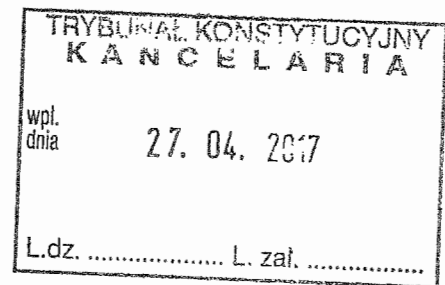




Warszawa, dnia 26 kwietnia 2017 r.

PK VIII TK 114.2016
(SK 20/16)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną H K. i E G. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U z 2016 roku, poz. 446 ze zm.), „w zakresie, w jakim wprowadza niedopuszczalne ograniczenie w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, skutkujące pozbawieniem prawa do sądu, uniemożliwiając zaskarżenie uchwały lub zarządzenia, podjętego przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – do sądu administracyjnego, podmiotowi, który nie wykaże interesu prawnego (konkretnego, indywidualnego interesu prawnego wynikającego z normy prawa materialnego) oraz naruszenia interesu prawnego w dacie podjęcia przez organ gminy uchwały lub zarządzenia, w stosunku do celu regulacji, z art. 45 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 2 oraz art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1, ust. 2, ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 oraz art. 64 ust. 3 w

związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 21 ust 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP”;

- 2) art. 101 ust. 1 ustawy wymienionej w pkt 1 w związku z art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.), „w zakresie, w jakim umożliwia zaskarżanie uchwały lub zarządzenia jedynie podmiotowi, który wykazał interes prawny (konkretny, indywidualny, wynikający z określonej normy prawa materialnego) oraz naruszenie interesu prawnego w dacie podjęcia przez organ gminy uchwały lub zarządzenia, w stosunku do celu regulacji, z art. 45 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 2 oraz art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 oraz art. 64 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1, ust. 2, ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP”

oraz o orzeczenie, że:

- 3) art. 101 ust. 1 ustawy wymienionej w pkt 1, „w zakresie, w jakim przewiduje, że interes prawny lub uprawnienie do zaskarżenia uchwały lub zarządzenia podjętego przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – do sądu administracyjnego przysługuje jedynie podmiotowi, który wykaże interes prawny oraz naruszenie interesu prawnego w dacie podjęcia przez organ gminy uchwały lub zarządzenia, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 2 oraz art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1, ust. 2, ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 21 ust 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP”;
- 4) art. 101 ust. 1 ustawy wymienionej w pkt 1 w związku z art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o

planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.), „w zakresie, w jakim przewiduje, że zaskarżenie uchwały lub zarządzenia podjętego przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – do sądu administracyjnego przysługuje jedynie podmiotowi, który wykazał interes prawny oraz naruszenie interesu prawnego w dacie podjęcia przez organ gminy uchwały lub zarządzenia, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 2 oraz art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 oraz art. 64 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1, ust. 2, ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP”;

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz

ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

Skarga konstytucyjna została złożona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Decyzją Prezydenta W z dnia grudnia 1976 r. nieruchomości gruntowa położona w W , oznaczona jako działka ewidencyjna nr z obrębu , należąca do H K. i E G., dalej: Skarżące, została przeznaczona pod budowę dzielnicy mieszkaniowej oraz zespołu ulic.

Skarżące w dniu lutego 1989 r., w trybie art. 50 ust. 4 oraz 53 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 22, poz. 99 ze zm.), zbyły tę nieruchomość na rzecz Skarbu Państwa.

Przedmiotowa nieruchomość stała się własnością Dzielnicy-Gminy M z dniem maja 1990 r., na podstawie decyzji Wojewody z dnia lutego 1992 r. wydanej w trybie art. 5 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.). Na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 48, poz. 195 ze zm.) wskazana nieruchomość stała się własnością Gminy W , a następnie – na mocy art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 41, poz. 361 ze zm.) – własnością Gminy W

Wnioskiem z dnia lutego 2005 r. Skarżące wystąpiły do Prezydenta W o zwrot wywłaszczonej nieruchomości.

Postanowieniem z dnia maja 2005 r. Wojewoda
wyznaczył Starostę jako organ właściwy do rozpatrzenia sprawy
zwrotu byłej nieruchomości skarżących.

W toku postępowania w sprawie o zwrot działki Starosta ustalił,
że dawnej działce ewidencyjnej nr o powierzchni m² z dawnego
obrębu odpowiadają działki ewidencyjne: nr o powierzchni m²
z obrębu , a także nr o powierzchni m², nr o powierzchni
 m², nr o powierzchni m², nr o powierzchni m², nr
o powierzchni m², nr o powierzchni m², nr o powierzchni
m², nr o powierzchni m², część działki ewidencyjnej nr o ogólnej
powierzchni m² (wszystkie z obrębu) oraz działka ewidencyjna nr
 o powierzchni m² z obrębu . Starosta stwierdził, że
nieruchomości, o których zwrot wnioskowały Skarżące, nie zostały objęte
decyzjami o pozwoleniu na budowę, jak też nie zostały zagospodarowane zgodnie
z celem wywłaszczenia.

Pismem z dnia lutego 2006 r. skarżące zwróciły się do Starosty
 o wyłączenie do odrębnego postępowania sprawy zwrotu działek
ewidencyjnych nr z obrębu oraz nr i nr nr z obrębu

Decyzją z dnia czerwca 2006 r. Starosta orzekł o zwrocie
tych działek Skarżącym.

Wojewoda , decyzją z dnia listopada 2006 r., uwzględnił
odwołanie Prezydenta W i uchylił wymienioną decyzję Starosty
 w całości, przekazując sprawę do ponownego rozpoznania.

Decyzją z grudnia 2007 r. Starosta ponownie orzekł o
zwrocie skarżącym działek ewidencyjnych nr z obrębu oraz nr
i nr nr z obrębu .

Rozstrzygnięcie to zostało utrzymane w mocy decyzją Wojewody z dnia listopada 2008 r.

Skarga Prezydenta W na wskazaną decyzję wojewody została oddalona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z dnia października 2009 r. Wyrok ten został utrzymany w mocy wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia lutego 2011 r.

W dniu lipca 2008 r. Rada W podjęła uchwałę nr w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru (Dz. Urz. Województwa Nr , poz. ; dalej: uchwała z dnia lipca 2008 r.).

W dniu czerwca 2009 r. Skarżące wezwały Radę W , dalej: Rada, do usunięcia naruszenia prawa spowodowanego przez tę uchwałę.

Rada nie udzieliła odpowiedzi na przedmiotowe wezwanie, w związku z czym Skarżące w dniu lipca 2009 r., w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U z 2016 roku, poz. 446 ze zm., dalej: u.s.g.), wniosły do WSA w W skargę na uchwałę z dnia lipca 2008 r., żądając stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu w całości, ewentualnie stwierdzenia jego nieważności w części dotyczącej działek ewidencyjnych nr z obrębu oraz nr i nr z obrębu

Decyzją z dnia czerwca 2011 r. Prezydent W zatwierdził podział działki ewidencyjnej nr z obrębu na działki ewidencyjne nr , nr , nr i nr .

Wyrokiem z dnia stycznia 2012 r. WSA w W orzekł o nieważności: § ust. pkt uchwały z dnia lipca 2008 r. w części dotyczącej działki ewidencyjnej nr z obrębu ; § ust. w zakresie symbolu i § w części dotyczącej działki ewidencyjnej nr z obrębu Od orzeczenia tego Skarżące oraz Rada wniosły skargi

kasacyjne. Skarżące zaskarżyły wyrok w zakresie, w jakim WSA w W nie uwzględnił ich skargi i nie stwierdził nieważności uchwały z dnia ... lipca 2008 roku.

Wyrokiem z dnia ... września 2012 r. NSA uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania sądowi administracyjnemu pierwszej instancji.

W uzasadnieniu tego wyroku NSA stwierdził m.in., iż zasadne są te zarzuty skarżących podniesione w skardze kasacyjnej, które zmierzają do zakwestionowania dokonanej przez Sąd I instancji wykładni art. 101 u.s.g. i zajętego przez ten sąd stanowiska, że nie może rozpatrzyć skargi w zakresie, w jakim Skarżące zgłosiły zarzuty nieobjęte wcześniejszym wezwaniem organu planistycznego do usunięcia naruszenia prawa. Nie podzielił tym samym dokonanej przez Sąd pierwszej instancji wykładni art. 101 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którą strona musi wskazać, które konkretnie postanowienia uchwały, tj. które jej paragrafy, ustępy i punkty naruszyły interes prawny bądź uprawnienia strony. W konsekwencji NSA uznał za zasadny zarzut Skarżących dotyczący naruszenia art. 101 ust. 1 u.s.g. przez nierozpoznanie przez Sąd pierwszej instancji zarzutów skargi nieobjętych wezwaniem do usunięcia naruszenia. Uwzględniając ten zarzut, NSA stwierdził równocześnie, że nie podziela poglądu wyrażonego przez pełnomocnika Skarżących, zgodnie z którym dla uwzględnienia skargi wystarczające jest samo naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia, a nie musi być naruszenia prawa. NSA uznał takie stanowisko za błędne, albowiem samo naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia nie daje podstawy do uwzględnienia skargi. Dopiero jednoczesne naruszenie obiektywnego porządku prawnego i interesu prawnego strony daje postawę do uwzględnienia skargi. W przypadku jedynie subiektywnego odczucia skarżącego, że doszło do naruszenia jego interesu prawnego, przy jednoczesnym braku naruszenia prawa, Sąd nie może uwzględnić skargi. NSA podkreślił przy tym, że skarga złożona na

podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma charakteru *actio popularis*, a więc do jej wniesienia nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonego zarządzenia, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. U podstaw legitymacji skargowej leży bowiem aktualny interes prawny. Podstawą może być więc niezgodność uchwały z prawem i równocześnie naruszenie przez nią konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela lub ich grupy. O statusie strony w postępowaniu sądowym decyduje posiadanie interesu prawnego lub uprawnienia, przy czym dopiero naruszenie tego interesu prawnego lub uprawnienia wnoszącego skargę na uchwałę rady gminy otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania skargi.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy WSA w W , wyrokiem z dnia listopada 2013 r., stwierdził nieważność: § ust. pkt uchwały z dnia lipca 2008 r. w odniesieniu do działki o nr ewidencyjnym z obrębu oraz nieważność § ust. w zakresie symbolu i § ust. , ust. pkt i ust. pkt tej uchwały – w odniesieniu do działki o numerze ewidencyjnym z obrębu

Od orzeczenia tego zarówno Skarżące, jak i Rada wniosły skargi kasacyjne.

Wyrokiem z dnia października 2015 r. NSA oddalił skargę kasacyjną Skarżących oraz uchylił zaskarżony wyrok i odrzucił skargę na uchwałę z dnia lipca 2008 r.

W uzasadnieniu tego wyroku NSA stwierdził m.in., iż istnieją podstawy do uwzględnienia skargi kasacyjnej Rady, w szczególności zaś podniesionego w niej zarzutu naruszenia w zaskarżonym wyroku przepisów art. 1 ust. 2 pkt 7 oraz art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647; aktualny adres publikacyjny: Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm., dalej: u.p.z.p.), poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie oraz przyjęcie prymatu prawa własności

nad innymi wartościami wymienionymi w art. 1 ust. 1 i ust. 2 pkt 1, 2, 6, 9 tej ustawy. NSA wskazał, że, zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powinno być brane pod uwagę prawo własności. Obowiązek w tym zakresie jest związany z uregulowaniami zawartymi art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji. Sposób wykonywania prawa własności określa art. 6 u.p.z.p. W przepisach tej ustawy zawarte są też wskazania dotyczące zakresu stosowania wymogu określonego w jej art. 1 ust. 2 pkt 7. Jest to jedna z zasad obowiązująca organ w procesie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, służąca ochronie prawa własności. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi bowiem podstawę do ingerencji w prawo własności, gdyż ograniczenia wynikające z określenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania danego terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ograniczają prawo własności. Z tych względów przy badaniu zarzutów dotyczących naruszenia interesu prawnego właściciela nieruchomości objętej miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego sprzecznie z obowiązującym prawem, co warunkuje skuteczne zaskarżenie postanowień tegoż planu, należy mieć na uwadze strukturę własnościową określonego obszaru, stanowiącego jednostkę planistyczną istniejącą w dacie uchwalania kwestionowanego planu. NSA stwierdził, że bezspornym jest, iż Skarżące stały się właścicielkami działki nr , podzielonej następnie m.in. na działki , i , w wyniku orzeczenia o jej zwrocie ostateczną decyzją Wojewody z dnia listopada 2008 r. Zaskarżona uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została zaś podjęta w dniu lipca 2008 r. Zatem w dacie tej działka nr stanowiła jeszcze przedmiot własności W . NSA uznał, iż brak jest podstaw do kwestionowania przyjętych w planie zagospodarowania przestrzennego rozwiązań w stosunku do tej działki przez pryzmat interesu prawnego skarżących, które stały się właścicielkami przedmiotowej działki, stanowiącej uprzednio mienie komunalne,

po upływie kilku miesięcy od daty uchwalenia tegoż planu. Wskazał przy tym, że interes prawny Skarżących, jako aktualnych właścielek przedmiotowej nieruchomości, jest odmienny od interesu prawnego poprzedniego właściciela, tj. jednostki samorządu terytorialnego. Nie oznacza to jednak, że kwestionowane rozwiązania planistyczne dotyczące przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, w tym znajdującej się na obszarze objętym planem działki nr , naruszają interes Skarżących sprzecznie z obowiązującym prawem. NSA stwierdził, iż kwestia uwzględnienia w procesie planowania wartości w postaci ochrony prawa własności powinna podlegać ocenie według stanu obowiązującego w czasie podejmowania uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dalej: uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania lub uchwała planistyczna. Skoro zaś przedmiotowa działka w dacie uchwalenia zaskarżonej uchwały stanowiła własność W , to nie można twierdzić, że w sposób nieuprawniony, a więc z przekroczeniem władztwa planistycznego, Rada ustaliła przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu w odniesieniu do tej konkretnej działki. NSA podkreślił przy tym, że zwrot Skarżącym działki po uchwaleniu obejmującego ją miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może prowadzić do kwestionowania ustaleń planistycznych odnoszących się, w dacie jego uchwalania, do działki stanowiącej własność W . Uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowana jest bowiem w określonej dacie, w której istnieje dany stan faktyczny i prawny, odnoszący się do terenu objętego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Zmiany struktury własnościowej, w szczególności w sytuacji, w której dotychczasowe mienie komunalne staje się własnością prywatną, nie oznaczają, że uchwała planistyczna w sposób nieuprawniony narusza interes prawny nowego właściciela – w sytuacji, kiedy w dacie uchwalania planu interes prawny ówczesnego właściciela (jednostki

samorządu terytorialnego) był zupełnie inny. W odniesieniu do tego interesu należy ocenić, czy doszło do przekroczenia władztwa planistycznego. Późniejsza, tak istotna zmiana struktury własnościowej, może być rozważana nie w kategoriach nieuprawnionego naruszenia uchwałą planistyczną interesu prawnego nowego właściciela, lecz w kontekście ewentualnej zmiany, choćby w części, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

NSA, uwzględniając skargę kasacyjną Rady i uchylając zaskarżony wyrok, uznał jednocześnie, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona, w związku z czym, na podstawie przepisu art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a., odrzucił skargę wniesioną przez Skarżące na uchwałę z dnia lipca 2010 r. Uzasadniając takie stanowisko, NSA stwierdził, że interes prawny Skarżących nie został naruszony stosownie do wymagań przepisu art. 101 ust. 1 u.s.g. Postępowanie sądownoadministracyjne w sprawie ze skargi złożonej w trybie tegoż przepisu jest zaś bezwzględnie oparte na zasadzie skargowości. Może zatem toczyć się tylko na podstawie skargi wniesionej przez legitymowany do tego podmiot. W związku z tym NSA przyjął, iż, z uwagi na ustalenie braku legitymacji Skarżących do wniesienia w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. skargi do sądu administracyjnego na uchwałę z dnia lipca 2010 r., skarga ta powinna zostać odrzucona. Z tych względów uznał także za niezasadną i oddalił skargę kasacyjną Skarżących od wyroku WSA w W z dnia listopada 2013 r. w sprawie ze skargi Skarżących na uchwałę z dnia lipca 2010 r.

W *petitum* skargi konstytucyjnej (pkt 1 i 2) Skarżące wniosły o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją: art. 101 ust. 1 u.s.g. w zakresie, w jakim wprowadza niedopuszczalne ograniczenie w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, skutkujące pozbawieniem prawa do sądu, uniemożliwiając zaskarżenie uchwały lub zarządzenia, podjętego przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej – po bezskutecznym

wezwaniu do usunięcia naruszenia – do sądu administracyjnego, podmiotowi, który nie wykaże interesu prawnego (konkretnego, indywidualnego interesu prawnego wynikającego z normy prawa materialnego), oraz naruszenia interesu prawnego w dacie podjęcia przez organ gminy uchwały lub zarządzenia, a także art. 101 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w zakresie, w jakim umożliwia zaskarżanie uchwały lub zarządzenia jedynie podmiotowi, który wykazał interes prawny (konkretny, indywidualny, wynikający z określonej normy prawa materialnego) oraz naruszenie interesu prawnego w dacie podjęcia przez organ gminy uchwały lub zarządzenia.

Równocześnie, w pkt 3 i 4 *petitum* skargi konstytucyjnej, Skarżące wniosły o orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności kwestionowanych regulacji z podanymi wzorcami kontroli.

Uzasadniając zarzuty dotyczące niekonstytucyjności regulacji kwestionowanych w skardze konstytucyjnej, Skarżące podniosły m.in., iż wyrok NSA z dnia października 2015 r., stanowiący, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, orzeczenie ostatecznie rozstrzygające o Ich konstytucyjnych prawach, opiera się na uznaniu, że *kwestia uwzględnienia w procesie planowania wartości, jaką jest ochrona prawa własności, musi podlegać ocenie według stanu na dzień podejmowania uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 14). Wskazały przy tym, iż z *formalnego punktu widzenia* podstawą tego orzeczenia był przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., który reguluje postępowanie w sprawach z zakresu uchwał planistycznych.

Skarżące zwróciły uwagę, że zaskarżenie, w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej ma na celu merytoryczne orzeczenie przez sąd administracyjny o zgodności takiego aktu administracyjnego z prawem oraz orzeczenie o ewentualnym

naruszeniu przez tenże akt interesu prawnego wnoszącego skargę. Wskazały przy tym, że interes prawny, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., oraz jego naruszenie musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę do sądu administracyjnego. W ocenie Skarżących, *niezmiernie istotnym jest przy tym wskazanie, iż interes prawny powinien istnieć wyłącznie w dacie stosowania norm prawa administracyjnego lub jego kwestionowania przez uprawniony podmiot, w żadnym zaś razie w dacie uchwalania przez organ gminy uchwały lub zarządzenia* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 16). W tym kontekście Skarżące powołały się na prawomocny wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 października 2006 r., sygn. akt IV SA/Wa 435/06, w którym sąd orzekający stwierdził, że w postępowaniu planistycznym interes prawny ma właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości. *Tym samym oczywistym jest, iż każdy właściciel (użytkownik wieczysty nieruchomości) ma interes prawny w zaskarżeniu uchwały planistycznej* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 16). W ocenie Skarżących, *klóci się to z obowiązkiem uzależnienia możliwości korzystania z uprawnienia do zaskarżenia uchwały planistycznej od posiadania interesu prawnego w dniu podjęcia tej uchwały przez organ gminy. Ich zdaniem, data uzyskania (nabycia) uprawnienia do zaskarżenia uchwały (nabycia nieruchomości) jest obojętna dla merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd (naruszenia interesu prawnego skarżącego)* (tamże). Uchwała jest bowiem albo niezgodna z prawem i narusza interes prawny uprawnionego, albo jest zgodna z obowiązującymi przepisami i nie narusza interesu prawnego wynikającego z norm prawa materialnego. Działanie ustawodawcy, uzależniające możliwość zaskarżenia uchwały organu gminy od posiadania interesu prawnego w dacie powzięcia uchwały, *prowadzi do fikcji uprawnień wynikających z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminy, co jest li tylko pozorem uprawnienia (prawa do sądu)* [tamże].

Skarżące zwróciły ponadto uwagę, że dyrektywy wywodzące się z art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji zobowiązują ustawodawcę do takiego ukształtowania wymogów formalnych, które w przypadku ich spełnienia będą uprawniały do realizacji założonego celu, dla którego przepis został powołany. Wyrażona w art. 2 Konstytucji *zasada zaufania nakazuje Ustawodawcy tworzyć normy prawne w sposób zrozumiały, tak by realizowały wskazany cel, tj. w niniejszym przypadku uprawnienie do zaskarżenia uchwały w postępowaniu planistycznym wynikające z posiadanego interesu prawnego (prawa własności nieruchomości położonej na obszarze objętym planem miejscowym)* [tamże].

Zdaniem Skarżących, brak możliwości zaskarżenia uchwały organu gminy, pomimo uprawnienia wypływającego z treści prawa własności, stanowi ewidentne naruszenie prawa do sądu, które to ograniczenie nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wskazały przy tym na *jednoczesny brak jakiegokolwiek trybu (drogi sądowej) do zmiany postanowień uchwały naruszających prawa, w tym przypadku prawo własności (art. 77 ust. 2 Konstytucji RP)* [uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 17].

Skarżące zwróciły uwagę, że, przy ocenie zgodności kwestionowanej regulacji z wzorcami z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, rozważenia wymaga kwestia, *czy właściciel nieruchomości posiada interes prawny w zaskarżeniu uchwały planistycznej obejmującej tę nieruchomość i ograniczającej w istocie jego prawo własności, bez względu na moment nabycia przedmiotowej nieruchomości* (tamże). Podniosły przy tym, że przepisy u.p.z.p., zwłaszcza art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 tej ustawy, mają na celu sprzyjać tworzeniu warunków zapewniających ład przestrzenny i rozwój. W tym kontekście Skarżące stwierdziły, że istota prawa własności musi nawiązywać do podstawowych składników tego prawa, które obejmują możliwość korzystania z przedmiotu własności oraz pobierania pożytków. Możliwości te mogą podlegać ograniczeniom określonym w art. 31 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji, jeżeli jednak

zakres tych ograniczeń przybierze taki rozmiar, że zniweczy podstawowe składniki prawa własności, to naruszona zostanie podstawowa treść, istota tegoż prawa, co jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Skarżące podkreśliły ponadto, że przewidziany w art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. obowiązek uwzględniania prawa własności w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym związany jest w dużym stopniu z zasadą ustrojową wyrażoną w art. 20 Konstytucji.

W ocenie Skarżących, w zaskarżonej uchwale doszło do kolizji między *zamierzeniami planistycznymi* a prawem własności, które jest konstytucyjnie chronione. Przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji pozwala co prawda na ograniczenie prawa własności, ale tylko w drodze ustawy i w zakresie nienaruszającym istoty tegoż prawa.

Skarżące podniosły, iż, Ich zdaniem, *poddać należy w wątpliwość twierdzenie, że nabycie nieruchomości przez Skarżące po dacie uchwalenia Planu Miejscowego eliminuje Je jako podmiot uprawniony do zaskarżenia Planu Miejscowego* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 18). Tak daleko idące ograniczenie uprawnień do zaskarżenia uchwały organu gminy jest niezrozumiałe, *albowiem przedmiotowe uprawnienie w rzeczywistości uprawniałoby do zaskarżenia uchwały planistycznej jedynie podmioty będące właścicielami (użytkownikami wieczystymi) – posiadające interes prawny – w dacie podjęcia uchwały, a pozostałych właścicieli (użytkowników wieczystych), którzy nabyli nieruchomość po uchwaleniu uchwały, pozostawiało poza nawiasem uprawnień do zaskarżenia uchwały planistycznej, rozumianym jako prawo do sądu* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 18, 19).

Według Skarżących, celem regulacji wynikającej z art. 101 ust. 1 u.sg. jest ochrona przed skutkami nadużywania przez gminę swobody uchwałodawczej. Przepis ten otwiera więc drogę do sądu administracyjnego każdemu, kto wykaże, że uchwała naruszyła jego interes bez względu na moment nabycia uprawnień do

zaskarżenia uchwały, a ewentualne ograniczenie tego uprawnienia nie może zostać uznane za uzasadnione na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarżące stwierdziły ponadto, że w sprawie, na tle której skierowały skargę konstytucyjną, prawo do zaskarżenia uchwały organu gminy wywodziły z norm prawa materialnego, a mianowicie art. 1 ust. 2 pkt 7 w zw. z art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. (*vide* – uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 17). Wykazały się zatem *konkretnym, indywidualnym interesem prawnym, wynikającym z konkretnej normy prawa materialnego* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 19). Odmówiono im jednak ochrony prawnej przewidzianej w art. 101 ust. 1 u.s.g., tym samym odmawiając prawa do sądu.

Zdaniem Skarżących, brak jest jakichkolwiek podstaw do uznania, iż podmiotowi, który nabył nieruchomości po dacie uchwalenia uchwały planistycznej, nie przysługuje prawo zaskarżenia tej uchwały do sądu administracyjnego. Taka interpretacja wykracza poza sferę interesu prawnego i z konstytucyjnego prawa do sądu tworzy fikcję. Według Skarżących, z wydanego w Ich sprawie wyroku NSA z dnia października 2015 r. wywodzić należy, że każdy, kto nabędzie nieruchomości po dacie uchwalenia planu miejscowego, nie będzie mógł zaskarżyć uchwały planistycznej w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., nawet wówczas, gdy poprzednicy prawni z takiego uprawnienia nie skorzystali. Tymczasem prawo do złożenia skargi na uchwałę planistyczną w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. przysługuje po wykazaniu interesu prawnego, którym jest prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego nieruchomości istniejące w chwili inicjowania postępowania.

Skarżące stwierdziły, że art. 101 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 7 oraz art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. oraz wydane na podstawie tych przepisów orzeczenie NSA z dnia października 2015 r., na tle którego sformułowały skargę konstytucyjną, ogranicza Ich konstytucyjne prawa wskazane w tej skardze, w tym przede wszystkim prawo do sądu wynikające z art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Ograniczenie dostępu do sądu – w świetle art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - ma miejsce z uwagi na brak możliwości realizacji swoich uprawnień, czyli domagania się ochrony prawa własności. Nie można bowiem kwestionować, że odmowa rozstrzygnięcia sprawy jest pozbawieniem skarżących prawa do sądu (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 20.

Skarżące podniosły ponadto, że legitymacja do wniesienia skargi do sądu na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. została oparta na subiektywnym przekonaniu podmiotu (skarżącego), iż został naruszony jego interes prawny lub uprawnienie. Naruszenie interesu prawnego, o jakim mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., w doktrynie i orzecznictwie określane jest jako naruszenie subiektywnie pojmowanego przez skarżącego jego interesu, który obiektywnie polega na nieprzestrzeganiu przez organ norm prawnych powszechnie obowiązujących. Interes prawny, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., musi zaś wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną skarżącego oraz powinien istnieć w dacie kwestionowania norm prawa administracyjnego przez uprawniony podmiot. Według Skarżących, nabycie nieruchomości po podjęciu uchwały planistycznej w żaden sposób nie wpływa na obiektywny fakt naruszenia tą uchwałą ich interesu prawnego. Uprawnienie do zaskarżenia uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania nie zostało bowiem ograniczone przedmiotowo i podmiotowo, a także *przede wszystkim czasowo*. W sytuacji, gdy uprawnienie do zaskarżenia uchwały rady gminy w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. posiadają jedynie właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości, brak jest jakichkolwiek podstaw do badania, czy zaskarżona uchwała mogła naruszać uprawnienia właścicielskie poprzednika prawnego podmiotu wnoszącego skargę na uchwałę, albowiem sąd administracyjny ma obowiązek orzekać w oparciu o stan prawny istniejący w chwili wniesienia skargi.

W ocenie Skarżących, okoliczność, że zaskarżona uchwała została podjęta przed nabyciem przez Nie nieruchomości, nie może mieć znaczenia z punktu

widzenia naruszenia prawa własności także dlatego, że ocenie poddane jest naruszenie interesu w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy oraz, przede wszystkim, przez pryzmat naruszenia prawa własności podmiotu, który kwestionuje zgodność z prawem uchwały.

Skarżące wskazały też, że *proces planistyczny* ograniczył ich prawa właścicielskie *co do istoty*. Powstała więc sytuacja, w której Ich własność została ograniczona w sposób nieproporcjonalny, bez żadnego racjonalnego uzasadnienia, a pozbawione zostały możliwości poddania uchwały planistycznej ocenie sądu administracyjnego. Podkreśliły równocześnie, że *przy tak uchwalonym Planie Miejscowym brak jest jakichkolwiek możliwości realizacji przez właścicieli nieruchomości zabudowy terenu (...), czyli w końcowym efekcie brak możliwości zabudowy całego terenu, który w planie jest przewidziany pod zabudowę* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 21). Ustalenie minimalnych wskaźników zagospodarowania terenu na poziomie przewyższającym parametry Ich nieruchomości *wyklucza bowiem możliwość zrealizowania na tejże nieruchomości przeznaczenia określonego w Planie Miejscowym, wykluczając w ten sposób jakikolwiek sposób zagospodarowania* (tamże). Konieczność zachowania tych wskaźników wymagałaby powiększenia granic działek będących własnością Skarżących o tereny sąsiednie, jednakże z art. 1 ust. 2 pkt 7 oraz art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. wynika, iż poza ochroną interesu publicznego i interesu osób trzecich, właściciel ma prawo do zagospodarowania swojej nieruchomości według ustaleń określonych w planie. Wykluczenie takiej możliwości narusza zaś wprost prawo własności.

W konsekwencji Skarżące stwierdziły, że, w Ich ocenie, art. 101 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., w zakresie, w jakim przewiduje, że *interes prawny lub uprawnienie do zaskarżenia uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – do sądu*

administracyjnego, musi istnieć w dacie podjęcia przez organ gminy uchwały (prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego nieruchomości), wykluczając zaskarżenie uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – do sądu administracyjnego, przez właściciela lub użytkownika wieczystego, który nabył prawo własności (użytkowania wieczystego) po dacie podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 2 oraz art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1, ust. 2, ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 oraz art. art. 77 ust. 2 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 21 ust 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 21 – 22).

W *petitum* skargi konstytucyjnej jako przedmiot kontroli został wskazany przepis art. 101 ust.1 u.s.g. samodzielnie, w zakresie określonym w pkt 1 i 3 tegoż *petitum*, oraz w powiązaniu z art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., w zakresie określonym w pkt 2 i 4 *petitum*.

W sprawie, na tle której została skierowana skarga konstytucyjna, chodziło o zaskarżenie uchwały o miejscowym planie zagospodarowania obejmującej nieruchomości będące własnością Skarżących, która to uchwała naruszać miała ich interes prawny wynikający z prawa własności tychże nieruchomości.

W oparciu o *petitum* i uzasadnienie skargi konstytucyjnej, nie wykraczając poza jej granice, zasadne wydaje się przyjęcie, iż, w istocie, określony w niej przedmiot zaskarżenia obejmuje przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., w zakresie, w jakim przewiduje, że interes prawny właściciela nieruchomości objętej uchwałą planistyczną musi istnieć i zostać naruszony w dacie podjęcia tejże uchwały,

wykluczając jej zaskarżenie do sądu administracyjnego – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – przez właściciela, który nabył prawo własności po tej dacie, tj., gdy uchwała planistyczna już obowiązywała.

Przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. stanowi:

Art. 101. 1. 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 lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

W przepisie tym ustawodawca wprowadził środek prawny służący zapewnieniu jednostkom ochrony sądowej przed bezprawnymi działaniami organów gminy, stanowiącymi ingerencję w sferę ich praw i wolności (*vide* – A. Matan, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Wolters Kluwer 2016 r., komentarz do art. 101 ustawy o samorządzie gminnym). Przepis ten reguluje jeden z trybów wszczynania postępowania przed niezawisłym sądem przez osoby niesprawujące nadzoru nad organami gminy. Przyznaje legitymację skargową podmiotom usytuowanym poza administracją publiczną, wnoszącym do sądu administracyjnego skargę dla obrony własnych uprawnień lub interesów prawnych (*vide* – W. Kisiel, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielewskiego, Warszawa 2010 r., str. 802).

Zgodnie z art. 101 ust. 2a u.s.g., skarga na uchwałę lub zarządzenie, o którym mowa w ust. 1 tegoż artykułu, może być wniesiona samodzielnie przez podmiot działający we własnym imieniu lub podmiot reprezentujący grupę mieszkańców gminy, jeżeli wyrażą oni na to pisemną zgodę.

W świetle regulacji zawartej w art. 101 ust. 1 u.s.g., wniesienie skargi na uchwałę lub zarządzenie organu gminy możliwe jest wówczas, gdy przedmiotem zaskarżenia jest akt prawa miejscowego w postaci uchwały lub zarządzenia organu gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, zaś wnoszącym

skargę może być podmiot, który wykaże, że zaskarżona uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienie (*vide* – postanowienie NSA z dnia 4 listopada 2016 r., sygn. I OSK 1555/16, LEX nr 216777). W kontekście niniejszej sprawy zauważyć trzeba, że uchwała planistyczna jest uchwałą w sprawie z zakresu administracji publicznej.

Skarga w trybie art. 101 u.s.g. może zostać złożona dopiero po uprzednim, bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia wywołanego uchwałą (zarządzeniem). Z wezwaniem tym można wystąpić w każdym czasie. Wezwanie jest bezskuteczne, gdy organ gminy wyraźnie odmówi usunięcia naruszenia bądź nie wypowie się w tej kwestii w terminie przewidzianym dla załatwienia sprawy w postępowaniu administracyjnym (*vide* – G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX 2012 r., komentarz do art. 101 ustawy o samorządzie gminnym). W sprawie wezwania do usunięcia naruszenia stosuje się bowiem przepisy o terminach załatwiania spraw w postępowania administracyjnym (art. 101 ust. 3 u.s.g.).

W przeciwieństwie do postępowania prowadzonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm., dalej: k.p.a.), w którym stroną może być każdy, czyjego interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy postępowanie, stroną w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. może być jedynie podmiot, który wykaże, że jego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przez zaskarżoną uchwałą. Musi to być przy tym interes aktualny i realny, a nie jedynie potencjalny. Skarga złożona w trybie powyższego przepisu nie ma charakteru *actio popularis*, zatem do jej wniesienia nie legitymuje ani sama sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też jedynie stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, jeżeli uchwała ta nie narusza prawem chronionego interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego. Zaskarżeniu w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. podlega zatem uchwała

niezgodna z prawem, która jednocześnie narusza konkretnie rozumiane interesy prawne określonego podmiotu skarżącego, godząc w jego sferę prawną i wywołując negatywne dla niego konsekwencje prawne (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. SK 30/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 84 oraz wyroki NSA z dnia: 3 września 2004 r., sygn. akt OSK 476/04, ONSA i WSA z 2005 r. Nr 1, poz. 2; 1 marca 2005 r., sygn. akt OSK 1437/2004, Wokanda 2005 r. Nr 7-8, str. 69 i 19 maja 2016 r., sygn. II OSK 1058/15, LEX nr 2083386 oraz postanowienie NSA z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. II OSK 1377/16, LEX nr 2083395).

Interes prawny to zobiektywizowana, czyli realnie istniejąca potrzeba ochrony prawnej.

Interes prawny, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę. Stwierdzenie istnienia tego interesu sprowadza się więc do ustalenia związku o charakterze materialnoprawnym między powszechnie obowiązującą normą prawa materialnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu (*vide* – wyroki NSA z dnia: 14 kwietnia 2000 r., sygn. III SA 1876/99, LEX nr 47938; 8 września 2016 r., sygn. II OSK 3068/14, LEX nr 2143538 oraz postanowienie NSA z dnia 23 listopada 2016 r., sygn. II OSK 2660/16, LEX nr 2170795).

Sąd administracyjny, rozpoznając skargę wniesioną w trybie przewidzianym w art. 101 ust. 1 u.s.g., jest zatem zobowiązany w pierwszej kolejności do zbadania, czy skarga spełnia wymogi formalne do jej wniesienia, tj. czy dotyczy uchwały (zarządzenia) z zakresu administracji publicznej oraz czy wcześniej doszło do bezskutecznego wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Ustalenie, że wymagania te zostały spełnione, pozwala na przystąpienie do badania legitymacji skarżącego do złożenia skargi na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. Jak już wskazano, przepis ten wiąże legitymację skargową nie tylko z samym dysponowaniem przez wnoszącego skargę interesem

prawnym lub uprawnieniem, ale – w równym stopniu – z jego naruszeniem. Podmiot wnoszący skargę musi więc wykazać, że został naruszony jego własny, indywidualny interes prawny lub uprawnienie. Stwierdzenie naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia wnoszącego skargę otwiera dopiero drogę do merytorycznego rozpoznania tej skargi, tj. do pełnej oceny zgodności zaskarżonej uchwały z prawem (*vide* – wyroki NSA z dnia: 3 września 2004 r., sygn. OSK 476/04 , *op. cit.*; 26 lutego 2008 r., sygn. II OSK 1765/07, LEX nr 437511; 13 maja 2009 r., II OSK 1715/08, LEX nr 574684; 18 listopada 2010 r., sygn. I OSK 860/10, LEX nr 745350; 8 listopada 2012 r., sygn. II OSK 1998/12, LEX nr 1291949; 28 lipca 2015 r., sygn. I OSK 1072/15, LEX nr 1995022 oraz postanowienie NSA z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. II OSK 1377/16, *op. cit.*).

Jak stwierdził NSA w uzasadnieniu powołanego wyroku w sprawie o sygn. I OSK 1072/15, przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. *uzależnia badanie przez Sąd I instancji legalności zaskarżonej uchwały od uprzedniego stwierdzenia, że interes prawny skarżącego został naruszony przez zaskarżoną uchwałę. Postępowanie sądownoadministracyjne w I instancji ze skargi na uchwałę rady gminy nie rozpoczyna się od badania merytorycznej trafności zarzutów skargi ani od oceny zaskarżonej uchwały pod względem jej zgodności z obowiązującym prawem, ale od badania legitymacji skargowej osoby wnoszącej skargę.*

W uzasadnieniu wyroku z dnia 24 października 2014 r., sygn. II OSK 914/13 (LEX nr 1770043) NSA wskazał: *jeżeli w ocenie sądu administracyjnego zaskarżonym aktem nie został naruszony interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę, to oddala skargę z uwagi na brak legitymacji skargowej. Natomiast jeżeli w ocenie sądu został naruszony interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę, co daje mu legitymację skargową, sąd przechodzi do drugiego etapu rozpoznawania sprawy, tzn. badania, czy zaskarżony akt został wydany zgodnie z prawem. Jeżeli w ocenie sądu zaskarżony akt nie narusza prawa – został wydany zgodnie z obowiązującymi przepisami, to oddala (sąd – przyp.*

własny) skargę (...). *Oddalenie skargi może mieć miejsce w dwóch przypadkach: z powodu braku legitymacji skargowej skarżącego lub z powodu stwierdzenia, że zaskarżony akt nie narusza prawa.*

Przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. nie znajduje ponownego zastosowania, jeżeli w sprawie orzekł już sąd administracyjny i skargę oddalił (art. 101 ust. 2 u.s.g.).

W sprawach zaskarżania uchwał (zarządzeń) organów gminy do sądu administracyjnego stosuje się odpowiednio przepis art. 94 u.s.g. (art. 101 ust. 4 u.s.g.). Zgodnie z art. 94 ust. 1 u.s.g., nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1 tej ustawy albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. W myśl zaś art. 94 ust. 2 u.s.g., jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia z powodu upływu wskazanego terminu, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem. Uchwała lub zarządzenie tracą moc prawną z dniem orzeczenia o ich niezgodności z prawem. Przepisy k.p.a. co do skutków takiego orzeczenia stosuje się odpowiednio.

Przepisy art. 1 ust. 2 pkt 7 i art. 6 ust. 1 i 2 pkt 1 u.p.p.z. stanowią:

Art. 1. (...)

2. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza:

(...)

7) prawo własności.

Art. 6. 1. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.

2. Każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do:

1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich.

W u.p.z.p. zawarty został nakaz przyjmowania ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju za podstawę wszelkich działań związanych z kształtowaniem polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz przy decydowaniu o przeznaczeniu terenów na określone cele, a także przy ustalaniu zasad zagospodarowania tych terenów i ich zabudowy (art. 1 ust. 1 u.p.z.p.). W art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wymienione zostały wartości, potrzeby oraz okoliczności, które przede wszystkim powinny być uwzględniane, przestrzegane i chronione w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Mają one charakter równorzędny, w związku z czym nie można którejs z nich nadawać cechy zdecydowanego prymatu nad innymi wartościami wymienionymi przez ustawodawcę (*vide* – H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX 2013 r., komentarz do art. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wyrok NSA z dnia 4 września 2008 r., sygn. II OSK 135/08, LEX nr 459343). Katalog tych wartości nie ma charakteru zamkniętego.

Przepis art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. nakazuje uwzględnienie przy planowaniu przestrzennym prawa własności. Jest to jedna z zasad obowiązujących organ w procesie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, służąca ochronie prawa własności. Równocześnie jednak w procesie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej konieczne jest uwzględnienie pozostałych wartości wymienionych w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. oraz innych wartości związanych z ładem przestrzennym i zrównoważonym rozwojem (*vide* – wyroki NSA z dnia: 28 września 2012 r., sygn. II OSK 1574/12, LEX nr 1370496 i 23 listopada 2016 r., sygn. II OSK 556/15, LEX nr 2199152). Celem planowania przestrzennego jako

podstawowego elementu publicznoprawnego regulowania kształtu przestrzeni jest zapewnienie ładu przestrzennego i ochrony innych wartości, w szczególności tych, o których mowa w art. 1 ust. 2 u.p.z.p.. Z istoty swojej oznacza to możliwość, a w określonych sytuacjach potrzebę ograniczenia prawa prywatnej własności nieruchomości (*vide* – H. Izdebski, I. Zachariasz, *op. cit.*, komentarz do art. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). *Oczywistym jest, że plan zagospodarowania przestrzennego może wkraczać w sferę wykonywania prawa własności (art. 140 k.c.). Plany ustalają możliwość (lub zakaz) prawa zabudowy danej nieruchomości przez to określają granice interesu prawnego jednostki. Ustalenia planów zagospodarowania przestrzennego zawierają ograniczenia w zakresie władztwa nad gruntem. W tak szacowanych granicach właściciel (użytkownik wieczysty) może korzystać z gruntu, rozporządzać nim i dokonywać jego zabudowy (...). Ingerencja gminy poprzez działania planistyczne w sferę prawną podmiotu, naruszająca atrybuty właścicielskie, dla swej legalności wymaga bezwzględnie wykazania, że gmina, stanowiąc w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego o przeznaczeniu terenu i sposobie jego zagospodarowania, nie nadużyła władztwa planistycznego* (wyrok NSA z dnia 31 maja 2010 r., sygn. II OSK 575/10, LEX nr 673878). Na gruncie przepisów u.p.z.p. interes publiczny nie ma przy tym prymatu pierwszeństwa w odniesieniu do interesu jednostki. Przyjęte w u.p.z.p. rozwiązania prawne oparte są na zasadzie równowagi interesu ogólnopublicznego, interesu gminy i interesu jednostki. Oznacza to obowiązek rozważnego wyważenia praw indywidualnych (interesów obywateli) i interesu publicznego, a także uwzględnienia aspektów racjonalności działań, proporcjonalności ingerencji w sferę wykonywania prawa własności, chronionego Konstytucją. Ma to szczególne znaczenie w przypadku kolizji tych interesów, w tym interesu gminy z interesem obywateli wynikającym z prawa własności nieruchomości (*vide* – wyrok NSA z dnia 28 października 2016 r., sygn. II OSK 165/15, LEX nr 2169042).

Przepis art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. jest ściśle powiązany z art. 6 tej ustawy, który ma podstawowe znaczenie dla określenia roli prawa własności jako przedmiotu ingerencji władzy w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego. Przepis art. 6 w ustępie 1 określa bowiem sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, który jest kształtowany przy łącznym zastosowaniu postanowień miejscowego planu zagospodarowania obejmującego tę nieruchomość oraz innych przepisów mających zastosowanie na obszarze, na którym się ona znajduje. Przepis art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. ma zaś na celu ochronę prawa podmiotu, mającego tytuł prawny do nieruchomości objętej miejscowym planem zagospodarowania albo decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, do zagospodarowania tejże nieruchomości. Zgodnie z tym przepisem, właścicielowi nieruchomości nie można odmówić prawa do jej zagospodarowania, jeżeli jest ono zgodne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania albo decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania tejże nieruchomości, chyba że prowadziłoby do naruszenia chronionego prawem interesu publicznego lub osób trzecich.

W niniejszej sprawie rozważyć należy kwestie formalne, związane z dopuszczalnością rozpoznania sprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania jest obowiązany do badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej i kontrolowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania orzeczenia, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Z uwagi na to, że przepisy nie określają terminu wyłączającego możliwość badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej, wymóg badania ujemnych przesłanek wydania orzeczenia, pociągających za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania, jest aktualny przez cały czas rozpoznania skargi. Badanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy skarga konstytucyjna spełnia konstytucyjne i ustawowe wymogi niezbędne do jej rozpoznania, następuje więc

także po zakończeniu etapu wstępnego rozpoznania i skierowaniu tejże skargi do merytorycznego rozpoznania. Skład wyznaczony do merytorycznego rozpoznania skargi nie jest związany wynikiem wstępnej weryfikacji dopuszczalności skargi konstytucyjnej (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139; 10 listopada 2009 r., sygn. SK 45/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 155; 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 29/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 130; 28 lutego 2012 r., sygn. SK 32/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 21; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; 29 stycznia 2014 r., sygn. SK 9/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 8).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

Skarga konstytucyjna nie jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli abstrakcyjnej, a więc realizowanej w oderwaniu od płaszczyzny stosowania kwestionowanych przepisów. W postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną możliwa jest kontrola jedynie regulacji, która znalazła faktyczne zastosowanie przy orzekaniu. W konsekwencji, skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje, w sensie normatywnym, treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym.

Oznacza to, że naruszenie praw i wolności konstytucyjnych, których ochrony podmiot skarżący chce dochodzić w trybie skargi konstytucyjnej, ma być efektem niekonstytucyjnej treści przepisu zastosowanego przy rozpatrywaniu sprawy skarżącego, a nie wynikać z jego niewłaściwego zastosowania przez organy orzekające w sprawie. Trybunał Konstytucyjny nie pełni bowiem funkcji kolejnej instancji odwoławczej (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145; 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137; 28 lutego 2012 r., sygn. SK 32/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 21; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 75 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 29 kwietnia 2008 r., sygn. SK 11/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 47; 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101; 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1; 21 lipca 2010 r., sygn. SK 21/08, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 62).

Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej zależy także od stwierdzenia braku ujemnych przesłanek procesowych, które pozostają wspólne dla wszystkich sposobów inicjowania postępowania przed Trybunałem. Zalicza się do nich m.in. zbędność wydania wyroku z uwagi na zakaz *ne bis in idem*. Wystąpienie tej ujemnej przesłanki procesowej rodzi po stronie Trybunału Konstytucyjnego obowiązek umorzenia postępowania (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 2015 r., sygn. P 23/15, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 61).

Oceniając w niniejszej sprawie formalne przesłanki dopuszczalności rozpatrzenia skargi konstytucyjnej, na wstępie trzeba przypomnieć, że przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. był już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 16 września 2008 r., sygn. SK 76/06 (OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 121), orzekł, że przepis ten jest zgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 7 oraz z art. 77 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji.

W związku z tym należy rozważyć, czy w niniejszej sprawie nie zachodzi podstawa do umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na zaistnienie przesłanki w postaci *ne bis in idem*.

Potrzeba umorzenia postępowania w przedmiocie kontroli konstytucyjności zaskarżonej regulacji prawnej, ze względu na zbędność orzekania, wynikającą z zasady *ne bis in idem*, występuje w sytuacji, gdy kwestia zgodności określonego przepisu prawnego (normy prawnej) z tym samym wzorcem kontroli była już przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 26 marca 2008 r., sygn. SK 24/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 38 i 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94). Zasada *ne bis in idem* jest pojmowana jako zakaz ponownego orzekania o tym samym przedmiocie (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. K 1/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 85), przy czym umorzenie postępowania konieczne jest wówczas, gdy występuje tożsamość zaskarżonych przepisów, wzorca konstytucyjnego oraz zarzutów (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 stycznia 1998 r., sygn. K. 11/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 5). Zasada *ne bis in idem* nakłada przy tym na Trybunał Konstytucyjny obowiązek dokonania, w kategoriach pragmatycznych, oceny celowości prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 21 stycznia 1998 r., sygn. K. 33/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 8; 10 lipca 2007 r., sygn. P 40/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 86; 4 września 2008 r., sygn. P 25/08, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 129). Zasada ta znajduje zastosowanie wtedy, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności przepisu, jak i w sytuacji, gdy uznał zakwestionowaną regulację za zgodną z określonymi wzorcami kontroli. W przypadku ponownego zakwestionowania określonej treści normatywnej, uznanej za niekonstytucyjną we wcześniejszym rozstrzygnięciu,

orzekanie jest zbędne, gdyż został osiągnięty podstawowy cel kontroli konstytucyjności, polegający na wyeliminowaniu z systemu prawnego stanu hierarchicznej niezgodności aktów normatywnych. Natomiast jeśli Trybunał orzekł o konstytucyjności określonej regulacji, to ponowne jej badanie jest zbędne tylko wówczas, gdy brak jest nowej płaszczyzny kontroli konstytucyjności, co oznacza, że postępowanie jest bezcelowe, a zatem zbędne (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lipca 2015 r., sygn. SK 22/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 117).

Podnieść należy, że postępowanie w sprawie SK 76/06 zostało zainicjowane skargą konstytucyjną, w której wniesiono o zbadanie zgodności art. 101 ust. 1 u.s.g., rozumianego w ten sposób, że umożliwia zaskarżenie aktów administracyjnych jedynie tym, którzy wykazą się konkretnym, indywidualnym interesem prawnym wynikającym z konkretnej normy prawa materialnego, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 oraz art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji. W sprawie tej Skarżący upatrywali niekonstytucyjności art. 101 ust. 1 u.s.g. w stosowanej przez sądy administracyjne zawężającej wykładni legitymacji skargowej, wynikającej z tego przepisu. Zarzucali, iż sądy stosujące art. 101 ust. 1 u.s.g. przyjmują (...), że prawo do zaskarżania aktów administracyjnych przysługuje jedynie tym, którzy wykazą się konkretnym indywidualnym interesem prawnym, wynikającym z konkretnej normy prawa materialnego. W konsekwencji uniemożliwiają realizację prawa do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sądowego w kwestii ustalenia legalności działań podjętych przez organy samorządu terytorialnego osobom, które swe prawa wywodzą z obowiązków organów samorządu terytorialnego względem wspólnoty samorządowej. Podnieśli też, że legitymację do wniesienia skargi na mocy art. 101 ust. 1 ustawy określają dwa pojęcia: "interes prawny" i "uprawnienie". Co do zakresu obu powyższych pojęć nie ma w doktrynie jednolitego stanowiska. Każdemu z nich przypisuje się różne treści i różnie jest określana ich wzajemna relacja. W

orzecznictwie sądowoadministracyjnym za podstawę ustalenia istnienia legitymacji do wniesienia skargi w oparciu o naruszenie interesu prawnego uznaje się sytuację, w której istnieje możliwość wykazania zindywidualizowanego i skonkretyzowanego interesu o charakterze osobistym, dotyczącego danej osoby w sposób bezpośredni, wynikającego ze ściśle określonej normy prawa materialnego, który został naruszony (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2008 r., sygn. SK 76/06, op. cit.).

W uzasadnieniu wydanego w tej sprawie wyroku Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do przedstawionych w niej zarzutów, stwierdził m.in., iż niektóre z nich wskazują na niekonstytucyjność przepisu art. 101 ust. 1 ustawy w taki sposób, że treść normatywna przepisu jest ściśle związana z przyjętą powszechnie przez sądy jego interpretacją. Zarzucając niekonstytucyjność powyższego przepisu, której istoty dopatrują się skarżący w przyjętym przez sądy rozumieniu pojęć „interes prawny” oraz „uprawnienie” – skarżący domagają się innego rozumienia powyższych pojęć. Mianowicie „interes prawny” lub „uprawnienie” do zaskarżania uchwał lub zarządzeń podjętych przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej – miałby każdy, kto jest członkiem wspólnoty samorządowej. Byłaby to przesłanka wystarczająca, bez konieczności wskazania konkretnego, indywidualnego interesu prawnego, wynikającego z przepisów prawa materialnego. Trybunał stwierdził, że tego rodzaju zarzuty stały się przedmiotem rozpoznania.

Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do kwestii zgodności art. 101 ust. 1 u.s.g. z art. 45 ust. 1 Konstytucji, podniósł m.in., że legitymacja skargowa do zaskarżania uchwał i zarządzeń organów gminy, która byłaby wywodzona z samej przynależności do wspólnoty samorządowej i polegałaby na inicjowaniu kontroli legalności powyższych aktów gminy przez sądy - stanowiłaby w gruncie rzeczy instytucję *actio popularis*, która (...) byłaby nie do pogodzenia z regulacją prawną zawartą w art. 101 ust. 1 ustawy (oraz w całym art. 101 ustawy). Trybunał

wskazał, iż tego rodzaju legitymacja skargowa, polegająca na inicjowaniu, przez członków wspólnoty samorządowej gminy, kontroli legalności uchwał i zarządzeń organów gminy, bez względu na ochronę prawnie uzasadnionego, na gruncie prawa materialnego, indywidualnego interesu prawnego lub uprawnienia, naruszałaby art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż nie spełniałaby wymogów treści normatywnej pojęcia *sprawy*, o którym mowa w tym przepisie. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że pojęcie *sprawy*, wiąże się ze sprawą indywidualną, *której tożsamość jest identyfikowana przez związek z określonym podmiotem prawa, oraz określonym stanem faktycznym, który ma być prawnie zakwalifikowany przez sąd. Nie spełnia więc wymogów konstytucyjnych pojęcia sprawy, zawartego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, sam przepis prawny, pozbawiony innych, koniecznych elementów danej, indywidualnej sprawy.* Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż *art. 101 ust. 1 ustawy stwarza możliwość ochrony interesów prawnych i uprawnień różnych podmiotów w takich sytuacjach, w których nie są one chronione w inny sposób. Zaskarżony przepis ustawy nie ogranicza więc prawa do sądu, lecz je kreuje. Zakres tej ochrony praw różnych podmiotów wynika z regulacji prawnych prawa materialnego, do których art. 101 ust. 1 ustawy odsyła i które w żadnym zakresie nie zostały zaskarżone.* Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, iż art. 101 ust. 1 u.s.g. jest zgodny także z art. 77 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji, wskazał, że stanowisko takie jest konsekwencją ustaleń dotyczących oceny zaskarżonego przepisu w kontekście wzorca z art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Reasumując, w sprawie SK 76/06 rozpoznane przez Trybunał Konstytucyjny zarzuty dotyczyły, jak już wskazano, konstytucyjności art. 101 ust. 1 u.s.g. w zakresie, w jakim przyznaje on prawo do zaskarżania aktów administracyjnych jedynie podmiotom, które wykażą się konkretnym, indywidualnym interesem prawnym wynikającym z konkretnej normy prawa materialnego. Skarżącym chodziło zatem o materialnoprawną podstawę ustalenia

interesu prawnego, którego naruszenie stanowi przesłankę dopuszczalności zaskarżenia aktu administracyjnego w trybie tegoż przepisu.

W niniejszej sprawie Skarżący domagają się zaś, jak już wskazano, kontroli konstytucyjności zaskarżonej regulacji w zakresie, w jakim przewiduje, że interes prawny właściciela nieruchomości objętej uchwałą planistyczną musi istnieć i zostać naruszony w dacie podjęcia tejże uchwały, wykluczając jej zaskarżenie do sądu administracyjnego przez właściciela, który nabył prawo własności nieruchomości po tej dacie – gdyż nie może on wykazać istnienia swojego indywidualnego, konkretnego interesu prawnego wynikającego z normy prawa materialnego oraz jego naruszenia przez tę uchwałę w dacie jej podjęcia.

Zarzuty w niniejszej sprawie nie dotyczą więc materialnoprawnej podstawy istnienia interesu prawnego, lecz wymogu istnienia tego interesu oraz jego naruszenia w dacie podjęcia uchwały planistycznej przez organ gminy, jako przesłanki dopuszczalności zaskarżenia tejże uchwały do sądu administracyjnego. Tego rodzaju zarzuty nie były zaś przedmiotem rozpoznania w sprawie SK 76/06.

W niniejszej sprawie oraz w sprawie SK 76/06 nie występuje zatem tożsamość zarzutów podniesionych przez podmioty inicjujące postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Zauważyć ponadto należy, że w niniejszej sprawie Skarżące wskazały jako przedmiot zaskarżenia przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. samodzielnie, jak i w powiązaniu art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. Jako wzorce kontroli zostały zaś wskazane, w różnych konfiguracjach, przepisy art. 2, art. 45 ust. 1, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 64 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

W sprawie SK 76/06 zarzuty dotyczyły zaś zgodności art. 101 ust. 1 u.s.g. z wzorcami z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 oraz art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji. W sprawie tej jako wzorce kontroli nie zostały wskazane przepisy art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji.

W niniejszej sprawie zarówno przedmiot kontroli, jak i katalog wskazanych wzorców kontroli mają zatem szerszy zakres, aniżeli w sprawie SK 76/06.

W niniejszej sprawie nie zachodzi więc przesłanka *ne bis in idem*. Nie ma tym samym podstaw do umorzenia postępowania ze względu na zbędność ponownej kontroli zaskarżonej regulacji.

Niezależnie od powyższego stwierdzić jednak należy, że w niniejszej sprawie rozpoznanie skargi konstytucyjnej przez Trybunał Konstytucyjny jest niedopuszczalne.

Z *petitum* skargi konstytucyjnej oraz argumentacji przytoczonej w jej uzasadnieniu wynika, że dotyczy ona problemu ograniczenia ochrony prawa własności aktualnego właściciela nieruchomości poprzez nieprzyznanie mu legitymacji czynnej do zaskarżenia uchwały planistycznej, w sytuacji gdy ów aktualny właściciel uzyskał prawo własności nieruchomości objętej tą uchwałą po jej podjęciu. Skarżący zarzucają bowiem, że kwestionowana regulacja nie uwzględnia sytuacji, w której podmiot, wnoszący skargę na uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odzyskał nieruchomość objętą tymże planem po jego uchwaleniu, co powoduje, iż podmiot ten nie może wykazać swojego interesu prawnego oraz jego naruszenia w dacie podjęcia uchwały planistycznej – gdyż nieruchomość nie stanowiła wówczas jego własności – a przez to nie ma możliwości skutecznego zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały planistycznej. Chodzi zatem o niekonstytucyjność stanu prawnego, w którym przesłanką dopuszczalności zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego przez właściciela, który nabył nieruchomość objętą tymże planem, jest wykazanie istnienia interesu prawnego oraz jego naruszenia w dacie podjęcia tejże uchwały,

co wyłącza możliwość jej zaskarżenia przez właścicieli, którzy uzyskali prawo własności nieruchomości po tej dacie.

Zauważyć należy, że Skarżące podniosły, iż domagają się zbadania konstytucyjności treści normatywnej samych zaskarżonych przepisów. Równocześnie jednak stwierdziły, iż w przypadku, gdyby Trybunał Konstytucyjny doszedł do przekonania, że ich skarga konstytucyjna zmierza do kwestionowania wykładni zaskarżonych przepisów, *z ostrożności pragną zaznaczyć, że przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. zyskał w praktyce treść (...) odmienną od celu regulacji i jednoznacznie sprzeczną z Konstytucją, a sposób rozumienia przepisu prawnego jest nierozłącznie związany z jego treścią i wymaga wydania w tym zakresie wyroku przez Trybunał Konstytucyjny* (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, str. 14).

Z argumentacji przytoczonej w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej wynika jednak, iż zarzuty niekonstytucyjności związane są przede wszystkim z interpretacją zaskarżonych przepisów przyjętą w omawianym już wyroku NSA z dnia 1 października 2015 r. – stanowiącym, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, orzeczenie ostatecznie rozstrzygające o konstytucyjnych prawach Skarżących – zgodnie z którą prawo do zaskarżenia uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przysługuje jedynie podmiotowi, który wykaże interes prawny oraz jego naruszenie w dacie podjęcia tej uchwały – co pozbawiać ma prawa do zaskarżenia podmioty, które uzyskały własność nieruchomości objętej tą uchwałą już po jej wejściu w życie, gdyż kwestia uwzględnienia w procesie planowania wartości, jaką jest ochrona prawa własności, musi podlegać ocenie według stanu na dzień podejmowania uchwały planistycznej.

Jak już wskazano, zdaniem Skarżących, w orzecznictwie sądów administracyjnych występuje taka właśnie, konsekwentna i utrwalona, praktyka

stosowania zaskarżonych przepisów, przy której podmiot uzyskujący własność nieruchomości po podjęciu uchwały o miejscowym planie zagospodarowania, obejmującej tę nieruchomość, nie posiada legitymacji do zaskarżania uchwały, gdyż z tego powodu jego interes prawny nie istniał i nie mógł zostać naruszony w dacie jej uchwalenia.

W przedmiotowej wykładni Skarżące upatrują niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów.

W tym kontekście zauważyć trzeba, że ukształtowany w procesie stosowania prawa określony sposób rozumienia przepisu odbiegać może dalece od literalnego brzmienia, jakie nadał mu prawodawca. Organy stosujące prawo, w tym przede wszystkim sądy, mogą bowiem w drodze wykładni prawa wydobywać z aktów normatywnych treści nie do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami, których poszanowania wymaga Konstytucja. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego obejmuje zatem także takie treści normatywne, które zostały niejako twórczo wyprowadzone z aktu normatywnego w drodze jego utrwalonej w sposób oczywisty wykładni. Jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalili się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź NSA, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju. Jeżeli taka stabilizacja nastąpiła, to przyjmuje się, że przepis zyskał rozumienie przyjęte w tej wykładni. To rozumienie przepisu przyjmuje się jako podstawę oceny jego konstytucyjności. Norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką może być zatem przedmiotem kontroli konstytucyjności, ale tylko wtedy, gdy utrwalona i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu, a jednocześnie przyjęta interpretacja nie jest kwestionowana przez przedstawicieli doktryny (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16

października 2007 r., sygn. SK 13/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 115 i 14 kwietnia 2016 r., sygn. Ts 275/14, OTK ZU z 2016 r., seria B, nr 345 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 28 lutego 2008 r., sygn. K 43/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 8; 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85; 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83; 5 kwietnia 2011 r., sygn. P 26/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 18). Na tle niniejszej sprawy przytoczyć należy także, zachowujący nadal aktualność, pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 27 października 2010 r., sygn. K 10/08 (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81), iż *w razie konkretnej kontroli konstytucyjności w postaci skargi konstytucyjnej, gdzie kontroli jest poddany przepis będący podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia, chodzi o normę o treści i zakresie obowiązywania wynikającym z ustalonego, powszechnego znaczenia w rzeczywistości nadawanego kontrolowanym przepisom, a nie o jedną z możliwych wersji abstrakcyjnie dokonywanej interpretacji*. Trybunał stwierdził, że *w sytuacji kontroli konkretnej, i to w szczególności dotyczącej skargi konstytucyjnej, dla przyjęcia, że mamy do czynienia z nadaniem przepisowi określonego rozumienia, nie wystarczy, aby rozumienie to wynikało z jednoznacznej i autorytatywnej uchwały Sądu Najwyższego, mającej walor zasady prawnej. Możliwość przeprowadzenia kontroli w trybie skargi konstytucyjnej uzależniona jest ponadto od uznania, że taka uchwała SN nadała zakwestionowanemu przepisowi jednolite znaczenie. Tym samym w przypadku skargi konstytucyjnej nie wystarczy swoiste domniemanie utrwalonego rozumienia określonego przepisu wynikające z jednoznacznego i autorytatywnego orzecznictwa najwyższych instancji sądowych naszego kraju*.

W związku z tym trzeba odnotować, że w orzecznictwie sądownoadministracyjnym występuje rozbieżność poglądów dotyczących kwestionowanej regulacji.

W szczególności nie można uznać, iż przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 oraz art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. jest w praktyce orzeczniczej powszechnie interpretowany w sposób przyjęty w omawianym wyroku NSA z dnia października 2015 r., wydanym w sprawie Skarżących, w związku z którym skierowały One skargę konstytucyjną.

W orzecznictwie NSA prezentowane jest też bowiem stanowisko, zgodnie z którym aktualny właściciel nieruchomości posiada legitymację do wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. na uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania, która weszła w życie przed nabyciem nieruchomości przez owego aktualnego właściciela, jeśli dotychczasowy właściciel nie skorzystał z uprawnienia do zaskarżenia tejże uchwały. Okoliczność, że uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania weszła w życie przed nabyciem nieruchomości przez jej aktualnego właściciela, nie stanowi zatem samoistnej przesłanki negatywnej do wniesienia przez niego skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. Podnosi się przy tym, że z przepisów u.s.g. nie wynika, aby interes prawny, o którym mowa w art. 101 ust. 1 tej ustawy, musiał istnieć w dacie wejścia w życie uchwały planistycznej obejmującej daną nieruchomość. Sam fakt zbycia nieruchomości nie powoduje więc wygaśnięcia uprawnień z art. 101 ust. 1 u.s.g., lecz skutkuje jedynie przejściem tych uprawnień w ślad za prawem własności. Wykładnia literalna, celowościowa oraz funkcjonalna art. 101 ust. 1 u.s.g. nie upoważnia do takiej interpretacji tego przepisu, która łączyłaby legitymację skargową wyłącznie z prawem własności istniejącym w dacie wejścia w życie aktu prawa miejscowego, tj. przyjęcia tezy odmawiającej właścicielowi nieruchomości legitymacji do skutecznego wniesienia skargi na uchwałę organu gminy z tej tylko przyczyny, że nabył nieruchomość objętą tą uchwałą już po dacie jej wejścia w życie. Wraz z nabyciem nieruchomości przechodzą na nowego właściciela zarówno prawa, jak i obowiązki z nią związane. U podstaw legitymacji skargowej wynikającej z art. 101 ust. 1 u.s.g. leży więc aktualny

interes prawny, czyli taki, który możliwy jest do wyprowadzenia z odpowiedniej normy prawa w chwili wnoszenia skargi do sądu administracyjnego (*vide* – wyroki NSA z dnia: 3 listopada 2009 r. sygn. akt II OSK 1192/09; 7 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 186/10; 2 grudnia 2010 r., sygn. II OSK 1983/10; 10 sierpnia 2011 r. sygn. akt II OSK 1093/11 – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 51/12, LEX nr 1252094; 4 kwietnia 2014 r., sygn. II OSK 2684/12, LEX nr 1485597; 8 lipca 2014 r., sygn. II OSK 3005/12, LEX nr 1519357; 5 maja 2015 r., sygn. II OSK 2394/13, LEX nr 1994963).

Jak wskazał NSA w postanowieniu z dnia 1 marca 2016 r., sygn. II OSK 324/16 (LEX nr 2003698), przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. nie daje też podstaw do przyjęcia, że interes prawny osoby, która stała się właścicielem nieruchomości objętej planem zagospodarowania przestrzennego już po jego uchwaleniu, nie został naruszony z tego powodu, iż mogła ona zapoznać się z ustaleniami tegoż planu dotyczącymi nabytej nieruchomości. *Taka możliwość nie wpływa przecież na znaczenie prawne ustaleń planu dla zakresu wykonywania prawa własności, co jest (...) podstawową przyczyną uznania, że plan miejscowy z reguły narusza interesy prawne właścicieli nieruchomości znajdujących się w jego granicach.*

W orzecznictwie NSA wskazuje się ponadto, że uchwała planistyczna wywołuje skutki prawne nie tylko w dacie jej podjęcia, ale także w okresie późniejszym, przez cały okres jej obowiązywania. Właściciel nieruchomości nie ma przy tym – z woli ustawodawcy – żadnych ograniczeń czasowych, odnoszących się do możliwości jej zaskarżenia w trybie przepisu art. 101 u.s.g. Oznacza to, że chociaż przez określony czas do chwili wniesienia skargi godził się na jej obowiązywanie, to nie przekreśla to w żadnym stopniu jego uprawnień skargowych na przyszłość. Podobnie zatem, w świetle rozwiązań przyjętych w art. 101 ust. 1 u.s.g., nabywca nieruchomości objętej planem miejscowym nie ma obowiązku znoszenia stanu zastanego, nawet jeśli podejmie decyzję o zaskarżeniu

stosownej uchwały w znacznym okresie od jej podjęcia oraz w znacznym okresie od daty nabycia nieruchomości (*vide* – wyroki NSA z dnia: 18 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1806/12, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; 5 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 2394/13, *op. cit.*).

W kontekście niniejszej sprawy podkreślić trzeba, że – jak już wcześniej wskazano – w orzecznictwie przyjmuje się, iż merytoryczne rozpoznanie przez sąd wniesionej w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. skargi jest uzależnione także od spełnienia dodatkowego warunku w postaci wykazania przez podmiot wnoszący skargę, iż jego interes prawny został naruszony przez zaskarżoną uchwałę.

W tym zakresie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym prezentowane jest stanowisko wyrażone w kilkakrotnie już powoływanym wyroku NSA z dnia października 2015 r., na tle którego w niniejszej sprawie została skierowana skarga konstytucyjna, zgodnie z którym to stanowiskiem właścicielowi nieruchomości objętej uchwałą w sprawie miejscowego planu zagospodarowania nie przysługuje prawo do wniesienia skargi na tę uchwałę na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., jeżeli w dacie jej uchwalenia podmiot ten nie legitymował się tytułem własności do przedmiotowej nieruchomości, gdyż nie można wówczas twierdzić, że ustalenia zaskarżonej uchwały naruszają jego interes prawny. Nabycie nieruchomości po uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może prowadzić do kwestionowania ustaleń planistycznych odnoszących się w dacie jego uchwalania do działek będących własnością innego podmiotu. Kwestia uwzględnienia wartości, jaką jest ochrona prawa własności, musi bowiem podlegać ocenie według stanu na dzień podejmowania uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania. Przy ocenie zarzutu naruszenia interesu prawnego właściciela nieruchomości objętej miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego sprzecznie z obowiązującym prawem należy uwzględnić, iż uchwała w przedmiocie tego planu podejmowana jest w określonej dacie, w której istnieje dany stan faktyczny i prawny, odnoszący się do

terenu objętego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Zmiany struktury własnościowej, w szczególności w sytuacji, w której dotychczasowe mienie komunalne staje się własnością prywatną, nie oznaczają, że uchwała planistyczna w sposób nieuprawniony narusza interes prawny nowego właściciela, w sytuacji kiedy w dacie uchwalania planu interes prawny ówczesnego właściciela (jednostki samorządu terytorialnego) był zupełnie inny. W odniesieniu do tego interesu należy ocenić, czy doszło do przekroczenia władztwa planistycznego. Późniejsza, tak istotna zmiana struktury własnościowej, może być rozważana nie w kategoriach nieuprawnionego naruszenia uchwałą planistyczną interesu prawnego nowego właściciela, lecz w kontekście ewentualnie zmiany, choćby w części, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (*vide* – wyroki NSA z dnia: 28 września 2012 r., sygn. II OSK 1574/12, LEX nr 1370496; 8 listopada 2012 r., sygn. II OSK 1998/12, LEX nr 1291949).

W wyroku z dnia 3 maja 2009 r., sygn. II OSK 1715/08 (LEX nr 574684), NSA także wyraził pogląd, iż nowy właściciel nieruchomości nie może zaskarżyć do sądu administracyjnego uchwały planistycznej, gdyż, nabywając tę nieruchomość już po uchwaleniu dotyczącego jej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nabył tylko takie uprawnienia, które zostały ukształtowane przez tenże plan. Plan nic nie zmienił zatem w jego uprawnieniach, a tym bardziej nie mógł naruszyć jego interesu prawnego. Nowy właściciel nie posiadał takiego interesu prawnego, gdyż do dnia wejścia w życie uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie posiadał tytułu prawnego do nieruchomości objętej tym planem. W takiej sytuacji plan ten nie ogranicza prawa własności nowego właściciela nieruchomości, gdyż nabył on to prawo już ograniczone. W stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy NSA stwierdził, iż *Skarżący nabyli nieruchomość gruntową w dniu 31 października 2007 r., gdy tymczasem zaskarżony plan miejscowy został uchwalony już w dniu*

18 stycznia 2007 r. W konsekwencji zaskarżona uchwała nie mogła naruszyć interesu prawnego skarżących do wykorzystania działki pod zabudowę. Skarżący nie posiadali takiego interesu prawnego ani przed uchwaleniem zaskarżonego planu, ani w dniu jego uchwalenia, ani w dniu jego wejścia w życie - gdyż do tego dnia skarżący nie mieli tytułu prawnego do tej działki. Interes prawny powstały już – pod rządami – uchwały (...) uwzględnia jej treści, jest nią od początku ukształtowany i o jego naruszeniu tym aktem nie można w ogóle mówić. Naruszenie będzie zatem możliwe tylko w odniesieniu do takich interesów, które istniały na danym obszarze przed wydaniem aktu, albo też istniały jako pierwotnie niezwiązane z aktem, a następnie zostały „poddane” pod taki akt, już w trakcie jego obowiązywania.

W wyroku z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. I OSK 860/10 (LEX nr 745350), NSA stwierdził, iż związek polegający na tym, że zaskarżona uchwała narusza (czyli pozbawia lub ogranicza) interes prawny lub uprawnienie skarżącego musi istnieć w chwili wprowadzenia w życie danego aktu i powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia go konkretnych, zawartych w przepisach prawa materialnego uprawnień. Skarżący musi wykazać się zatem nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także zaistniałym w dacie wnoszenia skargi, naruszeniem tego interesu lub uprawnienia spowodowanym zaskarżoną uchwałą. Naruszony może być zatem tylko taki interes prawny, który istniał na gruncie przepisów poprzedzających uchwalenie zaskarżonej uchwały. Interes prawny powstały już pod rządami danej uchwały uwzględnia jej treść i jest nią od początku ukształtowany. W takiej sytuacji nie można zatem mówić o jego naruszeniu. Naruszenie jest możliwe tylko w odniesieniu do takich interesów, które istniały na danym terenie przed wydaniem aktu (tak również: W. Kisiel, *Legitymacja jednostki do zaskarżenia uchwał samorządowych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 3 (24)/2009; A. Duda, *Interes prawny w*

polskim prawie administracyjnym, 2008 r., str. 258 i nast. oraz wyrok NSA z dnia 30 maja 2008 r., sygn. II OSK 1762/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W wyroku z dnia 31 sierpnia 2016 r., sygn. II OSK 2926/14 (LEX nr 2142405), NSA wskazał z kolei, iż *fakt, że aktualny właściciel nieruchomości lub części tej nieruchomości posiada legitymację do wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. na uchwałę rady gminy w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która weszła w życie przed nabyciem nieruchomości - jeśli dotychczasowy właściciel nie skorzystał z tego uprawnienia w stosunku do tejże uchwały - nie powoduje, że oceny, czy doszło do naruszenia prawa w toku procedury planistycznej i interesu prawnego strony dokonuje się pod kątem zamierzeń aktualnego właściciela nieruchomości i aktualnego stanu faktycznego*. Podobny pogląd wyraził NSA w wyroku z dnia 31 sierpnia 2016 r., sygn. II OSK 87/15 (LEX nr 2142433).

W wyroku NSA z dnia 23 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 418/15 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), wskazano zaś, że żaden przepis prawa nie obliguje organów planistycznych do przewidywania skutków prawnych związanych z ewentualną prognozą zmiany zapatrywań właścicieli w zakresie przeznaczenia gruntu. W takim przypadku właścicielowi przysługuje ewentualnie prawo żądania zmiany miejscowego planu w odpowiedniej procedurze. W sytuacji, gdy obecne przeznaczenie działki zostało ukształtowane poprzez aktywny udział ówczesnego jej właściciela, zmiana wizji w sposobie zagospodarowania nieruchomości po wielu latach od uchwalenia planu miejscowego nie może prowadzić do stwierdzenia, że interes aktualnego właściciela został w nieuprawniony sposób naruszony kwestionowanym przez niego, wiele lat po uchwaleniu, przepisem planu.

W orzecznictwie sądów administracyjnych istnieje zatem linia orzecznicza, zgodnie z którą właściciel nieruchomości nie może skutecznie

zaskarżyć do sądu administracyjnego uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania obejmującego tę nieruchomość w sytuacji, gdy uzyskał prawo własności tejże nieruchomości już po wejściu w życie przedmiotowej uchwały – gdyż nie posiadał interesu prawnego w tej dacie, a zatem interes ten nie mógł zostać naruszony postanowieniami kwestionowanej uchwały. Przy przyjęciu takiej interpretacji podmioty, które nabyły nieruchomość po podjęciu uchwały planistycznej, zostałyby pozbawione prawa do jej zaskarżenia do sądu administracyjnego. Podmioty te nie mogłyby bowiem wykazać naruszenia ich interesu prawnego przez postanowienia tej uchwały.

Podkreślić jednak trzeba, że w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest także odmienne stanowisko w przedmiocie powiązania istnienia interesu prawnego i jego naruszenia, jako przesłanki do zaskarżenia w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. uchwały planistycznej, z datą podjęcia tejże uchwały.

W tym kontekście wskazać należy na wyrok z dnia 2 czerwca 2009 r., sygn. II OSK 1804/08 (LEX nr 561932), w którym NSA uznał legitymację do zaskarżenia uchwały planistycznej podmiotu, który odzyskał w przepisany trybie wywłaszczoną nieruchomość po podjęciu tej uchwały. W wyroku tym NSA stwierdził, iż w sytuacji, gdy z formalnego punktu widzenia nie orzeczono o zwrocie nieruchomości objętej miejscowym planem zagospodarowania w chwili trwania procedury planistycznej, jak i w momencie przyjmowania uchwały w sprawie tegoż planu, to przesłanki materialnoprawne decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości istniały już w dacie, kiedy wszczęto i prowadzono postępowanie administracyjne o jej zwrot, co uzasadnia przyjęcie, że skarżący miał interes prawny w momencie uchwalania i wejścia w życie zaskarżonej uchwały. Tym samym zaistniał warunek z art. 101 ust. 1 u.s.g. uzasadniający legitymację skargową związaną z naruszeniem interesu prawnego przez zaskarżoną uchwałę. NSA podniósł, iż *dlatego też nie można zgodzić się z poglądem Sądu (pierwszej instancji – przyp. własne), że interes prawny*

skarżącego nie został naruszony zaskarżona uchwałą. Wprawdzie decyzja o zwrocie nieruchomości ma skutek konstytutywny (por. wyrok NSA z 6 lutego 2003 r. I SA 2061/01) to jednak „zwrot nieruchomości lub jej części” oznacza restytucję prawa własności (por. wyrok NSA z 8 grudnia 2000 r. IV SA 2295/98). Przyjść zatem należy, że już samo uprawnienie, wynikające z art. 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami do zwrotu nieruchomości zbędnej dla celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu w sytuacji wdrożenia procedury planistycznej dotyczącej tego terenu, jest równoznaczne z naruszeniem interesu prawnego, o jakim mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Nie budzi wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego, że skoro skarżący (...) mógł skutecznie ubiegać się o zwrot wywłaszczonych nieruchomości w oparciu o przepis art. 137 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż legitymował się interesem prawnym i uprawnieniem wynikającym z art. 28 k.p.a. i jak się okazało skutecznie realizował swoje uprawnienie, albowiem wydano w sprawie ostateczną decyzję o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości uwzględniając tym samym żądanie strony w tym zakresie. Dlatego też w tych okolicznościach sprawy skarżący miał od samego początku interes prawny naruszony skarżonym planem zagospodarowania przestrzennego. Ochrona własności, a także ochrona przed bezpodstawnym wywłaszczeniem została podniesiona do rangi zasad konstytucyjnych (art. 21 ustawy zasadniczej). Rozciąga się ona także na usuwanie skutków takiego wywłaszczenia. Pojęcie własności, do którego odnosi się art. 21 Konstytucji ma charakter autonomiczny i „wykracza poza ujęcie cywilnoprawne” (całokształt praw majątkowych). Jak to wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny między innymi w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 kwietnia 2008 r. K 6/05 z nakazu ochrony własności oraz innych praw majątkowych, które statuuje art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji wynika, że ochrona ta winna być realna. Zaprzeczeniem tej realności jest sytuacja, w której organy gminy w trakcie toczącego się równoległe postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości podejmują wobec

nieruchomości objętych tym postępowaniem rozstrzygnięcia w prawie miejscowym przesądzające o sposobie ich wykorzystania, przed rozstrzygnięciem wniosku o zwrot nieruchomości. Stąd też w pojęciu „właściciel nieruchomości”, który umożliwiłby zaskarżenie przepisu prawa miejscowego w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, mieszczą się nie tylko osoby, które legitymują się prawem własności tej nieruchomości ale i osoby, które na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami dochodzą roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości.

W wyroku z dnia 3 listopada 2009 r., sygn. II OSK 1191/09 (*op. cit.*), NSA wyraził pogląd, iż z przepisów u.s.g. nie wynika, aby interes prawny strony skarżącej oraz jego naruszenie, o którym mowa w 101 u.s.g., **musiały istnieć w dacie wejścia w życie uchwały organu gminy** (podkreśl. własne). *Należy uznać, że związek pomiędzy własną indywidualną sytuacją prawną strony skarżącej a zaskarżoną uchwałą musi powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia danego podmiotu konkretnych uprawnień lub nałożenia obowiązku w dacie wniesienia skargi. Przepis art. 101 ustawy wskazuje jedynie na warunek wniesienia skargi po wcześniejszym bezskutecznym wezwaniu właściwego organu, będącego autorem zaskarżonego aktu do usunięcia zarzucanego naruszenia. Przepis ten, będący szczególną regulacją w stosunku do art. 52 i 53 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi określa jedynie warunki, jakie muszą zostać spełnione, aby można mówić o skutecznym wniesieniu skargi na uchwałę lub zarządzenie podjęte przez organ. NSA stwierdził, że nabycie nieruchomości w okresie, gdy zaskarżona uchwała już obowiązuje nie uniemożliwia zaskarżenia jej w trybie 101 ustawy i wykazania, że zapisy tej uchwały naruszają interes prawny.*

W wyroku z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. II OSK 186/10 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), NSA wskazał, że u podstaw legitymacji skargowej leży aktualny interes prawny. Z tych *m.in.* względów należy uznać, że

nowy właściciel nieruchomości – jako następcą prawny – wstępuje w prawa i obowiązki o charakterze publicznoprawnym wynikające z uprawnień, o jakich mowa w 101 ust. 1 u.s.g.

W wyroku z dnia 10 sierpnia 2011 r., sygn. II OSK 1093/11 (*op. cit.*), NSA stwierdził, iż z przepisów u.s.g. nie wynika, aby interes prawny strony skarżącej, o którym mowa w art. 101 ust. 1 ustawy i jego naruszenie musiało istnieć w dacie wejścia w życie uchwały organu gminy. W tej sytuacji przyjąć należy, że związek pomiędzy własną sytuacją skarżącego, a zaskarżoną uchwałą musi powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia danego podmiotu konkretnych uprawnień, bądź nałożenia obowiązku w dacie wniesienia skargi(...). Przepis art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie ogranicza uprawnienia do wniesienia skargi tylko do podmiotu będącego właścicielem danej nieruchomości w dniu wejścia w życie uchwały. Sąd nie doszukał się także żadnego innego przepisu, który takie ograniczenie wprowadzałby, a zatem mając na uwadze powyższe argumenty, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego brak jest podstaw do pozbawienia skarżącego jako nabywcy nieruchomości korzystania z ochrony swoich praw poprzez możliwość wniesienia skargi do sądu w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Pogląd ten znajduje także uzasadnienie w wynikającej z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP zasadzie prawa do sądu. Poza tym, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, zarówno wykładnia funkcjonalna jak i celowościowa wskazanego wyżej przepisu nie daje podstaw do twierdzenia, że naruszenie interesu prawnego skarżącego przez wydaną przez organ gminy uchwałę może nastąpić tylko w stosunku do podmiotu będącego właścicielem danej nieruchomości objętej uchwałą w dacie wejścia tej uchwały w życie.

W wyroku z dnia 17 stycznia 2012 r., sygn. II OSK 2316/11 (LEX nr 1121219), NSA przedstawił pogląd, iż wykładnia literalna, jak i celowościowa oraz funkcjonalna art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie może

*proceeding to the acceptance of the thesis, refusing the plaintiff's legitimacy to file an effective complaint against the resolution of the municipal authority on the sole ground that she became the owner of the real estate covered by that resolution only after its entry into force. **The content of this provision does not result from the fact that the plaintiff's legal interest was violated at the time of the entry into force of the resolution of the municipal authority** (underlined, own). Shortly after the acquisition of the real estate, it passes to the new owner, both the rights and the obligations associated with it, the link between the plaintiff's situation and the challenged resolution must therefore result in a restriction or deprivation of the specific rights of the plaintiff, or the imposition of an obligation at the time of filing the complaint. NSA pointed out that the acceptance of the view, according to which the complaint against a municipal resolution is admissible only when the plaintiff shows that a direct link between the challenged resolution and the violation of her property rights existed at the time of the introduction of the act and caused the restriction or deprivation of the plaintiff's material rights, would lead first to an unjustified restriction of the constitutionally protected right of ownership (...). (...). On the other hand, the interpretation of art. 101 ust. 1 of the Act, such as that proposed by the plaintiff, could lead to a violation of the constitutional right of access to court (art. 45 ust. 1 of the Constitution of the Republic of Poland) even more, as it is not possible to exclude the situation, in which the request for protection of the legal interest in the form of a complaint against a resolution of the municipal authority, filed after the entry into force of the resolution, is extended in time by the subsequent change of the way of using the thing (real estate) by its then-current owner or his legal successor (similarly in the judgment of NSA of 4 April 2014, case no. II OSK 2684/12, LEX no. 1485597).*

W wyroku z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. II OSK 3005/12 (*op. cit.*), NSA również zajął stanowisko, zgodnie z którym z przepisów u.s.g. nie wynika, aby

interes prawny podmiotu skarżącego uchwałą planistyczna oraz naruszenie tegoż interesu, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., musiały istnieć w dacie wejścia w życie przedmiotowej uchwały. *Nabycie nieruchomości w okresie, gdy zaskarżona uchwała już obowiązuje, nie uniemożliwia następczo zaskarżenia jej w trybie 101 ust. 1 u.s.g. i wykazania, że postanowienia tej uchwały naruszają interes prawny strony skarżącej (ibidem).*

W wyroku z dnia 24 października 2014 r., sygn. II OSK 914/13 (LEX nr 1770043), NSA uznał za błędny pogląd, że naruszenie interesu prawnego skarżących na podstawie art.101 ust. 1 u.s.g. ocenia się na dzień podejmowania uchwały planistycznej, gdyż wykluczałoby to *możliwość zaskarżenia uchwały po dacie jej podjęcia przez inne podmioty, które w późniejszym okresie stały się właścicielami nieruchomości – uzyskały interes prawny. (...). Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia, o których mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. stanowiące legitymację do wniesienia skargi wojewódzki sąd administracyjny ocenia na dzień wezwania organu przez skarżącego do usunięcia naruszenia, a nie na dzień podjęcia przez organ gminy zaskarżonego aktu.*

W powołanym już w niniejszym stanowisku postanowieniu z dnia 1 marca 2016 r., sygn. II OSK 324/16 (*op. cit.*), NSA także podzielił pogląd, zgodnie z którym z treści art. 101 ust. 1 u.s.g. *nie wynika, że legitymowany do wniesienia skargi na uchwałę organu gminy jest tylko ten, którego interes prawny został naruszony w chwili podjęcia uchwały lub gdy jest ona źródłem prawa miejscowego, w chwili wejścia jej w życie.*

Wskazać przy tym należy, że stanowisko, zgodnie z którym nabycie nieruchomości w okresie, gdy zaskarżona uchwała już obowiązuje, nie uniemożliwia zaskarżenia jej następczo w trybie art. 101 u.s.g. i wykazania, że postanowienia tej uchwały naruszają interes prawny strony skarżącej, prezentowane jest także w prawomocnych orzeczeniach wojewódzkich sądów administracyjnych (*vide* – wyroki WSA: w Bydgoszczy – z dnia 5 czerwca

2013 r., sygn. II SA/Bd 270/13; w Gliwicach – z dnia 17 kwietnia 2015 r., sygn. II SA/Gl 63/15; w Warszawie – z dnia 25 lutego 2015 r., sygn. IV SA/Wa 40/15; w Krakowie – z dnia 30 maja 2016 r., sygn. II SA/Kr 1415/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jak wskazał WSA w Bydgoszczy w powołanym wyroku w sprawie o sygn. II SA/Bd 270/13, *dla ustalenia interesu prawnego nie ma znaczenia fakt, że skarżący nabył prawo użytkowania wieczystego po uchwaleniu planu miejscowego, ponieważ z przepisów u.s.g. nie wynika, aby interes prawny, o którym mowa w art. 101 ust. 1 tej ustawy i jego naruszenie musiało istnieć w dacie wejścia w życie uchwały organu gminy. Zasada prawa do sądu przemawia za przyjęciem stanowiska, że legitymacja skargowa przysługuje również tym podmiotom, które w przyszłości, tj. po dniu uchwalenia i wejścia w życie aktu prawa miejscowego staną się adresatem postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (op. cit.).*

Reasumując, nie można uznać, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych doszło do utrwalenia się jednolitej i powszechnej wykładni art. 101 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., jaka była podstawą wydania przez NSA wyroku z dnia października 2015 r., na tle którego Skarżące skierowały skargę konstytucyjną. W praktyce stosowania przepisu art. 101 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 7 i art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. regulacji tej nie została zatem nadana treść, która, w ocenie Skarżących, jest niezgodna z Konstytucją.

Jak już bowiem wskazano, w orzecznictwie sądowoadministracyjnym prezentowana jest także linia, zgodnie z którą możliwe jest zaskarżenie w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. do sądu administracyjnego uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przez podmiot, który nabył nieruchomość objętą tą uchwałą już po jej podjęciu, gdyż może on wykazać istnienie i naruszenie jego

interesu prawnego przez tę uchwałę, pomimo iż został właścicielem nieruchomości dopiero po dacie podjęcia tejże uchwały.

Brak jest zatem jednolitej, powszechnej i stałej linii orzeczniczej w kwestii stosowania zaskarżonej regulacji. Wyklucza to zastosowanie w niniejszej sprawie stanowiska, zgodnie z którym przedmiotem kontroli konstytucyjności mogłaby być norma prawna dekodowana z zaskarżonych przepisów zgodnie z ustaloną praktyką, która ma charakter utrwalony i powszechny.

W związku z tym zasadne jest uznanie, iż, pomimo uczynionego w tym względzie zastrzeżenia w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, Skarżące w istocie nie domagają się zbadania zgodności ze wskazanymi przez Nie wzorcami kontroli konstytucyjnej normy prawnej powszechnie rozumianej i stosowanej przez sądy administracyjne, skonstruowanej na gruncie zaskarżonych przepisów, lecz kwestionują ich wykładnię i prawidłowość zastosowania w swojej indywidualnej sprawie.

Sama wykładnia przepisów prawa, jak też inne fazy jego stosowania (ustalenie stanu faktycznego, subsumcja), nie są objęte kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do usuwania wątpliwości co do wykładni przepisów, których treść nie ma jednoznacznej interpretacji w orzecznictwie sądowym. Nie mieści się bowiem w jego właściwości ustalanie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Trybunał nie kontroluje też prawidłowości wykładni przepisów dokonywanej przez sądy lub inne organy stosujące prawo. Trybunał Konstytucyjny nie może orzekać o stosowaniu prawa czy też w sposób prawnie doniosły oceniać działalności organów państwa, w tym sądów. Trybunał jest bowiem *sądem prawa*, a nie *sądem faktów*. Skarga konstytucyjna w polskim systemie prawnym jest zaś zawsze *skargą na przepis*, a nie na jego konkretne, wadliwe zastosowanie, nawet jeśli prowadziłyby ono do niekonstytucyjnego skutku (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 16 października 2007 r., sygn. SK 13/07,

OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 115; 21 lipca 2010 r., sygn. SK 21/08, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 62; 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85; 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83; 5 kwietnia 2011 r., sygn. P 26/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 18).

W świetle przytoczonej argumentacji uznać należy, że w niniejszej sprawie rozpoznanie skargi konstytucyjnej wykraczałoby poza zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego.

Postępowanie w niniejszej sprawie podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074), wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego