawa (ustalanie stanów faktycznych, subsumpcja) nie jest objęte kognicją Trybunału. Jednakże powszechnie przyjęty, przez organy stosujące prawo, sposób rozumienia przepisów prawnych jest nierozdzielnie związany z treścią normatywną tych przepisów, a w konsekwencji z normami prawnymi konstruowanymi na gruncie tych przepisów. W takim sensie wykładnia przepisów prawnych mieści się w obszarze kognicji Trybunału Konstytucyjnego. „Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju. Stanowisko takie zostało potwierdzone w orzeczeniach TK z 8 maja 2000 r., SK 22/99 (OTK ZU nr 4/2000, poz. 107), 6 września 2001 r., P 3/01 (OTK ZU nr 6/2001, poz. 163), 28 stycznia 2003 r., SK 37/01 (OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 3) i 9 czerwca 2003 r., SK 12/03 (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51)” (wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82).

W świetle podniesionych w treści skargi zarzutów i przytoczonych argumentów, odnoszących się do orzecznictwa sądów oraz poglądów doktryny, w szczególności dotyczących sensu znaczeniowego użytego w art. 101 ust. 1 ustawy zwrotu „interes prawny” – Trybunał Konstytucyjny uznał, że w istocie skarżący żądają zbadania zgodności z Konstytucją przepisu art. 101 ust. 1 ustawy oraz wynikającej z niego normy, w znaczeniu przyjętym i utrwalonym w orzecznictwie sądów administracyjnych, a nie kwestionują wyłącznie wykładni zaskarżonego przepisu, przyjętej przez sądy administracyjne. Dlatego przepis art. 101 ust. 1 ustawy został poddany kontroli konstytucyjnej, celem oceny jego zgodności ze wskazanymi przez skarżących wzorcami konstytucyjnymi. Skoro zaś skarżący kwestionują zaskarżony przepis rozumiany tak, jak jest on powszechnie interpretowany i stosowany przez sądy administracyjne, to Trybunał uznał, że skarżący zainicjowali skutecznie kontrolę konstytucyjną zaskarżonego przepisu art. 101 ust. 1 ustawy z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 oraz z art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

2. Analiza zarzutów skarżących.

Skarżący podnieśli, „że przy przyjęciu stosowanej przez sądy administracyjne zawężającej wykładni legitymacji skargowej, wynikającej z art. 101 ust. 1 ustawy o

samorządzie gminnym, (...) uniemożliwia się osobom, które swe prawa wywodzą, z określonych przez przepisy prawa, obowiązków względem wspólnoty samorządowej, nałożonych na organy samorządu terytorialnego, realizację prawa do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sądowego w kwestii ustalenia legalności działań podjętych przez owe organy, co jest sprzeczne z dyrektywą wyprowadzoną z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, zakazującą zawężającej wykładni prawa do sądu, a co w konsekwencji prowadzi do sankcjonowania w obrocie prawnym rozstrzygnięć organów samorządowych naruszających porządek prawny”.

W ocenie skarżących, powyższa wykładnia sądów wydaje się całkowicie nie uwzględniać celu, dla którego powołano przepis art. 101 ust. 1 ustawy. „Celem tym jest przede wszystkim stworzenie członkom wspólnoty samorządowej ochrony prawnej, przed nadużyciami organów samorządu terytorialnego, poprzez możliwość zwrócenia się do niezawisłego sądu, celem zbadania legalności rozstrzygnięć powyższych organów. Ma to być więc dodatkowy środek nadzoru nad działalnością organów samorządu terytorialnego, stanowiąc jedną z gwarancji prawnych realizacji demokratycznego państwa prawnego”. W związku z tym, pojęcie „interesu prawnego” zawarte w art. 101 ust. 1 ustawy „musi być więc bardziej pojemne od tego, które występuje w art. 28 k.p.a.”.

Wskazując w szczególności art. 45 ust. 1 jako wzorzec kontroli konstytucyjności, skarżący oceniają negatywnie – jak wspomniano – interpretację art. 101 ust. 1 ustawy, przyjętą powszechnie przez sądy administracyjne, zgodnie z którą „prawo do zaskarżania aktów administracyjnych na mocy art. 101 ustawy o samorządzie gminnym przysługuje jedynie tym, którzy wykażą się konkretnym, indywidualnym interesem prawnym, wynikającym z konkretnej normy prawa materialnego”. Zdaniem skarżących pojęcie interesu prawnego powinno być szersze, wykraczające „poza jego rozumienie oparte na indywidualnym charakterze”; „fakt przynależności do gminy jako wspólnoty samorządowej winien stanowić oparcie dla interesu prawnego, będącego podstawą skargi do sądu administracyjnego”. „Nie powinno ulegać wątpliwości, iż powyższe rozumienie interesu prawnego wykracza poza sferę indywidualnych praw obejmując swym zakresem również prawa wspólne związane z przynależnością do danej wspólnoty samorządowej” – podkreślają skarżący, cytując i interpretując stanowiska różnych autorów. „W tym aspekcie prawo do korzystania z przeznaczonych do wspólnego użytku przedmiotów własności gminnej, takich jak tereny zieleni miejskiej, będzie się mieścić w powyższej kategorii interesu prawnego, dającej podstawę do zaskarżania aktów administracyjnych ograniczających uprawnienia członków wspólnoty w korzystaniu z tych nieruchomości” – konkludują skarżący, nawiązując do stanu faktycznego związanego z wniesioną skargą.

Zarzuty i argumenty skarżących mają różny charakter. Niektóre z nich mają postać postulatów *de lege ferenda*, odniesionych do zaskarżonej regulacji. Z oczywistych względów postulaty te nie mogą być przedmiotem kognicji Trybunału. Pozostała część zarzutów i argumentów związana jest z przyjętą przez sądy wykładnią pojęcia „interesu prawnego” oraz „uprawnienia”; zmierza w tym kierunku, aby nie podważając kategorii pojęciowych „interes prawny” i „uprawnienie”, nadawać tym pojęciom treść wykraczającą (jak wspomniano) poza prawa indywidualne; „obejmując swym zakresem również prawa wspólne, związane z przynależnością do danej wspólnoty samorządowej”. W wypadku tych zarzutów i argumentów nie jest do końca jasne, czy skarżącym chodzi o „prawa wspólne”, ale wykazane przez wskazanie identycznej, materialnoprawnej regulacji „interesu prawnego” członków wspólnoty, czy też chodzi o „interes prawny”, wynikający z samego faktu przynależności do wspólnoty samorządowej, co czyniłoby zbędną szczególną, materialnoprawną regulację interesu prawnego.

Jeśliby przyjąć pierwszą interpretację, która może wynikać z niektórych zarzutów skarżących, to nie zostało podważone przyjęte powszechnie przez sądy, rozumienie pojęć

„interes prawny” i „uprawnienie”, na gruncie art. 101 ust. 1 ustawy. W rezultacie tego typu zarzuty dotyczą nieprawidłowego stosowania art. 101 ust. 1; rozpatrzenie takich zarzutów nie należy do kompetencji Trybunału.

Analiza zarzutów skarżących wskazuje jednak, że niektóre z nich wskazują na niekonstytucyjność przepisu art. 101 ust. 1 ustawy w taki sposób, że treść normatywna przepisu jest ściśle związana z przyjętą powszechnie przez sądy jego interpretacją. Zarzucając niekonstytucyjność powyższego przepisu, której istoty dopatrują się skarżący w przyjętym przez sądy rozumieniu pojęć „interes prawny” oraz „uprawnienie” – skarżący domagają się innego rozumienia powyższych pojęć. Mianowicie „interes prawny” lub „uprawnienie” do zaskarżania uchwał lub zarządzeń podjętych przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej – miałyby każdy, kto jest członkiem wspólnoty samorządowej. Byłaby to przesłanka wystarczająca, bez konieczności wskazania konkretnego, indywidualnego interesu prawnego, wynikającego z przepisów prawa materialnego.

Tego rodzaju zarzuty stały się przedmiotem rozpoznania przez Trybunał.

Trybunał pragnie przypomnieć, że charakter prawny skargi, wynikającej z art. 101 ustawy, był już przedmiotem oceny Trybunału w wyroku z 4 listopada 2003 r. (sygn. SK 30/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 84), na który powołują się skarżący, błędnie go interpretując. Trybunał podtrzymuje dotychczasową linię orzecniczą, zwracając w szczególności uwagę, że skarżący domagają się takiego rozumienia art. 101 ust. 1 (a w szczególności pojęć „interes prawny” i „uprawnienie”), w świetle którego skarga, wynikająca z tego przepisu, stałaby się swoistą *actio popularis*. Trybunał stwierdza również, że skarżący błędnie interpretują pojęcie „interesu prawnego”, o którym mowa we wspomnianym wyroku.

W wyroku powyższym Trybunał, orzekając o zgodności art. 101 ust. 2 ustawy z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji, miał okazję wypowiedzieć się także odnośnie do treści normatywnych ust. 1 art. 101 ustawy. Trybunał, w związku z rozpatrywaną wówczas skargą, ustalił między innymi, że art. 101 ustawy stwarza możliwość ochrony interesów prawnych i uprawnień różnych podmiotów w takich sytuacjach, w których nie są one chronione w inny sposób w trybie procedury administracyjnej lub cywilnej przez kontrolę sądu administracyjnego lub powszechnego”. Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy legitymowanym do wniesienia skargi jest „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej”. Legitymacja ta opiera się na twierdzeniu danego podmiotu, że uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienie i stanowi podstawę zaskarżenia danej uchwały podjętej przez jednostkę samorządu terytorialnego. W jednym przepisie połączono kryteria dwu odrębnych konstrukcji prawnych wyznaczających zakres kontroli sądu administracyjnego nad działalnością uchwałodawczą organów gmin. Skarga na podstawie art. 101 nie ma charakteru *actio popularis* – podstawą zaskarżenia jest niezgodność uchwały z prawem i równocześnie naruszenie przez nią konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela lub ich grupy bądź wreszcie innego podmiotu, który jest mieszkańcem danej gminy lub jest z tą gminą związany prawnie w inny sposób (np. jest właścicielem nieruchomości położonej na terenie gminy).

W pojęciu interesu prawnego mogą się mieścić zarówno uprawnienia jak i obowiązki prawne. Rozumienie interesu prawnego z art. 101 ust. 1 pozwala na ocenę, czy interes ten ma charakter wyłącznie indywidualny, czy też może to być interes szerszy, grupowy czy wręcz powszechny – wszystkich mieszkańców gminy. Uchwała organu gminy może bowiem naruszyć dwojakiego rodzaju interes prawny: interes podmiotu o

charakterze indywidualnym oraz interes określonego podmiotu, także jako członka większej społeczności (mieszkańców), których interesy są identyczne.

Na tle, ustalonego przez Trybunał w powyższym wyroku, charakteru prawnego skargi, wynikającej z art. 101 ust. 1 ustawy – bardziej klarowna staje się istota argumentów skarżących. Zaskarżony przepis ustawy winien być, ich zdaniem, stosowany przez sądy w oderwaniu od określonych przepisów prawa materialnego, wyznaczających interes prawny skarżącego. Skarżący nie dostrzegli, że Trybunał w przywołanym wyroku z 4 listopada 2003 r., rozumie przez interes powszechny wszystkich mieszkańców gminy identyczne interesy tych mieszkańców, wynikające z regulacji materialnoprawnej, a nie z samej przynależności do wspólnoty samorządowej. Legitymacja skargowa wywodzona z art. 101 ust. 1 ustawy, 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.

Przywołując literaturę przedmiotu oraz nadając określoną interpretację orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego, skarżący dowodzą, że art. 101 ust. 1 ustawy, z uwzględnieniem związanej z tym przepisem wykładni sądów administracyjnych, prowadzi do radykalnego ograniczenia legitymacji skargowej. Ich zdaniem, „fakt przynależności do gminy jako wspólnoty samorządowej winien stanowić oparcie dla interesu prawnego, będącego podstawą skargi do sądu administracyjnego”. Rozumienie interesu prawnego powinno, zdaniem skarżących, wykraczać „poza sferę indywidualnych praw, obejmując swym zakresem również prawa wspólne związane z przynależnością do danej wspólnoty samorządowej”. Przykładem, ich zdaniem, może być prawo do korzystania z przeznaczonych do wspólnego użytku przedmiotów własności gminnej, takich jak tereny zieleni miejskiej. Prawo to będzie się mieścić, zdaniem skarżących, „w powyższej kategorii interesu prawnego, dającej podstawę do zaskarżania aktów administracyjnych ograniczających uprawnienia członków wspólnoty w korzystaniu z tych nieruchomości”.

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. Nie wystarczy natomiast, jak to czynią skarżący, ogólne powołanie się na przepisy ustawy o samorządzie gminnym czy ustawy o ochronie przyrody, co trafnie podkreśliły w swych wyrokach Wojewódzki Sąd Administracyjny (31 maja 2004 r.) oraz Naczelny Sąd Administracyjny (29 grudnia 2005 r.).

3. Ocena zaskarżonego przepisu na gruncie treści normatywnych art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący podnoszą, że wykładnia sądów, dotycząca art. 101 ust. 1 ustawy, radykalnie ogranicza ich konstytucyjne prawa do sądu; na poparcie tego twierdzenia powołują przejawiane w orzecznictwie stanowisko Trybunału, iż z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu.

Trybunał przeanalizował zarzuty skarżących związane z zaskarżeniem normy wynikającej z art. 101 ust. 1 ustawy oraz ustalił, jakie byłyby konsekwencje proponowanej przez skarżących interpretacji przepisu art. 101 ust. 1 ustawy, na gruncie treści normatywnych art. 45 ust. 1 Konstytucji, wskazanego jako wzorzec kontroli konstytucyjnej przez skarżących.

Konsekwencją przyjmowanej przez skarżących interpretacji, oderwanej od regulacji materialnoprawnych, określających konkretny interes prawny lub uprawnienie, byłoby przyznanie członkom wspólnoty samorządowej prawa inicjowania kontroli wszystkich aktów prawa miejscowego przez wszystkich członków wspólnoty samorządowej. Skarżący argumentują, że chodzi o umożliwienie „osobom, które swe prawa wywodzą z określonych przez przepisy prawa obowiązków wobec wspólnoty samorządowej, nałożonych przez organy samorządu terytorialnego, realizacji prawa do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sądowego w kwestii ustalenia legalności działań podjętych przez owe organy”. Skarżącym chodzi więc o możliwość inicjowania kontroli legalności wszystkich aktów prawa miejscowego, aby stworzyć wszystkim członkom wspólnoty samorządowej ochronę prawną „przed nadużyciami organów samorządowych” poprzez możliwość zwrócenia się do niezawisłego sądu, który zbadałby legalność takich aktów. Błędnie interpretując wspomniany wyrok Trybunału z 4 listopada 2003 r. (sygn. SK 30/02), skarżący twierdzą, że instytucja skargi, określona w art. 101 ust. 1 ustawy, „stanowi dopełnienie nadzoru, wykonywanego przez organy, o których mowa w art. 86” ustawy (z cyt. wyżej wyroku).

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*, która jak wspomniano wcześniej, przytaczając wyrok Trybunału z 4 listopada 2003 r. – byłaby nie do pogodzenia z regulacją prawną zawartą w art. 101 ust. 1 ustawy (oraz w całym art. 101 ustawy).

Tego rodzaju legitymacja skargowa, polegająca na inicjowaniu, przez członków wspólnoty samorządowej gminy, kontroli legalności uchwał i zarządzeń organów gminy, bez względu na ochronę prawnie uzasadnionego, na gruncie prawa materialnego, indywidualnego interesu prawnego lub uprawnienia, naruszałaby art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż nie spełniałaby wymogów treści normatywnej pojęcia „sprawy”, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji. 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. Nie spełnia więc wymogów konstytucyjnych pojęcia sprawy, zawartego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, sam przepis prawny, pozbawiony innych, koniecznych elementów danej, indywidualnej sprawy.

W rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji w pojęciu „sprawy”, która winna być rozpatrywana przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, zawiera się prawna kwalifikacja konkretnego stanu faktycznego, związanego z określonym podmiotem prawa.

Trybunał Konstytucyjny w swoich wcześniejszych orzeczeniach wielokrotnie wskazywał, że wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu, na które powołują się skarżący, jest ściśle związane ze spełnieniem konstytucyjnych wymogów pojęcia „sprawy” rozpatrywanej przez sąd. W wyroku z 27 maja 2008 r. (sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63) Trybunał, przypominając, że w świetle jego orzecznictwa na konstytucyjne prawo do sądu składają się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd (zob. wyroki: z 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50 oraz z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36), a także 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę (zob. wyroki z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06,

OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108) oraz z 14 listopada 2007 r. (sygn. SK 16/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 124) – podkreślił, że istotne znaczenie dla wyznaczenia zakresu normatywnego prawa do sądu ma pojęcie „sprawy”, której rozpatrzenia przez sąd może żądać uprawniony podmiot. Pojęcie to nie jest definiowane w przepisach konstytucyjnych; nie jest też jednoznacznie pojmowane w doktrynie prawnej. Nie ulega jednak wątpliwości, że zakres prawa do sądu musi być wyznaczany poprzez odniesienie do podstawowej funkcji sądów, którą jest, stosownie do art. 175 ust. 1 Konstytucji, sprawowanie wymiaru sprawiedliwości.

Analizując treść normatywną pojęcia „sprawy” na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji Trybunał stwierdził w uzasadnieniu do przywołanego wcześniej wyroku z 27 maja 2008 r. między innymi: „Konstytucyjna treść normatywna pojęcia prawnego «rozpatrzenie sprawy», zamieszczonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, obejmuje rozstrzyganie o prawach lub obowiązkach jakiegoś podmiotu, na podstawie norm prawnych «wynikających» z przepisów prawnych. Istotą «rozpatrzenia sprawy» jest prawna kwalifikacja konkretnego stanu faktycznego, zawarta w wydanej normie konkretnej i indywidualnej, skierowanej do określonego podmiotu, z której wynikają określone skutki prawne, tzn. uprawnienia lub obowiązki. Oczywiście z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika, że «rozpatrzenia sprawy» w sposób sprawiedliwy i jawny oraz bez nieuzasadnionej zwłoki dokonuje niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Z powyższej analizy treści normatywnej art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika, że «sprawa» w rozumieniu powoływanego przepisu konstytucyjnego to określone zadanie sądu polegające na prawnej kwalifikacji konkretnego stanu faktycznego, celem wydania indywidualnej normy rozstrzygającej o prawach lub obowiązkach określonego podmiotu (adresata). Bez znaczenia dla konstytucyjnego rozumienia pojęcia «sprawy» i jej «rozpatrzenia» jest to, jaki charakter ma «sprawa» podlegająca kwalifikacji prawnej sądu, co wiąże się z naturą stanu faktycznego; jego elementami mogą być działania ludzkie, zdarzenia przyrodnicze, ale także np. rozstrzygnięcia indywidualne i konkretne uprawnionego (kompetentnego) organu. Istotne jest, że wszystkie elementy stanu faktycznego dotyczą sprawy konkretnej i tworzą pewną całość związaną z podmiotem, którego uprawnienia lub obowiązki będą określone w wyniku kwalifikacji prawnej stanu faktycznego”.

W rozpatrywanej przez Trybunał sprawie to właśnie przyjęta powszechnie przez sądy interpretacja, w myśl której prawo do zaskarżania uchwał do sądu administracyjnego, o którym mowa w art. 101 ust. 1 ustawy, przysługuje tym, którzy wykażą się konkretnym, indywidualnym interesem prawnym wynikającym z określonej normy prawa materialnego – gwarantuje prawo do sądu, wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Prawo do sądu wiąże się bowiem ściśle z rozpatrzeniem sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, w sposób sprawiedliwy i jawny, bez nieuzasadnionej zwłoki. Przyjęta powszechnie przez sądy wykładnia pojęcia „interes prawny”, jako indywidualnego interesu prawnego określonego przez konkretną normę prawa materialnego, powoduje, że mamy do czynienia z indywidualną sprawą, identyfikowaną przez określony stan faktyczny, związany z określonym podmiotem, wymagający prawnej kwalifikacji na podstawie normy prawnej, mającej charakter generalny i abstrakcyjny. Natomiast 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. Domagając się prawa do inicjowania, przez każdego członka społeczności samorządowej, kontroli legalności uchwał i zarządzeń podejmowanych przez organy gminy, skarżący proponują w gruncie rzeczy zmiany w konstytucyjnym modelu nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, z punktu widzenia legalności; nie odróżniając kontroli sprawowanej w trybie nadzoru legalnego od kontroli sądowoadministracyjnej aktów samorządowych sprawowanej w celu ochrony praw jednostki.

Trafnie ocenił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 29 grudnia 2005 r., że przyjęcie koncepcji, prezentowanej przez skarżących, w gruncie rzeczy „niweczyłoby unormowanie przewidujące warunek posiadania interesu prawnego do wniesienia skargi na uchwałę lub zarządzenie organu gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej”.

Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji). Jest to konsekwencja konstytucyjnych gwarancji zasady samodzielności samorządu terytorialnego. W myśl tej zasady, organy gminy ponoszą polityczną odpowiedzialność za swoją działalność tylko przed swoimi wyborcami – członkami wspólnoty samorządowej, a nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.

Szczegółowe uregulowania odnoszące się do wykonywania nadzoru nad samorządem zawiera ustawa o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy wójt (burmistrz, prezydent) obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia, zaś akty ustanawiające przepisy porządkowe wójt (burmistrz, prezydent) przekazuje w ciągu 2 dni od ich ustanowienia. Na tych samych zasadach wójt (burmistrz, prezydent) przedkłada regionalnej izbie obrachunkowej uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium oraz inne uchwały rady gminy i zarządzenia wójta objęte zakresem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej (art. 90 ust. 2 ustawy).

Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90 (art. 91 ust. 1 ustawy). Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego (art. 92 ust. 1 ustawy). Jednakże po upływie 30-dniowego terminu od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W takim wypadku organ nadzoru może jednak zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1 ustawy).

W powyższym modelu nadzoru nie mieści się skarga z art. 101 ust. 1 ustawy, która jest instytucją zapewniającą ochronę sądową każdemu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organy gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej. Warto przytoczyć w tym miejscu stanowisko, które Trybunał Konstytucyjny zajął już w uchwale z 14 września 1994 r., sygn. W. 5/94 (OTK w 1994 r., cz. II, s. 161-175) w sprawie wykładni art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95, ze zm.). Mimo że uchwała ta została podjęta jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., to jednak zawarte w niej tezy, odnoszące się do modelu skargi z art. 101 ust. 1 ustawy i jej istoty, pozostają nadal aktualne. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skarga z art. 101 ust. 1 ustawy nie stanowi środka nadzoru, lecz jedynie jego uzupełnienie.

„Odnosi się do stosunkowo niewielkiej grupy uchwał organów gminy podjętych w sprawach z zakresu administracji publicznej mających charakter indywidualno-konkretny, a mianowicie tylko do takich uchwał, które nie są decyzjami administracyjnymi oraz takich, których nie można poddać kontroli sądu administracyjnego lub powszechnego, wykorzystując inną podstawę prawną” (por. uchwała TK z 14 września 1994 r., sygn. W. 5/94).

Zdaniem skarżących zastosowana w niniejszej sprawie wykładnia przepisu art. 101 ust. 1 ustawy, „polegająca na przyjęciu interpretacji w największym stopniu ograniczającej legitymację skargową jest bez wątpienia sprzeczna z konstytucyjnym prawem do sądu unormowanym w art. 45 ust. 1 i dopełniającym go art. 77 ust. 2 Konstytucji”.

Trybunał, w związku z rozpatrywaną sprawą, podtrzymuje swą dotychczasową linię orzecniczą, w świetle której „z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw; z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zaś dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Konstytucja wprowadza swoiste domniemanie drogi sądowej. Nie znaczy to jednak, że niedopuszczalne są jakiekolwiek ograniczenia sądowej ochrony praw jednostki (por. powoływany wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99)” (wyrok z 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06). Trybunał pragnie jednak zauważyć, że (jak wspomniano) 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. Zakres tej ochrony praw różnych podmiotów wynika z regulacji prawnych prawa materialnego, do których art. 101 ust. 1 ustawy odsyła i które w żadnym zakresie nie zostały zaskarżone. Trybunał pragnie nadmienić, że regulacja materialnoprawna, określająca konkretny interes prawny, jest rezultatem działań ustawodawcy, któremu przysługuje swoboda określania celów i zakresu regulacji prawnej, ale swoboda ta nie jest nieograniczona i podlega również kontroli konstytucyjnej.

Wbrew twierdzeniom skarżących, proponowana przez nich interpretacja zaskarżonego przepisu art. 101 ust. 1 ustawy spowodowałaby pozbawienie ochrony sądowej różne podmioty, skoro legitymacja skargowa, wynikająca z takiej interpretacji, inicjowałaby kontrolę legalności aktów organów gminy bez związku z indywidualną, konkretną sprawą danego podmiotu. Proponowana przez skarżących interpretacja naruszałaby więc art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż określona w tym przepisie istota sprawowania wymiaru sprawiedliwości i sądowej ochrony praw jednostki wiąże się w sposób konieczny z rozpatrzeniem przez sąd konkretnej, indywidualnej sprawy, wniesionej przez jednostkę (osobę fizyczną lub prawną).

Z powyższych wywodów wynika, że art. 101 ust. 1 ustawy, ściśle związany z przyjętą powszechnie przez sądy wykładnią, zgodnie z którą prawo do zaskarżania uchwał i zarządzeń podjętych przez organ gminy ma każdy, kto wykaże się konkretnym, indywidualnym interesem prawnym, wynikającym z określonej normy prawa materialnego – jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

4. Zaskarżony przepis w kontekście wzorców normatywnych zawartych art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Skarżący wskazali również art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji jako wzorzec kontroli konstytucyjnej przepisu art. 101 ust. 1 ustawy, twierdząc, że z powodu ograniczenia legitymacji skargowej do zaskarżania aktów podjętych przez organy gminy w sposób, który został wyżej omówiony i prowadzi, zdaniem skarżących, do naruszenia art.

45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji – dochodzi także do naruszenia art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji, gdyż art. 77 ust. 2 zakazuje ustawowego zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw w demokratycznym państwie prawnym. Tymczasem, zdaniem skarżących, uzasadnienie skargi wskazuje, że „dochodzi *de facto* do uniemożliwienia członkom wspólnoty samorządowej możliwości ochrony podstawowych praw”.

Trybunał przeanalizował zarzuty skarżących w kontekście wzorców normatywnych, wynikających z art. 77 ust. 2 Konstytucji, biorąc pod uwagę ścisły związek powyższego przepisu z art. 45 ust. 1 Konstytucji i w związku z tym biorąc pod uwagę ustalenia, jakich dokonał w wyniku kontroli zaskarżonego przepisu z wzorcami normatywnymi wynikającymi z art. 45 ust. 1 Konstytucji Trybunał przypomina, że we wcześniejszych orzeczeniach dokonał ustaleń dotyczących relacji między powyższymi przepisami konstytucyjnymi, stwierdzając, że w doktrynie i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się ścisły związek art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Po pierwsze, uznaje się, że oba przepisy ustanawiają konstytucyjne gwarancje prawa do sądu (zob. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50); po drugie, art. 77 ust. 2 Konstytucji rozumieć należy jako szczegółowe rozwinięcie art. 45 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok TK z 14 czerwca 1999 r., sygn. K. 11/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 97); po trzecie, między postanowieniami art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 istnieje organiczna więź, a treść art. 77 ust. 2 stanowi dopełnienie konstytucyjnego prawa do sądu (zob. wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36) – stwierdził Trybunał w wyroku z 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99 (OTK ZU nr 4/2000, poz. 109).

We wspomnianym wyroku z 27 maja 2008 r. (sygn. akt SK 57/06) Trybunał potwierdził swe wcześniejsze ustalenia dotyczące relacji między przepisami art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, podkreślając, że: „Różne usytuowanie art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w systematyce konstytucyjnej nie może prowadzić do rozdzielenia materialnych więzi między tymi przepisami. Środkiem ochrony wolności i praw nie jest bowiem zakaz zamykania drogi sądowej, lecz prawo do sądu. O ile art. 45 ust. 1 pozytywnie formułuje prawo do sądu, o tyle art. 77 ust. 2 zawiera zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw; stanowi zatem dopełnienie (uzupełnienie, rozwinięcie) prawa do sądu. Prawo każdego do sądu oznacza, że nikomu nie można zamykać drogi sądowej – w zakresie wyznaczonym w art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Dokonując wykładni art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, należy wziąć pod uwagę, iż przepis ten nie stanowi prostego powtórzenia treści art. 45 ust. 1 Konstytucji. Art. 45 ust. 1 Konstytucji, w myśl przyjętej przez Trybunał szczególnej interpretacji, dotyczy dochodzenia przed sądem wszelkich praw – także ustanowionych w aktach normatywnych innych niż Konstytucja, natomiast art. 77 ust. 2 Konstytucji, obejmuje swym zakresem jedynie prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie. W tym znaczeniu art. 77 ust. 2 Konstytucji, stanowiąc uzupełnienie i rozwinięcie ogólniejszego ujęcia z art. 45 ust. 1, zawiera zarazem swoistą regulację, szczególną w stosunku do art. 45 ust. 1 Konstytucji. Płyne stąd istotny wniosek co do zakresu dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu. Ograniczenia prawa do sądu ustanawiane normą ustawową, stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji, muszą mianowicie uwzględniać kategorię zakaz zamykania drogi sądowej zawarty w art. 77 ust. 2 w zakresie dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw; to znaczy, że wyłączenie drogi sądowej, w sprawach związanych z naruszeniem wolności i praw, może być ustanowione jedynie wprost przepisami konstytucyjnymi”.

Trybunał podkreślił również w omawianym wyroku, że ocena konieczności zastosowania jakichkolwiek ograniczeń realizacji prawa do sądu musi w tym wypadku uwzględniać szczególnie mocną gwarancję konstytucyjną, z jakiej prawo to korzysta w

zakresie wyznaczonym przez art. 77 ust. 2 Konstytucji. Generalne (ogólne) prawo do sądu, wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie może zostać ograniczone w postaci zamknięcia przez ustawę drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw konstytucyjnych, gdyż takie ograniczenie byłoby oczywiście sprzeczne z art. 77 ust. 2 Konstytucji. „W tym sensie art. 77 ust. 2 Konstytucji wyznacza, oprócz art. 31 ust. 3, zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu” – stwierdził Trybunał.

Podtrzymując, w związku z rozpatrywaną sprawą, ustalenia Trybunału dotyczące funkcji art. 77 ust. 2 Konstytucji w kontekście normatywnym art. 45 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji – Trybunał stwierdza, że zaskarżony przepis art. 101 ust. 1 ustawy nie narusza art. 77 ust. 2 Konstytucji. Taka konstatacja jest konsekwencją powyższych ustaleń Trybunału dotyczących zgodności zaskarżonego przepisu z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał stwierdził bowiem, że art. 101 ust. 1 ustawy nie narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji, odsyłając do regulacji materialnoprawnej konkretnego interesu prawnego, stanowiącego konieczną przesłankę inicjowania kontroli sądu administracyjnego wspomnianych uchwał lub zarządzeń organu gminy. Jest więc rzeczą oczywistą, że zaskarżony przepis ustawy nie zamyka drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Trybunał pragnie zwrócić uwagę, że ocena ewentualnych ograniczeń praw lub wolności, wynikających z regulacji materialnoprawnej, do której odsyła przepis art. 101 ust. 1 ustawy, określającej interes prawny skarżących – nie była przedmiotem kognicji Trybunału, który jest związany określonym przedmiotem zaskarżenia. Orzekając o zgodności art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym z art. 77 ust. 2 Konstytucji, Trybunał wziął pod uwagę wskazany przez skarżących kontekst normatywny art. 2 Konstytucji. Dlatego orzekł, że przepis art. 101 ust. 1 ustawy jest zgodny z art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.