

Postanowienie z 16 sierpnia 2004 r., [Tw 43/03](#)
**OCZYWISTA BEZZASADNOŚĆ JAKO PRZESŁANKA
NIEDOPUSZCZALNOŚCI WNIOSKU LUB SKARGI KONSTYTUCYJNEJ.
ZASADA ZAUFANIA JAKO PODSTAWA WNIOSKU RADY POWIATU**

Rodzaj postępowania: wstępna kontrola wniosku Inicjator: Rada Powiatu Wielickiego	Skład orzekający: 3 sędziów	Zdania odrębne: 0
--	--------------------------------	----------------------

Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą kierować do Trybunału Konstytucyjnego wnioski inicjujące [abstrakcyjną kontrolę norm](#), ale tylko w zakresie, w jakim kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem ich działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji w związku z ust. 1 pkt 3 tegoż artykułu). Ograniczenie to odnosi się również do podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 i 5 Konstytucji.

W związku z ograniczoną kompetencją wszystkich podmiotów wskazanych w art. 191 ust. 1 pkt 3–5 Konstytucji (niekiedy mówi się o ich „legitymacji szczególnej”, w odróżnieniu od „legitymacji generalnej” organów wymienionych w punkcie 1 tego ustępu) ich wnioski nie są kierowane od razu do merytorycznego rozpoznania, lecz są najpierw poddawane procedurze wstępnego rozpoznania, uregulowanej w art. 36 ustawy o TK. Wstępną kontrolę takiego wniosku przeprowadza wyznaczony sędzia Trybunału. Jeżeli wniosek odpowiada wymaganiom Konstytucji i ustawy o TK, sędzia zarządza nadanie wnioskowi dalszego biegu. Jeżeli wniosek jest wadliwy pod względem formalnym, a jego braki nie zostały usunięte przez wnioskodawcę, lub jeżeli jest on „oczywiście bezzasadny”, wydaje się postanowienie o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu (art. 36 ust. 3 ustawy o TK). Na postanowienie to wnioskodawcy przysługuje zażalenie, które rozpoznaje Trybunał w składzie trzyosobowym albo – wyjątkowo – w pełnym składzie (art. 36 ust. 4 w związku z art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e i art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o TK).

Rozpoznaniu wstępnemu na analogicznych zasadach poddaje się wszystkie [skargi konstytucyjne](#) (art. 49 ustawy o TK).

W niniejszej sprawie Trybunał poddał wstępnemu rozpoznaniu wniosek Rady Powiatu Wielickiego o zbadanie zgodności pewnej regulacji zawartej w rozporządzeniu Rady Ministrów, dotyczących zmian w podziale administracyjnym kraju, ze wskazanymi przez wnioskodawcę przepisami Konstytucji oraz Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

[Postanowieniem z 29 marca 2004 r.](#) (sygn. jw.) Trybunał w składzie jednoosobowym odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu (czyli dopuszczenia do rozpoznania merytorycznego przez właściwy skład TK) w zakresie, w jakim wnioskodawca wnosił o zbadanie zgodności kwestionowanej regulacji z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także z art. 15 ust. 1 i art. 170 Konstytucji oraz art. 3 i art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (w pozostałym zakresie wniosek był poprawny).

Na powyższe postanowienie wnioskodawca wniósł zażalenie, które Trybunał Konstytucyjny rozpoznał w składzie trzyosobowym, wydając omawiane postanowienie. Na szczególną uwagę zasługuje wyjaśnienie rozumienia ustawowej przesłanki „oczywistej bezzasadności” wniosku.

ROZSTRZYGNIĘCIE

Trybunał uwzględnił zażalenie w zakresie dotyczącym badania zgodności kwestionowanej regulacji z art. 2 i art. 15 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

Zażalenie nie zostało uwzględnione w zakresie dotyczącym badania zgodności z art. 170 Konstytucji i art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. „Oczywista bezzasadność” w rozumieniu art. 36 ust. 3 ustawy o TK ma charakter szczególny i kwalifikowany. Jeżeli przepisy przywołane we wniosku jako wzorce kontroli w ogóle nie dotyczą kwestionowanych norm, to zachodzi właśnie „oczywista bezzasadność”.
2. Zgodnie z art. 4a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym przy wydawaniu rozporządzenia o zmianie granic gminy minister właściwy do spraw administracji zobowiązany jest zasięgnąć opinii organu stanowiącego właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Opinia ta jest wydawana po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami. Obowiązek przeprowadzenia konsultacji spoczywa na organie stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego, do którego kompetencji należy wybór zakresu i formy konsultacji; żaden przepis prawa nie przewiduje obligatoryjnie przeprowadzenia referendum. Ponieważ obowiązek przeprowadzenia konsultacji nie spoczywa ani na Radzie Ministrów, ani na ministrze właściwym do spraw administracji, to nieprzeprowadzenie referendum nie może stanowić zarzutu odnoszącego się do procedury wydania rozporządzenia w sprawie zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego. Z tego względu w zakresie, w jakim wnioskodawca jako wzorce kontroli wskazuje art. 170 Konstytucji oraz art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, wniosek jest oczywiście bezzasadny.
3. Jednostka samorządu terytorialnego jako wnioskodawca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym nie jest legitymowana do kwestionowania przepisów prawa z punktu widzenia konstytucyjnych gwarancji praw obywatelskich. Nie może też przywoływać jako wzorca kontroli zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (wywodzonej z art. 2 Konstytucji).
4. W niniejszej sprawie wnioskodawca zarzuca naruszenie zasady zaufania przez prawodawcę nie w stosunku do obywateli, lecz w stosunku do jednostki samorządu terytorialnego. Tak określony wzorzec kontroli mieści się w zakresie działania rady powiatu w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji.

Przepisy Konstytucji, ustawy o TK i Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego

Konstytucja

Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 15. 1. Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej.

Art. 170. Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa.

Art. 191. 1. Z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą:

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich,
- 2) Krajowa Rada Sądownictwa w zakresie, o którym mowa w art. 186 ust. 2,
- 3) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego,
- 4) ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych,
- 5) kościoły i inne związki wyznaniowe,
- 6) podmioty określone w art. 79 w zakresie w nim wskazanym.

2. Podmioty, o których mowa w ust. 1 pkt 3-5, mogą wystąpić z takim wnioskiem, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

Ustawa o TK

Art. 25. 1. Trybunał orzeka:

- 1) w pełnym składzie w sprawach:

[...]

- e) szczególnej złożoności, z inicjatywy prezesa Trybunału lub gdy z wnioskiem o rozpoznanie zwróci się skład orzekający wyznaczony do rozpoznania danej sprawy albo w sprawach, w których szczególna złożoność wiąże się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, a w szczególności gdy skład orzekający zamierza odstąpić od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie,

[...]

- 3) w składzie trzech sędziów Trybunału w sprawach:

[...]

- b) zażaleń na odmowę nadania biegu wnioskowi o stwierdzenie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami oraz skargom konstytucyjnym,

[...]

Art. 32. 1. Wniosek albo pytanie prawne powinny odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych, a ponadto zawierać:

[...]

- 4) uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie.

Art. 36. 1. Wniosek [...] prezes Trybunału kieruje do wyznaczonego przez siebie sędziego Trybunału w celu wstępnego rozpoznania na posiedzeniu niejawnym.

2. Jeżeli wniosek nie odpowiada warunkom formalnym, sędzia Trybunału wzywa do usunięcia braków w terminie 7 dni od daty zawiadomienia.

3. Gdy wniosek jest oczywiście bezzasadny lub braki nie zostały usunięte w określonym terminie, sędzia Trybunału wydaje postanowienie o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu.

4. Na postanowienie w sprawie nienadania wnioskowi dalszego biegu wnioskodawcy przysługuje zażalenie do Trybunału w terminie 7 dni od daty doręczenia postanowienia.

5. Trybunał, na posiedzeniu niejawnym, postanowieniem pozostawia bez rozpoznania zażalenie wniesione po upływie terminu określonego w ust. 4.

6. Po stwierdzeniu, że zażalenie zostało wniesione w terminie, prezes Trybunału kieruje je do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym przez Trybunał i wyznacza termin rozpoznania.

7. Trybunał, uwzględniając zażalenie, kieruje sprawę do rozpoznania na rozprawie. Na postanowienie o nieuwzględnieniu zażalenia nie przysługuje środek odwoławczy.

Art. 49. Skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu; art. 36 stosuje się odpowiednio.

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego

Art. 3. 1. Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców.

2. Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi. Przepis ten nie wyklucza możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie.

Art. 5. Każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to zezwala.