

78/7/A/2007

WYROK

z dnia 17 lipca 2007 r.

Sygn. akt P 19/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący

Zbigniew Cieślak – sprawozdawca

Marian Grzybowski

Ewa Łętowska

Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 17 lipca 2007 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie:

czy art. 98a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 98a ust. 3 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) w zakresie, w jakim uniemożliwia radnemu zaskarżenie zarządzenia zastępczego stwierdzającego wygaśnięcie jego mandatu, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 28 września 2004 r. (sygn. akt III SA/Kr 565/04) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zwrócił się z pytaniem prawnym, czy art. 98a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.; dalej: u.s.g.) jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Stan faktyczny związany z wniesionym przez sąd pytaniem prawnym przedstawiał się następująco. Pismem z 3 lipca 2003 r. Wojewoda Małopolski wezwał Radę Miejską w Chrzanowie do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego Andrzeja M., który wbrew

* Sentencja została ogłoszona dnia 1 sierpnia 2007 r. w Dz. U. Nr 138, poz. 974.

dyspozycji art. 24f ust. 1 u.s.g. prowadzi działalność gospodarczą na własny rachunek (tj. sklep) w lokalu użytkowym, mieszczącym się w budynku stanowiącym własność Gminy Chrzanów. Rada miejska nie zaakceptowała projektu uchwały o wygaśnięciu mandatu radnego, wobec czego wojewoda wydał, na podstawie art. 98a ust. 2 u.s.g., zarządzenie zastępcze. Następnie stało się ono przedmiotem skargi do sądu administracyjnego, w której radny nie kwestionował faktów uzasadniających wydanie zarządzenia zastępczego, lecz zgodność art. 24f u.s.g. z art. 22 Konstytucji, gwarantującym wolność działalności gospodarczej. W odpowiedzi na skargę Wojewoda Małopolski wniósł o jej oddalenie.

Uzasadniając pytanie prawne, Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał, że rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego wyłącznie przez gminę lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone (art. 98 ust. 1 i 3 u.s.g.). Takie uregulowanie wyłącza dopuszczalność wniesienia skargi przez jakikolwiek inny podmiot, nawet wówczas gdy rozstrzygnięcie nadzorcze narusza interes prawny lub uprawnienie tego podmiotu. Powyższa regulacja – z mocy odesłania zawartego w art. 98a ust. 3 u.s.g. – ma zastosowanie również do zarządzeń zastępczych wydawanych przez wojewodę w sytuacji, gdy rada gminy nie podjęła uchwały o wygaśnięciu mandatu radnego, niespektującego ograniczeń w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej. Tym samym *de lege lata* radny nie może skutecznie skarżyć do sądu administracyjnego ani do sądu cywilnego zarządzenia zastępczego stwierdzającego wygaśnięcie jego mandatu z powodu prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy.

Zarządzenie zastępcze stwierdzające wygaśnięcie mandatu ma charakter deklaratoryjny (jego skutki biegają od dnia zdarzenia powodującego wygaśnięcie mandatu) i wypełnia lukę spowodowaną brakiem odpowiedniej uchwały rady gminy. Ponadto, zdaniem pytającego sądu, znaczenie zarządzenia zastępczego nie jest ograniczone jedynie do relacji pomiędzy organem nadzoru a nadzorowaną gminą, lecz również bezpośrednio rzutuje ono na sytuację prawną zainteresowanego radnego. Zasadna jest więc ocena wspomnianego zarządzenia przez pryzmat standardów ochrony uprawnień jednostki, a główne znaczenie ma zakres ochrony sądowej, z jakiej może skorzystać radny, którego mandat wygasa z dniem wskazanym w zarządzeniu zastępczym.

Mając na uwadze powyższe, w opinii Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego konieczna jest odpowiedź na pytanie, czy art. 98a ust. 3 u.s.g., wykluczając zaskarżenie zarządzenia zastępczego wojewody przez bezpośrednio zainteresowanego radnego, nie pozostaje w kolizji z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Skutek analizowanego zarządzenia zastępczego jest identyczny ze skutkiem odpowiedniej uchwały rady gminy, albowiem jest ono wydawane w celu zastąpienia brakującej uchwały, aby wywołać skutki prawne tożsame z tymi, które wywołałaby uchwała, gdyby została prawidłowo podjęta. Z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji wynika nakaz, by w zakresie dostępu do sądu identyczna przesłanka prowadziła do identycznej konkluzji. Skoro zatem zainteresowany radny może zaskarżyć do sądu administracyjnego uchwałę rady gminy (art. 101 ust. 1 u.s.g.), to powinien mieć również prawo zainicjowania sądowoadministracyjnej kontroli zarządzenia zastępczego. Tymczasem obowiązujące uregulowanie pozbawia go ochrony sądowej z naruszeniem zasad konstytucyjnych.

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, drugim argumentem przemawiającym na rzecz konieczności uznania prawa radnego do zaskarżenia zarządzenia zastępczego jest zasada równości, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zobowiązującym władze publiczne do równego traktowania wszystkich obywateli znajdujących się w identycznej sytuacji. Wygaśnięcie mandatu radnego spowodowane prowadzeniem działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego może zostać stwierdzone bądź uchwałą rady gminy, bądź zarządzeniem zastępczym wojewody. W obu

wypadkach sytuacja radnego zostaje ukształtowana w identyczny sposób – dotychczasowy radny traci ten status. Dlatego też należałoby oczekiwać, że radny ten – na zasadzie art. 32 ust. 1 Konstytucji – będzie w obu wypadkach korzystał z identycznej ochrony sądowej. Tymczasem *de lege lata* skarga samego radnego na zarządzenie zastępcze powinna zostać przez sąd administracyjny odrzucona, mimo że jego interes prawny – w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g. – nie budzi wątpliwości.

2. Pismem z 14 czerwca 2005 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, stwierdzając, że art. 98a ust. 3 u.s.g. jest niezgodny z art. 32 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji „w zakresie, w jakim, poddając zarządzenie zastępcze wojewody, stwierdzające wygaśnięcie mandatu radnego, kontroli sądu administracyjnego, nakazuje odpowiednie stosowanie przepisu art. 98 ust. 3 tej ustawy, przez co pozbawia osobę zainteresowaną, której zarządzenie zastępcze dotyczy, prawa do zaskarżenia tego zarządzenia, na drodze sądowej”.

Uzasadniając powyższe, Prokurator Generalny podniósł, że w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów doktryny, sprawa radnego, w stosunku do którego uprawniony organ władzy publicznej stwierdza wygaśnięcie mandatu, jest bez wątpienia sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Mimo to zainteresowany w takiej sprawie został pozbawiony prawa do zainicjowania sądowej kontroli rozstrzygnięcia organu władzy publicznej, jeżeli organem tym jest wojewoda. Oznacza to pozbawienie prawa do sądu – zagwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji – w najbardziej newralgicznym zakresie, a mianowicie obejmującym prawo do uruchomienia procedury sądowej. Prokurator Generalny podkreślił, że w demokratycznym państwie prawnym niedopuszczalne jest, aby organ administracji publicznej arbitralnie i poza sądową kontrolą przesądzał o zaistnieniu ustawowych przesłanek wygaśnięcia mandatu radnego.

Odnosnie do naruszenia przez kwestionowaną w pytaniu prawnym regulację zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), Prokurator Generalny wyjaśnił, iż wspomniane naruszenie polega na zróżnicowaniu sytuacji prawnej podmiotów podobnych na podstawie kryterium, które nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia.

3. W piśmie z 30 lipca 2005 r. zawarł swoje stanowisko Marszałek Sejmu, również uznając art. 98a ust. 3 u.s.g. za niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Stwierdził, że niedopuszczalność zaskarżenia do sądu administracyjnego zarządzenia zastępczego wojewody przez bezpośrednio zainteresowanego radnego nie daje się pogodzić z rekonstruowaną na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji wolą prawodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. W opinii Marszałka Sejmu, zaskarżony przepis narusza też zasadę równości, ponieważ różnicuje sytuację prawną podmiotów podobnych na podstawie kryterium, które nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia. Skoro wygaśnięcie mandatu radnego spowodowane identycznymi przesłankami może być stwierdzone albo uchwałą rady gminy, albo zarządzeniem zastępczym wojewody, to w obu wypadkach sytuacja jednostki kształtowana jest w identyczny sposób – radny traci swój dotychczasowy status. Dlatego też – zgodnie z zasadą równości – w obu wypadkach powinien on korzystać z identycznej ochrony sądowej.

II

Na rozprawie 17 lipca 2007 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska. Dodatkowo przedstawiciel Prokuratora Generalnego sprecyzował stanowisko w ten sposób, że wniósł o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 98a ust. 3 u.s.g. w zakresie, w jakim uniemożliwia on radnemu zaskarżenie zarządzenia zastępczego

stwierdzającego wygaśnięcie jego mandatu z przyczyn innych niż wymienione w art. 190 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547, ze zm.).

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Artykuł 98a dodany został do ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.; dalej: u.s.g.) mocą art. 1 pkt 65 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497, ze zm.). W zakresie objętym sprawą stanowiącą podstawę sformułowania przez WSA pytania prawnego, wspomniany przepis upoważnia wojewodę do wydania zarządzenia zastępczego w wypadku bezczynności rady gminy, zobowiązanej do podjęcia uchwały w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego, który – wbrew ustawowemu zakazowi z art. 24f u.s.g. – prowadzi na własny rachunek działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której uzyskał mandat.

W płaszczyźnie relacji prawnoustrojowych między wojewodą a organami gminy, zarządzenie zastępcze stanowi środek nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Na podstawie właściwych w tym zakresie unormowań przyjąć należy, że ma ono na celu wypełnienie luki powstałej wskutek braku działania odpowiedniego organu samorządowego. Dopuszczalność zaskarżenia zarządzenia zastępczego przez gminę lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały przez nie naruszone (art. 98 ust. 3 w zw. z art. 98a ust. 3 u.s.g.), jest przejawem realizacji konstytucyjnej zasady sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji).

W niniejszej sprawie istotne są jednak przede wszystkim konsekwencje powodowane przez zarządzenie zastępcze w odniesieniu do zainteresowanego radnego. Zarówno akt podejmowany przez wojewodę, jak i zastępowana przezeń uchwała rady gminy stwierdzają wystąpienie określonej okoliczności. Wygaśnięcie mandatu radnego na skutek zaistnienia jednej z przesłanek wymienionych w art. 190 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547, ze zm.) następuje, co do zasady, z mocy samego prawa (*ex lege*) i bezwarunkowo, w dniu zaistnienia zdarzenia wskazanego w hipotezie normy (zob. J. Pitera, *Ustawowe przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego*, „Samorząd Terytorialny” nr 11/2004, s. 49). W tym aspekcie zatem zachodzi daleko idące podobieństwo funkcji wypełnianych przez uchwałę rady gminy stwierdzającą wygaśnięcie mandatu radnego oraz przez zarządzenie zastępcze wojewody o tożsamej treści. Obie czynności zmierzają bowiem do autorytatywnego potwierdzenia (*ex tunc*) skutku prawnego, jaki wystąpił z mocy ustawy.

2. Powyższe ustalenia dokonane przez Trybunał prowadzą do wniosku, że z punktu widzenia uprawnień jednostki oba działania organów dotyczące stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego wywołują tożsame skutki prawne. Wobec tego sytuacja prawna zainteresowanego radnego nie powinna być różnicowana w zależności od tego, czy jest on adresatem uchwały rady gminy, czy też zarządzenia zastępczego wojewody. Wynika to z zasady równości przyjętej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. W świetle bowiem ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału, z zasady tej wypływa nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej kategorii (zob. wyrok TK z 5 listopada 1997 r., sygn. K. 22/97,

OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 41). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (zob. orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. U. 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1). Wynika stąd w szczególności, że prawodawca, przyznając jednostkom określone uprawnienia, nie może określać kręgu osób uprawnionych w sposób dowolny. Musi on przyznać dane uprawnienie wszystkim podmiotom charakteryzującym się daną cechą istotną (zob. wyrok TK z 20 października 1998 r., sygn. K. 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96).

3. Jednym z podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności jest prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Składa się na nie w szczególności: a) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); b) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; c) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd (zob. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50). Ponadto, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw (tzw. „domniemanie drogi sądowej” – wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36).

W wypadku podjęcia uchwały rady gminy w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego z powodu naruszenia art. 24f u.s.g., prawo jednostki do sądu gwarantuje art. 101 ust. 1 u.s.g. (por. uchwała NSA z 23 października 2000 r., sygn. akt OPS 13/00, ONSA nr 2/2001, poz. 50). Zgodnie z tym przepisem, każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Natomiast art. 98 ust. 3 w zw. z art. 98a ust. 3 u.s.g. *expressis verbis* uprawnia do zaskarżenia zarządzenia zastępczego wojewody o wygaśnięciu mandatu radnego jedynie gminę lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Tym samym ustawodawca pozbawia zainteresowanego radnego sądowej ochrony praw naruszonych powyższym zarządzeniem.

4. Wskutek odesłania z art. 98a ust. 3 do odpowiedniego stosowania do zarządzenia zastępczego wojewody art. 98 ust. 3 u.s.g., następuje niczym nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej radnych odznaczających się tą samą cechą istotną (relewantną), którą stanowi zaistnienie okoliczności powodujących wygaśnięcie ich mandatów. Nierówne traktowanie przejawia się w szczególności w pozbawieniu adresata zarządzenia zastępczego prawa do sądu w jednym z jego podstawowych aspektów, a mianowicie w zakresie prawa do uruchomienia procedury. Oznacza to zatem naruszenie przez ustawodawcę art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Stwierdzenie niekonstytucyjności art. 98a ust. 3 u.s.g. w powyższym zakresie ma istotne znaczenie dla ustalenia legitymacji procesowej radnego do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na zarządzenie zastępcze wojewody stwierdzające wygaśnięcie jego mandatu.

5. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ustawodawca powinien pilnie dostosować przepisy ustawy o samorządzie gminnym do niniejszego werdyktu. Trybunał zwraca też uwagę, że rozwiązania analogiczne do zaskarżonego przewidziane są w art. 85a ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, ze zm.) oraz w art. 86a ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie

województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, ze zm.). Przepisy te budzą takie same zastrzeżenia, o czym jednak Trybunał – związany granicami pytania prawnego – wiążąco rozstrzygnąć nie może.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.