



Gliwice, dnia 12 marca 2012 r.

Trybunał Konstytucyjny
Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Jana Chrystiana Szucha 12a
00 – 918 Warszawa

Skarżący:

1. Miasto Gliwice
2. Rada Miejska w Gliwicach
- ul. Zwycięstwa 21, 44-100 Gliwice
- reprezentowane przez r. pr. Rafała Wróbla
- na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez
- Prezydenta Miasta Gliwice
- adres dla doręczeń:

Młynarczyk, Puchała Kancelaria Radców Prawnych sp. p.
ul. Piastowska 2
44-122 Gliwice

Uczestnicy:

1. Prokurator Generalny
- ul. Barska 28/30, 02 – 315 Warszawa
2. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
- ul. Wiejska 4/6/8, 00 – 902 Warszawa

SKARGA KONSTYTUCYJNA

Na podstawie art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w imieniu skarżących składam niniejszą skargę konstytucyjną. Wnoszę o stwierdzenie że:

1. art. 39 ust 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym

2. art. 39 ust. 3 w/w ustawy rozumiany w ten sposób, że przewidziana w nim konieczność ochrony konstytucyjnych wolności i praw nie dotyczy wolności i praw jednostki samorządu terytorialnego

- są sprzeczne z

art. 7 Konstytucji,

art. 16 Konstytucji,

art. 77 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji,

art. 79 ust. 1 Konstytucji,

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

art. 2 Konstytucji oraz art. 165 Konstytucji.

I. Dopuszczalność wniesienia skargi oraz umocowanie do jej wniesienia

Niniejsza skarga jest składana w związku z postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 grudnia 2011 r. (sygn. akt Tw 39/10) wydanym w sprawie z wniosku Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 26 listopada 2010 r. We wniosku tym Rada Miejska zwróciła się o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Powołanym wyżej postanowieniem Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2011 r. o odmowie nadania dalszego biegu wnioskowi. Postanowienie to jest ostateczne i zostało doręczone pełnomocnikowi wnioskodawcy w dniu 14 grudnia 2011 r.

W załączeniu przedkładam kopie:

1. wniosku z dnia 26 listopada 2010 r.
2. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2011 r. o odmowie nadania dalszego biegu wnioskowi,
3. zażalenia z dnia 14 czerwca 2011 r.,
4. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 grudnia 2011 r. o nieuwzględnieniu zażalenia.

Tak więc niniejsza skarga konstytucyjna jest składana po wyczerpaniu drogi prawnej w rozumieniu art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, jaką było postępowanie prowadzone przed Trybunałem Konstytucyjnym pod sygn. Tw 39/10, zakończone postanowieniem z dnia 7 grudnia 2011 r. o nieuwzględnieniu zażalenia wnioskodawcy na postanowienie z dnia 2 czerwca 2011 r. o odmowie nadania dalszego biegu wnioskowi.

Niniejszą skargę konstytucyjną składam w imieniu Rady Miejskiej w Gliwicach oraz Miasta Gliwice (miasta na prawach powiatu), gdyż konstytucyjne wolności i prawa obu tych podmiotów zostały naruszone.

Uchwałą Nr XVI/324/2012 z dnia 16 lutego 2012 r. Rada Miejska w Gliwicach postanowiła o wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną w niniejszej sprawie. W załączeniu przedkładam kopię tej uchwały.

Na podstawie upoważnienia zawartego w § 2 w/w uchwały, Prezydent Miasta Gliwice udzielił pełnomocnictwa do występowania w niniejszej sprawie. Kopię tego pełnomocnictwa, wraz z kopią zaświadczenia o wyborze Prezydenta, również załączam.

II. Informacja o toczącym się postępowaniu z powództwa Miasta Gliwice przed Sądem Okręgowym w Gliwicach

Informuję, że przed Sądem Okręgowym w Gliwicach pod sygn. IC 559/09 toczy się sprawa z powództwa Miasta Gliwice przeciwko Skarbowi Państwa i Powiatowi Gliwickiemu o zapłatę. Przedmiotem tej sprawy jest część kosztów funkcjonowania Powiatowego Urzędu Pracy w Gliwicach w 2004 r. Koszty te w całości poniosło Miasto Gliwice, podczas gdy Urząd ten obsługiwał zarówno mieszkańców Miasta, jak i Powiatu Gliwickiego. Sytuacja ta miała miejsce pod rządami nieobowiązujących już dziś przepisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Podstawę prawną roszczenia kierowanego przeciwko Skarbowi Państwa stanowi tzw. delikt legislacyjny. Miasto Gliwice uważa bowiem, że przepisy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, które stanowiły podstawę podziału środków przeznaczonych na funkcjonowanie powiatowych urzędów pracy były

sprzeczne z Konstytucją. W związku z tym złożony został wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów. W opisanym wyżej postępowaniu toczącym się przed Trybunałem Konstytucyjnym pod sygn. Tw 39/10 Trybunał odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi z uwagi na utratę mocy obowiązującej przez kwestionowaną regulację.

Niniejsza skarga konstytucyjna stanowi kontynuację w/w postępowania i zmierza do oceny (i ewentualnego wyeliminowania z porządku prawnego) przepisów które uniemożliwiają kontrolę zgodności z Konstytucją nieobowiązujących przepisów regulujących zasady funkcjonowania, a w szczególności finansowania, jednostek samorządu terytorialnego.

Kopię pozwu złożonego w opisaniej sprawie załączam.

III. Uzasadnienie skargi konstytucyjnej

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 zawęża 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 konkretnych wolności i praw konstytucyjnych. Niezależnie bowiem od tego, 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.

Skarżący zwracają 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 stosunkowo łatwo 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, mimo że w okresie, w którym obowiązywały, wywołały skutki prawne.

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. Skarżący wskazują 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 naczelných 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 skarżących 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.

Skarżący 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 skarżących 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 skarżących 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. Na takim stanowisku stanął Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 11 stycznia 2011 r., przywołanym powyżej.

Skarżący podnoszą, że zgodnie 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 skarżącej ograniczenie wynikające z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy nie znajduje podstaw również w innych wartościach i zasad 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 jednostki samorządu terytorialnego jest sprzeczny z przepisami Konstytucji. Zdaniem skarżących, ustawodawca winien zagwarantować możliwość orzekania o zgodności nieobowiązujących aktów normatywnych z Konstytucją we wszelkich przypadkach, w których sprzeczność taka 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.

IV. Wskazanie naruszonych wolności i praw konstytucyjnych

Wskazane wyżej okoliczności uzasadniają twierdzenie, iż odmawiając nadania biegu wnioskowi skarżącej na podstawie kwestionowanych przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zostały naruszone następujące wolności i prawa konstytucyjne.

1. Prawo do wynagrodzenia szkody – art. 77 ust. 1 i 2 w związku z art. 7 Konstytucji.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji - Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Natomiast zgodnie z art. 7 Konstytucji – *Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.*

Zdaniem skarżących jednym z możliwych przejawów niezgodnego z prawem działania organów władzy publicznej może być (jest) m.in. wydawanie aktów prawnych niezgodnych z aktami nadrzędnymi, w tym w szczególności z Konstytucją. Działanie takie może powodować szkodę po stronie adresatów tego rodzaju regulacji. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego szkoda zazwyczaj polega na tym, że w ślad za przyznaniem kolejnych kompetencji czy przekazaniem obowiązków publicznych nie są przyznawane odpowiednie środki finansowe na ich realizację. W przepisach ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, które skarżąca kwestionowała w postępowaniu toczącym się pod sygn. Tw 39/10 przyczyną szkody wyrządzonej Miastu Gliwice był fakt nałożenia obowiązku prowadzenia Powiatowego Urzędu Pracy obsługującego mieszkańców dwóch jednostek samorządowych (Miasta i powiatu ziemskiego), przy jednoczesnym braku przepisów pozwalających na rozliczenie kosztów wykonania tych czynności bądź to z Powiatem Gliwickim, bądź ze Skarbem Państwa.

Skarżąca podnosi, że przepisy Kodeksu cywilnego przewidują odpowiedzialność Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej (art. 417 i nast.). W odniesieniu do szkody wyrządzonej przez wydanie wadliwego aktu prawnego przewidziano jednak, że

odszkodowania można dochodzić dopiero po stwierdzeniu tej niezgodności w odrębnym trybie (art. 417¹ § 1 Kc). Kwestionowany w niniejszej skardze przepis art. 39 ust. 1 pkt 3 (oraz ust. 3, jako nie dotyczący jednostek samorządu terytorialnego) ustawy o Trybunale Konstytucyjnym uniemożliwia uzyskanie orzeczenia Trybunału w odniesieniu do przepisów nieobowiązujących, a więc w praktyce uniemożliwia dochodzenie roszczeń odszkodowawczych. Skarżąca podnosi, że z roszczeniem o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie wadliwego aktu prawnego może wystąpić każdy. Przywołane przepisy Kodeksu cywilnego nie zawierają żadnego ograniczenia podmiotowego. Nie ma też w obowiązujących przepisach żadnej szczególnej regulacji dotyczącej wynagradzania szkody poniesionej przez jednostki samorządu terytorialnego wskutek wydania wadliwych aktów prawnych. Mimo tego, powszechna regulacja zawarta w Kodeksie cywilnym doznaje nieuzasadnionego ograniczenia na gruncie kwestionowanych przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

W praktyce więc wyłączona została możliwość wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez wydanie nieobowiązującego już aktu normatywnego sprzecznego z Konstytucją, umową ratyfikowaną lub ustawą.

2. Prawo do ochrony sądowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego – art. 165 ust. 2 i art. 16 Konstytucji oraz naruszenie zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji).

Zgodnie z art. 16 Konstytucji:

1. *Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.*

2. *Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.*

Natomiast zgodnie z art. 165 ust 2 Konstytucji – *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.*

Skarżący podkreślają, że zagwarantowana konstytucyjnie ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest fundamentem

samorządności demokratycznego państwa prawa. W praktyce ma ona podstawowe znaczenie.

Samodzielność w potocznym rozumieniu tego słowa oznacza „radzenie sobie”, „dawanie sobie rady” samemu. Analizując przepis art. 165 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 marca 2005 r. (K 9/04) stwierdził, że *Na zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin, składa się przyznanie im w ustępie 1 osobowości prawnej, ze szczególnym zaakcentowaniem przysługiwania im praw podmiotowych o charakterze prywatnoprawnym, tj. własności i innych praw majątkowych. Ustęp 2 wzmacnia pozycję jednostek samorządu terytorialnego, przyznając sądową ochronę ich samodzielności.*

Z powyższego wynika, że przy ocenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego główny nacisk kładzie się na przysługujące im prawa majątkowe. Podstawowym gwarantem samodzielności jest mienie. *Dla rzeczywistej samodzielności samorządu terytorialnego ważne jest, aby dysponował on odpowiednimi funduszami i bazą materialną.* (B. Banaszak, „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz., Warszawa 2009, teza 2 do art. 165, s. 749).

W związku z tym skarżąca podnosi, że jednym z przejawów sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest możliwość dochodzenia odszkodowań za szkody wyrządzone wydaniem wadliwego aktu prawnego. Ochrona samodzielności polega w takim przypadku na chronieniu mienia oraz zapewnieniu odpowiednich funduszy jednostce. Ochrona ta winna przysługiwać niezależnie od tego, czy wadliwy akt prawny obowiązuje nadal, jeśli jego obowiązywanie w przeszłości wyrządziło szkodę. Jednostka samorządu terytorialnego winna mieć możliwość skutecznego zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją nieobowiązującego aktu prawnego, jeśli jest to konieczne z punktu widzenia sądowej ochrony samodzielności. Z przytoczonego wyżej przepisu art. 417¹ Kc wynika, że bez stwierdzenia niezgodności aktu prawnego „w odrębnym trybie” – czyli przez Trybunał Konstytucyjny, nie jest możliwa realizacja prawa do odszkodowania.

Skarżąca ponownie podnosi więc, że przepisy regulujące działalność jednostek samorządu terytorialnego mają często charakter czasowy. Odmowa oceny zgodności z Konstytucją takich przepisów prowadzi do naruszenia zasady sądowej ochrony jednostek samorządu terytorialnego. Na przykład 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 zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej na dany rok, gdyż co do zasady ustawa ta obowiązuje wyłącznie przez ten 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.

Zdaniem skarżącej kwestionowane w niniejszej skardze przepisy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym godzą również w zasadę demokratycznego państwa prawnego, wynikającą z art. 2 Konstytucji. W szczególności dotyczy to reguły przyzwoitej regulacji, wywodzonej z art. 2 Konstytucji. Braku zachowania tej reguły skarżąca upatruje w sprzeczności, jaka zachodzi między ustawowo zagwarantowanym prawem do odszkodowania za wydanie wadliwego aktu prawnego (art. 417¹ par. 1 Kc) a kwestionowanymi w niniejszej skardze przepisami ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Brak możliwości oceny konstytucyjności przepisów nieobowiązujących powoduje de facto wyłączenie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone wydaniem takich przepisów. Skoro bowiem warunkiem koniecznym wdrożenia trybu odszkodowawczego przewidzianego w art. 417¹ Kc jest stwierdzenie wadliwości aktu prawnego przez Trybunał Konstytucyjny, to przepisy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym uniemożliwiają orzekanie o aktach prawnych nieobowiązujących, uniemożliwiają poszkodowanemu wykazania jednej z przesłanek roszczenia odszkodowawczego. Sytuacja w której przepisy jednej ustawy (o Trybunale Konstytucyjnym) zamykają (w pewnym obszarze) możliwość realizacji uprawnień przyznanych bez ograniczenia w innej ustawie (Kodeksie cywilnym) wyczerpuje znamiona braku przyzwoitej regulacji.

3. Konstytucyjne prawo do występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego (art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 188 Konstytucji).

Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mają Konstytucyjnie przyznane prawo do zwracania się z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego (art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 188 Konstytucji). Kwestionowany przepis ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ogranicza wskazane wyżej uprawnienie jedynie do przepisów obowiązujących. Co więcej, o możliwości wydania merytorycznego

orzeczenia przez Trybunał nie decyduje data złożenia wniosku, ale data orzekania. Tak więc kwestionowany w niniejszej skardze przepis art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wpływa zasadniczo na zakres uprawnień wynikających z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, znacznie je ograniczając.

W pkt III powyżej szczegółowo zostało uzasadnione, na czym polega niezgodność regulacji ustawowej z Konstytucją. Zdaniem skarżącej kwestionowane przepisy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie są adresowane wyłącznie do Trybunału. Ich adresatem są również podmioty uprawnione do składania wniosków do Trybunału. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy w dacie podejmowania decyzji o wystąpieniu do Trybunału kwestionowana regulacja już nie obowiązuje. Z przepisu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wynika bowiem, że w takim przypadku podmiot winien odstąpić od kierowania sprawy do Trybunału, skoro jedynym rozstrzygnięciem może być odmowa nadania dalszego biegu wnioskowi.

Z podanych wyżej przyczyn niniejsza skarga jest konieczna i uzasadniona.

RADCA PRAWNY

Rafał Wróbel
(KT 2135)

W załączeniu przesyłam:

1. uchwałę Nr XVI/324/2012 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 16 lutego 2012 r.
2. pełnomocnictwo nr 2012/167/C/PM z dnia 1 marca 2012 r.
3. zaświadczenie o wyborze Prezydenta Miasta
4. wniosek z dnia 26 listopada 2010 r.
5. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2011 r.
o odmowie nadania dalszego biegu wnioskowi
6. zażalenie z dnia 14 czerwca 2011 r.
7. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 grudnia 2011 r.
o nieuwzględnieniu zażalenia
8. pozew z dnia 7 grudnia 2009 r.

Otrzymują:

- 1) Trybunał Konstytucyjny x 5
- 2) a/a

ul. Piastowska 2
44-122 Gliwice

t: +48 32 231 29 82
f: +48 32 335 12 22
e: kancelaria@mpradcy.pl

NIP 648-23-74-304
KRS 0000003830
www.mpradcy.pl