

WYROK
z dnia 4 listopada 2003 r.
Sygn. akt SK 30/02*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Wyrzykowski – przewodniczący
Adam Jamróz
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Marek Mazurkiewicz – sprawozdawca
Janusz Niemcewicz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 21 października 2003 r., skargi konstytucyjnej Jerzego Gelerta o zbadanie zgodności:

art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 101 ust. 2 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. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 2 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

I

1. Skarżący Jerzy Gelert wniósł o stwierdzenie niezgodności przepisu artykułu 101 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: usg), z art. 2, 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, na podstawie którego Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił skargę skarżącego na Uchwałę Rady Miasta i Gminy Góra Kalwaria.

Zaskarżony przepis – zdaniem skarżącego – jest niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, stanowiącymi zasadę, według której ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Skarżący utrzymuje, że zakwestionowany przepis *de facto* pozbawił go takiego prawa. Brzmienie zakwestionowanego art. 101 ust. 2 usg oznacza, że niestosowanie przepisu ust. 1 w art. 101 tej ustawy powoduje niemożność zaskarżenia do sądu administracyjnego określonej

* Sentencja została ogłoszona dnia 19 listopada 2003 r. w Dz.U. Nr 194, poz. 1906.

uchwały podjętej przez organy gminy. Rozwiązanie takie mieści się – jego zdaniem – w pojęciu „zamknięcia” drogi sądowej, w znaczeniu użytym w art. 77 ust. 2 Konstytucji, a przez to w sposób decydujący wpływać musi na ocenę zachowania lub niezachowania prawa do sądu, gwarantowanego ogólnie przez przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2. Marszałek Sejmu pismem z 30 października 2002 roku wniósł o stwierdzenie zgodności art. 101 ust. 2 usg z art. 2 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Marszałek zwrócił uwagę, że przesłanką do stwierdzenia niekonstytucyjności miałyby być – według skarżącego – nieprecyzyjność przepisu art. 101 ust. 2, co narusza wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę określoności prawa. W istocie, istnieje możliwość interpretacji art. 101 ust. 2 usg zależnie od przyjętego kryterium: z jednej strony treść art. 101 ust. 2 usg może być rozumiana podmiotowo, jako zakaz wnoszenia skargi wielokrotnie przez tę samą osobę na tej samej podstawie prawnej i w oparciu o te same okoliczności faktyczne lub z drugiej strony – przedmiotowo, jako prawo wniesienia tylko jednej skargi wobec tej samej uchwały. Jest oczywiste, że ta sama osoba nie może wnosić kolejnych skarg na tę samą uchwałę i nie trzeba tego zapisywać odrębną normą w ustawie o samorządzie gminnym. Właściwym w tym przypadku jest podejście przedmiotowe. Sąd administracyjny nie będąc związany granicami skargi weryfikuje uchwałę w sposób obiektywny. W przypadku oddalenia skargi orzeka o jej zgodności z prawem. Szczególnie silna jest tu więc zasada powagi rzeczy osądzonej. Brak jest przesłanek do ponownego rozstrzygnięcia tej samej sprawy, bo przecież byłoby to przeprowadzone w oparciu o te same kryteria. Pogląd ten wspólnie reprezentuje doktryna i orzecznictwo. Dlatego też, zdaniem Sejmu, nie ma podstaw do stwierdzenia niezgodności art. 101 ust. 2 usg z zasadą demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności z zasadą określoności przepisów prawa.

Zaskarżony przepis nie narusza również art. 77 ust. 2 Konstytucji. Sąd administracyjny badając zgodność uchwały z prawem wydaje rozstrzygnięcie obiektywne. Przepisu art. 101 ust. 2 usg nie można rozpatrywać w oderwaniu od ust. 1 tego samego artykułu. Należy również podkreślić subsydiarny charakter skargi przewidzianej w art. 101 usg. W przypadku stanowiącym podstawę omawianej skargi w trakcie postępowania zmierzającego do zmiany planu zagospodarowania przestrzennego obywatele mieli prawo do zgłaszania indywidualnych wniosków i sprzeciwów, które były rozstrzygane w trybie określonym przepisami o zagospodarowaniu przestrzennym. Jeżeli postępowanie w sprawie zmiany planu byłoby przeprowadzone niezgodnie z przepisami prawa to organy nadzoru stwierdziłyby nieważność uchwały rady gminy.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 3 grudnia 2002 roku uznał skargę konstytucyjną za niezasadną.

Zarzut niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji sprowadza się do wskazania, że jedną z podstawowych zasad demokratycznego państwa prawa jest prawo obywatela do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy przez sąd. Przechodząc do analizy zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 77 ust. 2 Konstytucji, należałoby rozważyć, czy regulację zawartą w art. 101 ust. 2 usg traktować należy jako kategoryczne i bezwarunkowe zamknięcie drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Za właściwą wykładnię Prokurator Generalny uznaje taką, według której omawiany przepis ustawy o samorządzie gminnym nie dopuszcza drogi sądowej dla skargi w takiej sprawie, która nie tylko uprzednio była już przedmiotem orzekania przez ten sam sąd, ale i została uznana za niezasadną. Z tego chociażby powodu nie wydaje się być uzasadniony pogląd, iż o zamknięciu drogi sądowej można mówić w

sytuacji, gdy określona sprawa została już rozstrzygnięta właśnie przez orzeczenie sądu administracyjnego.

Prokurator Generalny porównał regulację objętą art. 77 ust. 2 Konstytucji z zakwestionowanym przepisem. W indywidualnych uwarunkowaniach, w sprawie, w której skarżący wniósł skargę do NSA na uchwałę rady gminy, można się dopatrywać zamiaru dochodzenia takich praw konstytucyjnych jak: prawo do ochrony zdrowia (art. 64 ust. 1 i 4), prawo do bezpieczeństwa ekologicznego (art. 74 ust. 1) czy prawo do ochrony własności (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji). Z tego względu, uzasadnionym wydaje się wniosek, iż niezgodność zakwestionowanego przepisu z art. 77 ust. 2 Konstytucji rozważać można co najwyżej w takim zakresie, w jakim miałyby zamykać drogę sądową dochodzenia naruszonych uchwałą organu gminy wolności lub praw konstytucyjnych.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że przy ocenie konstytucyjności zakwestionowanego przepisu, należy brać pod uwagę, przede wszystkim, jego powiązanie z normami zawartymi w ust. 1, a także w ust. 2a w art. 101 usg. Przewidziana możliwość wniesienia do sądu administracyjnego skargi na uchwałę przez odpowiednio reprezentowaną grupę mieszkańców gminy stwarza sposobność znacznego poszerzenia kręgu osób, których zarzuty wobec uchwały gminy zostaną poddane kontroli sądowej. Skarga do sądu administracyjnego musi też zostać poprzedzona zbadaniem przez organ gminy wezwania do usunięcia naruszenia uchwałą czyjś interesu prawnego lub uprawnienia.

W rozpatrywanej sprawie występuje nie tyle zamknięcie drogi sądowej, co respektowanie zasady powagi rzeczy osądzonej. Stanowisko takie jest uzasadnione w szczególności zarówno zasadą wyrażoną w art. 51 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.; dalej: ustawa o NSA), jak i praktyką orzeczniczą tegoż Sądu.

Naczelnny Sąd Administracyjny, rozpoznając skargę, o której mowa w art. 101 usg, nie jest związany jej granicami. Przepis ten wyraża istotną regułę umożliwiającą sądowi wszechstronne i obiektywne zbadanie sprawy – niezależnie od podniesionych zarzutów i zakresu żądań zawartych w skardze. Dokonuje przy tym kontroli kompleksowej.

Sam Naczelnny Sąd Administracyjny, w uzasadnieniu wyroku z 5 października 1999 r., sygn. IV SA 1499/97 (publ. w bazie danych LEX pod nr 48755), stwierdził, że – w ocenie legalności aktów z zakresu administracji publicznej – niezwiązanie granicami skargi, o którym mowa w art. 51 przytoczonej ustawy, należy rozumieć jego obowiązek stosownego rozstrzygnięcia, jeżeli zajdą wymagające reakcji wadliwości kontrolowanego aktu. NSA, rozpoznając skargę w trybie art. 101 ust. 1 usg, przeprowadza wszechstronną kontrolę nie samej skargi, lecz zgodności zaskarżonej uchwały z całym porządkiem prawnym. Nowa skarga jest niedopuszczalna, jeżeli dana uchwała była już przedmiotem kontroli sądu i skarga została oddalona. Zachodzi wtedy powaga rzeczy osądzonej.

Reasumując Prokurator Generalny stwierdził, że regulacja zawarta w zakwestionowanym przepisie art. 101 ust. 2 usg nie polega na zamknięciu uprawnionemu drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Ogranicza natomiast prawo do sądu, jednakże w sposób dopuszczalny w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji.

II

Na rozprawie 21 października 2003 r. uczestnicy postępowania podtrzymali wcześniej przedstawione stanowiska. Przedstawiciel skarżącego przedstawił nadto dodatkowe argumenty uzasadniające wniosek o stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Trybunał Konstytucyjny postanowił odroczyć wydanie wyroku do 28 października 2003 r. W związku z chorobą członka składu orzekającego ogłoszenie

wyroku zostało ponownie przełożone na 4 listopada 2003 r.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W skardze konstytucyjnej Jerzego Gelerta podniesiono zarzut niezgodności art. 101 ust. 2 usg z art. 2 Konstytucji przez naruszenie zasady określoności prawa wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego oraz z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji poprzez zamknięcie mu drogi dochodzenia naruszonych wolności i praw przed niezawisłym sądem.

Rozpatrywana przez Trybunał Konstytucyjny skarga wniesiona w trybie art. 79 Konstytucji ma charakter konkretny i dotyczy sfery określonych konstytucyjnych praw i wolności naruszonych, zdaniem skarżącego, przepisem ustawy, na podstawie którego sąd orzekł ostatecznie o jego prawach.

W rozpatrywanej sprawie zarzut niezgodności art. 101 ust. 2 usg z powołanymi przepisami Konstytucji wiąże skarżący z odrzuceniem przez Naczelną Sąd Administracyjny jego skargi na uchwałę gminy ustalającą lokalizację wysypiska śmieci. Wcześniej w trakcie postępowania zmierzającego do zmiany planu zagospodarowania przestrzennego wszyscy obywatele mieli prawo do zgłaszania indywidualnych wniosków i sprzeciwów, rozstrzyganych w trybie określonym przepisami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, a po uchwaleniu planu zagospodarowania przestrzennego, na skutek skargi społecznego komitetu, Naczelną Sąd Administracyjny orzekł o zgodności tej uchwały z prawem w wyniku postępowania w trybie art. 101 ust. 1 usg. Zarzuty podniesione przez skarżącego w stosunku do uchwały rady gminy w skardze konstytucyjnej (pkt 3 uzasadnienia skargi) są identyczne z zarzutami Społecznego Komitetu Ochrony Środowiska „Łubna”, które były przedmiotem rozpoznania Naczelnego Sądu Administracyjnego w postępowaniu w trybie art. 101 ust. 1 usg (wyrok z 20 kwietnia 2000 r., sygn. IV SA 1191/99).

2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza przede wszystkim, że art. 101 usg jest swoistą klauzulą generalną stwarzającą 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 usg 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.

Oprócz przedmiotowych i podmiotowych ograniczeń dopuszczalności skargi do NSA w trybie art. 101 ust. 1 usg, art. 101 ust. 1 i 2 dodaje jeszcze dwie przesłanki: dodatnią, wymagającą aby przed wniesieniem skargi miało miejsce bezskuteczne wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego oraz ujemną, polegającą na zakazie wnoszenia skargi, jeżeli w sprawie orzekł już sąd administracyjny.

Art. 101 ust. 2 usg stanowi wprost, że „przepisu ust. 1 nie stosuje się, jeżeli w sprawie orzekł już sąd administracyjny i skargę oddalił”. Konstrukcja ta odpowiada zasadzie prawomocności orzeczeń – *rei iudicatae*.

Uchwałą Trybunału Konstytucyjnego z 19 września 1994 r. (sygn. W. 5/94, OTK w 1994 r. cz. II, poz. 44) Trybunał dokonał już wykładni art. 101 ust. 1 usg pod rządami obowiązującej wówczas Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.). Trybunał stwierdził wówczas, że przewidziana w art. 101 ust. 1 usg instytucja skargi na uchwałę organu gminy podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej, jako instytucja wówczas nowa, „stanowi dopełnienie środków nadzoru, wykonywanego przez <organy, o których mowa w art. 86 usg>” oraz że bezpośrednio kierowana przeciwko gminie, której organ podjął zaskarżoną uchwałę, pośrednio kwestionuje skuteczność nadzoru. Trybunał stwierdził w tej uchwale, że zakresem art. 101 ust. 1 usg objęte są przede wszystkim akty normatywne zawierające normy generalno-abstrakcyjne, że w przypadku aktów o indywidualno–konkretnym charakterze zaskarżeniu w trybie art. 101 podlegają jedynie te, które nie dają ochrony interesów lub uprawnień obywateli na drodze administracyjnej lub sądowej.

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje to stanowisko i stwierdza, że skoro zaskarżeniu na podstawie art. 101 ust. 1 usg podlegają akty o charakterze normatywnym, to rozpatrzenie skargi przez sąd administracyjny na dany akt normatywny i stwierdzenie jego zgodności z prawem przesądza, że nie narusza on interesów prawnych i uprawnień obywateli. Uchwała organu gminy, o której mowa w art. 101 ust. 1 i 2 usg, zawierając normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, reguluje bowiem materię związaną z interesem lub uprawnieniami wielu podmiotów i obowiązuje *erga omnes* jak inne przepisy prawa miejscowego.

3. Oceniając zgodność zakwestionowanego przepisu z art. 77 ust. 2 Konstytucji należy rozważyć, czy regulację zawartą w art. 101 ust. 2 usg traktować należy jako kategorię i bezwarunkowe zamknięcie drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Właściwą wydaje się być wykładnia, według której omawiany przepis ustawy o samorządzie gminnym nie dopuszcza drogi sądowej dla skargi w takiej sprawie, która nie tylko uprzednio była już przedmiotem orzekania przez ten sam sąd, ale i została uznana za niezasadną. W konsekwencji nie może być uzasadniony pogląd, iż o zamknięciu drogi sądowej można mówić w sytuacji, gdy określona sprawa została już rozstrzygnięta właśnie przez orzeczenie sądu administracyjnego.

W omawianym przypadku mamy do czynienia z zasadą powagi rzeczy osądzonej. Sąd administracyjny badając zgodność uchwały z prawem wydaje rozstrzygnięcie obiektywne, gdyż badając zgodność z prawem uchwały czyni to kompleksowo, nie tylko w zakresie skargi (art. 51 ustawy o NSA), a więc argument użyty w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, iż rada gminy poprzez podstawioną osobę może złożyć do NSA

kompletnie pozbawioną podstaw skargę, której oddalenie spowoduje zamknięcie drogi sądowej dla innych podmiotów, nie może mieć żadnego znaczenia dla ustalenia niekonstytucyjności art. 101 ust. 2 usg. Przepisu tego nie można rozpatrywać w oderwaniu od ust. 1 tego samego artykułu. Dopiero łączna wykładnia obu przepisów pozwala stwierdzić, że dają one właściwą ochronę interesów prawnych i uprawnień obywateli. Podstawową kwestią jest określenie zakresu przedmiotowego art. 101 ust. 1, czyli jakie uchwały podlegają weryfikacji w tym trybie. Skoro zakresem art. 101 ust. 1 objęte są przede wszystkim akty normatywne zawierające normy generalno-abstrakcyjne, a w przypadku aktów o charakterze indywidualno-konkretnym jedynie te, które nie dają ochrony interesów lub uprawnień właścicieli na drodze administracyjnej lub sądowej (ustawa o samorządzie województwa w art. 90 ust. 1 wprost ogranicza *actio popularis* wyłącznie do aktów powszechnie obowiązujących), to Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje stanowisko, że rozpatrzenie skargi na dany akt normatywny i stwierdzenie jego zgodności z prawem przez sąd administracyjny przesądza, że nie narusza on interesów prawnych i uprawnień obywateli oraz obowiązuje *erga omnes*. Tym samym nie można więc mówić o zamykaniu drogi sądowej dla ochrony interesu prawnego w rozumieniu art. 77 ust. 2 Konstytucji.

4. Z treści uzasadnienia skargi wynika, że przesłanką do stwierdzenia niekonstytucyjności jest – według skarżącego – nieprecyzyjność przepisu art. 101 ust. 2 usg, co naruszać ma wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę określoności prawa. Istnieje możliwość różnej interpretacji tego przepisu, zależnie od kryterium, jakie się przyjmuje. Z jednej strony treść art. 101 ust. 2 usg może być rozumiana podmiotowo, jako zakaz wnoszenia skargi wielokrotnie przez tę samą osobę na tej samej podstawie prawnej i w oparciu o te same okoliczności faktyczne lub – z drugiej strony – przedmiotowo, jako prawo do wniesienia tylko jednej skargi wobec tej samej uchwały. Jest przy tym oczywiste, że ta sama osoba nie może wnosić kolejnych skarg na tę samą uchwałę. Właściwym jest podejście przedmiotowe.

Jak już wspomniano sąd administracyjny nie będąc związany granicami skargi weryfikuje zaskarżoną uchwałę w sposób obiektywny. W przypadku oddalenia skargi orzeka o jej zgodności z prawem. Zasada powagi rzeczy osądzonej jest tu szczególnie silna i brak jest przesłanek do ponownego rozstrzygnięcia tej samej sprawy, które byłoby prowadzone w oparciu o te same kryteria. Trybunał stwierdza, że doktryna i orzecznictwo ukształtowały jednolitą wykładnię zaskarżonego przepisu: „uchwała organu gminy, która była już w tym trybie przedmiotem oceny sądu administracyjnego i sąd skargę oddalił, nie może być ponownie zaskarżona ani przez tego, kto ją zaskarżył, ani przez żaden inny pomiot” (M. Mokrzyć, Z. Ofiarski, *Praktyczny komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Szczecin 1999, s. 212; podobnie J. Zimmermann, *Elementy procesowe nadzoru i kontroli NSA nad samorządem terytorialnym*, Państwo i Prawo z. 10/1991 r.). Z tego też powodu nie ma podstaw do stwierdzenia niezgodności art. 101 ust. 2 usg. z zasadą demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności z zasadą określoności przepisów prawa.

5. Rozważając zarzuty skarżącego dotyczące niezgodności przepisu art. 101 ust. 2 usg z art. 45 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje swe wielokrotnie wyrażane stanowisko, że nie istnieje bezwzględne i absolutne prawo do sądu, które nie podlegałoby jakimkolwiek ograniczeniom i które w konsekwencji stwarzałoby uprawnionemu nieograniczoną możliwość ochrony swych praw na drodze sądowej. Ograniczenie prawa do sądu może być konieczne ze względu na inne wartości powszechnie szanowane w państwie prawnym, jak w szczególności bezpieczeństwo

prawne, zasada legalizmu czy zaufanie do prawa (wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99 OTK ZU nr 4/2000, poz. 109, wyrok z 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50).

Regulacja zawarta w zakwestionowanym przepisie art. 101 ust. 2 usg nie polega na zamknięciu uprawnionemu prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) ani drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Ogranicza jedynie prawo do sądu, jednakże w sposób dopuszczalny w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Rozstrzygając sprawę Trybunał Konstytucyjny miał na uwadze, że jeżeliby każdy obywatel wspólnoty samorządowej w każdym czasie mógł składać kolejne skargi na uchwałę organów stanowiących gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej niezależnie od tego, że stanowiły one już przedmiot merytorycznego rozstrzygnięcia NSA, prowadziłyby to do naruszenia zasady pewności prawa (art. 2 Konstytucji), a przez stan niepewności prawa ograniczałyby zdolność gminy do wykonywania zadań publicznych. Godziłyby równocześnie w prawa ogółu obywateli – tych osób lub ich grup, które nie mogłyby uzyskać realizacji ich interesu prawnego lub uprawnień gwarantowanych zaskarżoną uchwałą, nie mogącą wejść w życie bo znajdującą się w stanie permanentnego rozpoznawania przez NSA kolejnych wnoszonych na nią skarg, w oparciu o te same zarzuty.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.