



ŚLĄSKI ZWIĄZEK GMIN I POWIATÓW

40-048 Katowice, ul. Kościuszki 43/5
tel.: +48 32 25-11-021, 25-11-241 fax: +48 32 25-10-985
www.silesia.org.pl, email: zwiazek@silesia.org.pl
NIP:634-10-87-850, Konto ING Bank Śląski 03 1050 1214 1000 0007 0001 3261

Katowice, dn. 10 czerwca 2015 r.

**Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej Senatu RP**

Szanowny Panie Senatorze!

W imieniu 126 gmin i powiatów członkowskich Śląskiego Związku Gmin i Powiatów (w tym wszystkich 19 miast na prawach powiatu województwa śląskiego) przesyłam Panu Przewodniczącemu stanowisko Zarządu w sprawie ustawy z dnia 27 maja br. o Trybunale Konstytucyjnym (druk senacki nr 915). Zwracam się do Pana Przewodniczącego z uprzejmą prośbą o uwzględnienie wniosków przedstawionych w w/w stanowisku w trakcie rozpatrywania ustawy na posiedzeniu Komisji w dniu 10 czerwca br. oraz w ewentualnych dalszych pracach Komisji nad przedmiotową ustawą.

Z poważaniem

Jacek Krywult

Przewodniczący
Śląskiego Związku Gmin i Powiatów
Prezydent Miasta Bielska-Białej

Otrzymują:

p. Bogdan Borusewicz, Marszałek Senatu RP;

p. Michał Seweryński, Przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP.



**Stanowisko Zarządu
Śląskiego Związku Gmin i Powiatów
z dnia 10 czerwca 2015 r.**

w sprawie: ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 27 maja 2015 r.

W dniu 27 maja 2015 r. Sejm RP uchwalił nową ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, której projekt został przygotowany i przedstawiony przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. W ustawie nie uwzględniono zmian postulowanych wielokrotnie przez samorządy, których wprowadzenie konieczne jest ze względu na ochronę praw przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego. W związku z tym, Zarząd Śląskiego Związku Gmin i Powiatów ponawia swoje uwagi odnośnie do w/w projektu ustawy, przedstawione m.in. w stanowiskach z dnia 17 stycznia 2014 r. oraz 23 kwietnia 2015 r. z prośbą o uwzględnienie ich przez Senat RP.

1. Nasza uwaga poświęcona tej ustawie jest tym większa, że projekt ustawy został opracowany przez organ, którego przedmiotowa regulacja dotyczy, co może budzić uzasadnione wątpliwości. Zwykle bowiem treść projektowanych norm prawnych jest jedynie konsultowana z organami i instytucjami, których będą one dotyczyć i które w swej działalności będą je stosować. W tym przypadku organem, który zaproponował treść aktu prawnego jest Trybunał Konstytucyjny – bezpośredni adresat i wykonawca norm. W tej sytuacji niektórzy obserwatorzy nie unikną wrażenia, iż przyjęta regulacja uwzględnia głównie punkt widzenia samego Trybunału Konstytucyjnego. Jest bowiem logiczne, że projekt popierany przez sam Trybunał Konstytucyjny uwzględnia wizję i oczekiwania tej Instytucji w zakresie zasad jej funkcjonowania. Tymczasem ze względu na wyjątkową rolę Trybunału Konstytucyjnego wskazane było i pozostaje, aby przepisy regulujące jego funkcjonowanie były formułowane przez osoby nie związane bezpośrednio z działalnością Trybunału, aby tak dużego wpływu na ich treść nie miały oczekiwania i doświadczenia tych osób wyniesione wprost z toczących się przed Trybunałem spraw, prowadzonych przez te osoby postępowań, czy też wydawanych orzeczeń. W takim bowiem przypadku nie sposób uniknąć przypuszczenia, iż mogło dojść do naruszenia zasady podziału władz i zatarcia granicy między działalnością sądowniczą a ustawodawczą, nie mówiąc już o zwykłym konflikcie interesów.

W tym kontekście należy szczególnie zwrócić uwagę na konsekwencje wynikające z faktu, iż projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym został przygotowany przez sam Trybunał. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, jak każda inna ustawa, podlega kontroli zgodności jej postanowień z Konstytucją RP. Organem uprawnionym do tej kontroli jest wyłącznie Trybunał Konstytucyjny. W sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny jest autorem projektu ustawy, wówczas w ewentualnym postępowaniu dotyczącym zgodności przepisów tej ustawy z Konstytucją, wszyscy sędziowie Trybunału, którzy uczestniczyli w przygotowaniu projektu ustawy, musieliby podlegać wyłączeniu (art. 26 ust. 1 pkt 1 i 3 obecnie obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, art. 46 ust. 2 pkt 1 i 2 nowej ustawy z 27 maja 2015 r.). Oznacza to, że *de facto* ustawa o Trybunale Konstytucyjnym może pozostać poza kontrolą konstytucyjną, co byłoby okolicznością w najwyższym stopniu niepokojącą z punktu widzenia zasad państwa prawa, określonych w Konstytucji RP (m.in. art. 2, art. 173 oraz art. 188-197).

2. Odnosząc się do treści w/w ustawy, nasz szczególny niepokój budzą przepisy regulujące badanie wniosków i skarg od strony formalnej, a także możliwość zakończenia postępowania bez merytorycznego rozpoznania sprawy (czy w ogóle odmowy wszczęcia merytorycznego postępowania). Jest bowiem zrozumiałe i oczywiste, że każdy sąd (lub inny organ), zanim przystąpi do merytorycznego rozpoznania sprawy bada, czy nie zachodzą formalne przesłanki, uniemożliwiające nadanie jej dalszego biegu. Należy w tym miejscu odróżnić warunki formalne, których spełnienie zależy od podmiotu wnoszącego pismo do Trybunału (wymagania formalne odnośnie do pism procesowych, sposobu ich składania, terminów, sposobu reprezentacji przez Trybunałem, itp.) od przesłanek, których istnienie leży poza wpływem i kontrolą tak Trybunału, jak i uczestników postępowania.

W drugiej z wymienionych grup warunków formalnych merytorycznego rozpoznania wniosku zawiera się - budząca od kilku lat poważne wątpliwości jednostek samorządu terytorialnego - zasada nieorzekania merytorycznego w przypadku, gdy akt normatywny utraci moc przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. Regulacja taka zawarta jest w obecnie obowiązującej ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (art. 39 ust. 1 pkt 3). Obowiązujący przepis art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowi obecnie formalną przeszkodę do kontroli przez Trybunał Konstytucyjny przepisów regulujących działalność jednostek samorządu terytorialnego, jeśli przepisy te utraciły moc obowiązującą.

Zwracamy uwagę, że w nowej ustawie o Trybunale Konstytucyjnym znalazły się przepisy powtarzające, a nawet uzupełniające regulację zawartą w art. 39 ust. 1 pkt 3 obecnie obowiązującej ustawy. W przepisie art. 77 ust. 3 pkt 5 nowej ustawy przewidziano, że Trybunał odmówi nadania dalszego biegu wnioskowi lub skardze, jeśli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utraci moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia. Natomiast w przepisie art. 104 ust. 1 pkt 4 przewidziano obowiązek umorzenia postępowania z tej samej przyczyny.

Należy przypomnieć, że przepis art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym został w przeszłości zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego przez Rzecznika Praw Obywatelskich (wniosek z dnia 6 września 1999 r.). We wniosku tym Rzecznik Praw Obywatelskich domagał się stwierdzenia niezgodności tego przepisu z Konstytucją, w zakresie w jakim dotyczył on skarg konstytucyjnych (czyli w zakresie, w jakim uniemożliwiał Trybunałowi orzekanie w sprawie skarg konstytucyjnych zarzucających niezgodność z Konstytucją nieobowiązujących przepisów). Po złożeniu powyższego wniosku przez Rzecznika, przy okazji przebiegającej równolegle nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (nowelizacja dotyczyła m.in. opłat od skarg) w trakcie prac w Sejmie została zgłoszona i uchwalona dodatkowa poprawka, polegająca na dopisaniu w art. 39 ustępu 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.* W związku ze zmianą przepisów Rzecznik Praw Obywatelskich cofnął wniosek, a Trybunał umorzył postępowanie (postanowienie z dnia 13 września 2000 r. K 24/99).

Dodany w 2000 r. przepis art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym jest rozumiany w ten sposób, że nie dotyczy on żadnych praw i wolności przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 umarza postępowania, dotyczące oceny zgodności z Konstytucją przepisów regulujących działalność jednostek samorządu terytorialnego, jeśli przepisy te

utraciły moc. W praktyce oznacza to, że budzące poważne wątpliwości przepisy, dotyczące zwłaszcza finansowania jednostek samorządu terytorialnego są nie do podważenia, jeśli przestały obowiązywać. Odnosi się to zwłaszcza do przepisów przejściowych, które z natury rzeczy obowiązują przez oznaczony czas po wejściu w życie zmian i które mają na celu niwelowanie skutków tych zmian w pierwszym okresie obowiązywania. Okres przejściowy wynoszący 1-2 lata jest zbyt krótki, aby powstały i zostały ocenione rzeczywiste skutki wprowadzonej regulacji i sformułować wniosek do Trybunału oraz żeby Trybunał wydał orzeczenie w danej sprawie.

Przepis art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym budzi poważne wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją w pełnym zakresie, tzn. nie tylko w odniesieniu do konstytucyjnych praw i wolności. Z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego wątpliwości konstytucyjne budzi stosowanie tej regulacji zwłaszcza do przepisów dotyczących finansowania tych jednostek, a więc w zakresie, w jakim wyłącza możliwość kontroli konstytucyjności ustaw, rozporządzeń i innych aktów, które mogą być oceniane na tle art. 163 i nast. Konstytucji (zwłaszcza art. 167) oraz Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, ale też art. 2 Konstytucji.

W 2011 roku Miasto Gliwice podjęło działania zmierzające do zbadania zgodności z Konstytucją art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, jednakże bezskutecznie, gdyż Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi (w sprawie o sygn. Tw 13/11), twierdząc że kwestionowany akt normatywny nie dotyczy spraw objętych zakresem działania Rady Miejskiej w Gliwicach (wniosek został złożony w oparciu o art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji).

3. W związku z powyższym przyjęta w nowej ustawie o Trybunale Konstytucyjnym regulacja budzi poważne wątpliwości, w tym również co do zgodności z Konstytucją (takie same, jakie zostały podniesione wobec art. 39 ust. 1 pkt 3 obecnie obowiązującej ustawy).

Jednocześnie należy podkreślić, że odnośnie do obecnie obowiązującej ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Prezydent RP skierował do Sejmu RP propozycję zmiany art. 39. Została ona zawarta w prezydenckim projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 1699). Zaproponowany przez Prezydenta RP przepis zmieniający (ujęty w art. 55 prezydenckiego projektu ustawy) brzmi:

„Art. 55. W ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.⁽¹⁾) w art. 39 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

3. 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 lub akt ten miał poważne skutki dla finansów publicznych.”.

W uzasadnieniu do projektu ustawy o współdziałaniu ... (druk 1699) - odnośnie do powyższej zmiany – stwierdzono:

„Nowelizacje innych ustaw (rozdział 6) zawierają - poza zmianami wynikającymi lub powiązаныmi z wcześniej wymienionymi - pięć samodzielnych, istotnych zmian: [...]

2. Stworzenie możliwości orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o wycofanych z obrotu prawnego przepisach mających poważne skutki dla finansów publicznych (art. 55 projektu).

Zgodnie z obowiązującymi obecnie przepisami Trybunał Konstytucyjny orzeka wyłącznie o hierarchicznej zgodności obowiązujących aktów prawnych. Utrata mocy obowiązującej zakwestionowanych przez Trybunał Konstytucyjny przepisów prowadzi do konieczności umorzenia postępowania. Od tej zasady istnieje jeden wyjątek - gdy wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Takie ukształtowanie przepisów sprawia, że nie zostaje orzeczona niekonstytucyjność przepisów rodzących poważne skutki dla finansów publicznych, w szczególności finansów sektora samorządowego - o ile tylko prawodawca w porę dokona ich nowelizacji. Aby przeciwdziałać takiej sytuacji - szkodliwej z punktu widzenia jakości polskiego prawa - proponuje się dopuścić możliwość orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w takich sytuacjach.”

Z powyższego wynika, że Prezydent RP w projekcie ustawy o współdziałaniu (...) zauważył ten istotny problem, który jest przedmiotem niniejszego stanowiska. Zwraca zatem uwagę niekonsekwencja polegająca na tym, że w procedowanym prezydenckim projekcie nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie ma analogicznej propozycji, jaką Prezydent RP złożył odnośnie do zmiany obecnie obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Wydaje się oczywiste, że jest to przeoczenie, które powinno zostać uzupełnione na etapie prac legislacyjnych w Parlamencie. Biorąc pod uwagę powyższe uzasadnienie do projektu ustawy o współdziałaniu (druk 1699) nie ma bowiem żadnego uzasadnienia, aby rozwiązanie proponowane przez Prezydenta RP, które miało być wprowadzone do obecnie obowiązującej ustawy, nie miało się znaleźć w ustawie nowej.

4. Naszym zdaniem jednak propozycja zawarta w art. 55 projektu ustawy o współdziałaniu (...), choć zmierza w dobrym kierunku, została sformułowana zbyt ogólnie. Posłużenie się klauzulą generalną „*poważnych skutków dla finansów publicznych*” nie jest rozwiązaniem dobrym. Pozostawia bowiem zbyt dużą swobodę w interpretacji tego zapisu, przy czym Trybunał Konstytucyjny będzie jedynym organem uprawnionym do tej interpretacji. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, choć jest dwuinstancyjne (na odmowę nadania biegu wnioskowi przysługuje zażalenie), to od pierwszoinstancyjnych orzeczeń Trybunału przysługuje środek odwoławczy do tego samego Trybunału, tylko w innym składzie. Nie jest zatem pożądane i właściwe, żeby Trybunał Konstytucyjny mógł decydować o przyjęciu lub odmowie przyjęcia wniosku na podstawie tak ogólnej klauzuli generalnej, jaka została zaproponowana w art. 55 projektu ustawy o współdziałaniu (...).

W związku z powyższym Zarząd Śląskiego Związku Gmin i Powiatów zgłasza propozycję zmiany przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym poprzez dopisanie drugiego wyjątku, który umożliwiłby Trybunałowi Konstytucyjnemu orzekanie o przepisach, które utraciły moc. Wyjątek ten winien dotyczyć oceny zgodności przepisów w sytuacji, gdy wzorzec kontroli został sformułowany we wniosku w oparciu o art. 2 lub o przepisy rozdziału VII Konstytucji, bądź w oparciu o postanowienia ratyfikowanej umowy międzynarodowej, regulującej funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Odniesienie do rozdziału VII Konstytucji nie powinno budzić wątpliwości, gdyż w tym fragmencie Konstytucji zawarte są zasady funkcjonowania i finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowo zasadne jest, aby wszelkie wzorce kontroli dające się wywieść z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) mogły również stanowić podstawę do merytorycznego zajęcia się sprawą przez Trybunał Konstytucyjny. Jest to bowiem pierwsza i naczelna zasada konstytucyjna. Uzupełnieniem tej regulacji winna być możliwość oceny nieobowiązujących przepisów pod względem ich zgodności

z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, regulującymi zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego. Obecnie jest to przede wszystkim Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Dodatkowo, bez względu na wzorzec kontroli, Trybunał Konstytucyjny winien mieć możliwość orzekania merytorycznie o zgodności przepisów, gdy kwestionowanym aktem normatywnym jest rozporządzenie. W tym zakresie bowiem w przypadku spraw dotyczących jednostek samorządu terytorialnego dość często dochodzi do sprzeczności z Konstytucją lub ustawą, zwłaszcza w zakresie zgodności aktu wykonawczego z delegacją ustawową. Od strony formalnej, proponowana regulacja dotyczy wniosków składanych w oparciu o art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, a więc przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, a także pytań prawnych zadanych w sprawach toczących się z udziałem tych jednostek. Jedynie bowiem w tych dwóch trybach istnieje realna możliwość ochrony jst przez Trybunał Konstytucyjny.

Poniżej przedstawiamy konkretne propozycje zmian, zmierzające we wskazanym wyżej kierunku. Proponujemy zmianę art. 77 ust. 4 oraz art. 104 ust. 3 nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym uchwalonej w dniu 27 maja 2015:

Art. 77.

4. Przepisu ust. 3 pkt 5 nie stosuje się:

1) jeżeli wydanie orzeczenia w sprawie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw,

2) w przypadku wniosków pochodzących od podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 3) Konstytucji, jeśli wskazany we wniosku wzorzec kontroli został sformułowany w oparciu o art. 2 lub o przepisy rozdziału VII Konstytucji lub w oparciu o postanowienia ratyfikowanej umowy międzynarodowej regulującej funkcjonowanie samorządu terytorialnego, a także – bez względu na wzorzec kontroli – gdy kwestionowanym aktem normatywnym jest rozporządzenie,

3) w przypadku pytań prawnych, zadanych w sprawach toczących się z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, jeśli wskazany w tym pytaniu wzorzec kontroli został sformułowany w oparciu o art. 2 lub o przepisy rozdziału VII Konstytucji lub w oparciu o postanowienia ratyfikowanej umowy międzynarodowej regulującej funkcjonowanie samorządu terytorialnego, a także – bez względu na wzorzec kontroli – gdy kwestionowanym aktem normatywnym jest rozporządzenie.

Art. 104.

3. Trybunał nie umarza postępowania z przyczyny, o której mowa w ust. 1 pkt 4:

1) jeżeli wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw,

2) w przypadku wniosków pochodzących od podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 3) Konstytucji, jeśli wskazany we wniosku wzorzec kontroli został sformułowany w oparciu o art. 2 lub o przepisy rozdziału VII Konstytucji lub w oparciu o postanowienia ratyfikowanej umowy międzynarodowej regulującej funkcjonowanie samorządu terytorialnego, a także – bez względu na wzorzec kontroli – gdy kwestionowanym aktem normatywnym jest rozporządzenie,

3) w przypadku pytań prawnych zadanych w sprawach toczących się z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, jeśli wskazany w tym pytaniu wzorzec kontroli został sformułowany w oparciu o art. 2 lub o przepisy rozdziału VII Konstytucji lub w oparciu o postanowienia ratyfikowanej umowy międzynarodowej regulującej funkcjonowanie samorządu terytorialnego, a także – bez względu na wzorzec kontroli – gdy kwestionowanym aktem normatywnym jest rozporządzenie.

5. Proponowane wyżej zmiany są efektem oceny dotychczasowego funkcjonowania obecnie obowiązujących przepisów z punktu widzenia dostępu jednostki samorządu terytorialnego do Sądu Konstytucyjnego. Wielokrotnie zdarzało się, że Trybunał Konstytucyjny nie mógł wydać merytorycznego orzeczenia w sprawie, jedynie z uwagi na utratę mocy obowiązującej przepisów, przy czym wniosek (pytanie prawne) dotyczyło regulacji, która w sposób niemalże oczywisty naruszała przepisy Konstytucji (np. w sytuacji gdy analogiczna regulacja dotycząca innego szczebla samorządu została przez Trybunał negatywnie oceniona przed utratą mocy obowiązującej przepisów). Należy podkreślić, że umożliwienie Trybunałowi Konstytucyjnemu merytorycznego orzekania w sprawach dotyczących uchylonych przepisów nie oznacza automatycznie, że wnioski, czy pytania prawne będą uwzględniane. Pozwoli to jednak na ochronę konstytucyjną jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie, w którym nie występują one jako organ władzy publicznej, ale jako wspólnota samorządowa zależna od administracji rządowej, podlegająca aktom normatywnym wydawanym przez tę administrację, albo przez Sejm RP z inicjatywy ustawodawczej Rządu.