



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 20/16
BAS-WPTK-1749/16

Warszawa, dnia 25 maja 2017 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	25. 05. 2017
l. dz.	zat.

~~Trybunał Konstytucyjny~~

Na podstawie art. 69 ust. 1 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej H K i E G z 4 lutego 2016 r. (sygn. akt SK 20/16) jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny

Niniejsza sprawa została zainicjowana skargą konstytucyjną H K i E G (dalej: skarżące) na tle następującego stanu faktycznego.

Decyzją nr z grudnia 2007 r. Starosta orzekł o zwrocie na rzecz skarżących niezabudowanej nieruchomości położonej w W oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka o nr i , która dotychczas stanowiła własność W . W wyniku odwołania wniesionego od tej decyzji przez Prezydenta W , Wojewoda listopada 2008 r. wydał decyzję (nr) o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji Starosty . Decyzja Wojewody została utrzymana w toku postępowania sądowoadministracyjnego: Wojewódzki Sąd Administracyjny w W wyrokiem z października 2009 r. (sygn. akt) oddalił skargę Prezydenta W na decyzję Wojewody , a następnie Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z lutego 2011 r. (sygn. akt) oddalił skargę kasacyjną Prezydenta W złożoną od tego wyroku WSA w W

W dniu lipca 2009 r. skarżące, na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446, ze zm.; dalej: u.s.g.) w związku z art. 50 § 1, art. 52 § 4, art. 53 § 2 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.) wniosły skargę na uchwałę Rady W nr z lipca 2008 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru (dalej: plan miejscowy) zaskarżając ją w całości oraz wnosząc o stwierdzenie nieważności planu miejscowego w całości, względnie o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działek ewidencyjnych: nr w obrębie , nr i nr w obrębie

W uzasadnieniu skargi wskazano, że w sprawie nie została formalnie stwierdzona zgodność ostatecznego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania

przestrzennego. Ponadto skarżące wskazały na naruszenie istoty prawa własności, ponieważ wprowadzenie publicznych usług oświaty, realizacji szkoły podstawowej z terenami sportowymi oraz możliwości realizacji przedszkola i poradni psychologiczno-pedagogicznej ogranicza podstawowe uprawnienia składające się na treść praw skarżących, wyłączając możliwość korzystania, pobierania pożytków lub pośredniego eksploataowania prawa własności. Tym samym, w ich ocenie plan miejscowy narusza art. 1 ust. 2 pkt 7 w związku z art. 6 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U z 2016 r. poz. 778 ze zm.; dalej: u.p.z.p.) oraz art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji poprzez naruszenie prawa własności w zakresie działek ewidencyjnych nr , nr i nr . Skarżące, chcąc ponad wszelką wątpliwość wykazać naruszenie przez uchwałę Rady W nr z lipca 2008 r. ich interesu prawnego, podnosiły m.in., że uchwała ta: została przyjęta z naruszeniem zasad i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; narusza przysługujące im prawo własności przewidując przeznaczenie działek na ww. cele, a także ustala zbyt szczegółowe warunki zagospodarowania terenu (funkcję oświatową), czego gminie za właściciele nieruchomości czynić nie wolno; zakłada, iż dopuszczalna powierzchnia działki budowlanej ma wynosić m², a najmniejsza dopuszczalna szerokość frontu działki budowlanej ma wynosić metrów, pomimo że żadna z nieruchomości objętych planem nie ma przewidzianej powierzchni oraz szerokości frontu umożliwiającego zabudowę.

Wyrokiem z stycznia 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W (sygn. akt) w sprawie skargi na uchwałę Rady W nr z lipca 2008 r. stwierdził nieważność niektórych postanowień tej uchwały. Od tego wyroku skargi kasacyjne wniosła Rada W oraz skarżące. NSA, po rozpoznaniu sprawy wyrokiem z września 2012 r. (sygn. akt), uchylił ww. wyrok WSA w W i przekazał sprawę temu sądowi do ponownego rozpoznania. Po ponownym rozpoznaniu sprawy, wyrokiem z listopada 2013 r. (sygn. akt) WSA w W ponownie stwierdził nieważność niektórych postanowień zaskarżonej uchwały Rady W . Jak podkreślają skarżące, sądy wszystkich instancji nie miały wątpliwości, że skarżące, będące współwłaścicielami nieruchomości, których dotyczą postanowienia tej uchwały, posiadają interes prawny w zaskarżeniu

planu miejscowego. Od wyroku WSA w W z listopada 2013 r. skargi kasacyjne wniosła Rada W oraz skarżące.

Wyrokiem z października 2015 r. (sygn. akt) NSA oddalił skargę kasacyjną skarżących, uchylił zaskarżony wyrok oraz odrzucił ich skargę na uchwałę Rady W z lipca 2008 r. Zdaniem NSA, bezspornym jest, że skarżące stały się właścicielkami działki nr , podzielonej następnie m.in. na działki nr , , w wyniku orzeczenia o jej zwrocie ostateczną decyzją Wojewody nr z listopada 2008 r. Jednak zaskarżona decyzja w przedmiocie planu miejscowego została podjęta lipca 2008 r., a więc w momencie, w którym nieruchomości ta stanowiła przedmiot własności W . W ocenie NSA brak było zatem podstaw pozwalających skarżącym na kwestionowanie przyjętych rozwiązań planistycznych w stosunku do działki przez pryzmat interesu prawnego skarżących, które stały się właścicielkami przedmiotowej działki, stanowiącej uprzednio mienie komunalne, po upływie kilku miesięcy od daty uchwalenia planu miejscowego. Zdaniem NSA, z treści pism procesowych wynika, że interes prawny skarżących, jako aktualnych właścielek przedmiotowej nieruchomości, jest odmienny od interesu prawnego poprzedniego właściciela – jednostki samorządu terytorialnego. Jak zaznaczył NSA, „w przedmiotowej sprawie 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. Skoro 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 W ustaliła przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu w odniesieniu do tej konkretnej działki. Zwrot skarżącemu działki nr po uchwaleniu planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego nie może prowadzić do kwestionowania ustaleń planistycznych odnoszących się w dacie jego uchwalenia do działki stanowiącej własność W ”. W konsekwencji NSA stwierdził brak legitymacji skarżących do kwestionowania uchwały Rady W i odrzucił ich skargę na uchwałę Rady W z lipca 2008 r. W uzasadnieniu sąd wskazał przy tym, że zajęte przez niego stanowisko jest analogiczne do stanowiska wyrażonego w wyroku NSA z 28 września 2012 r. (sygn. akt OSK 1574/12).

II. Przedmiot kontroli i zarzuty skarżących

1. Zaskarżony przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. ma następujące brzmienie: „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”.

Jako tzw. przepisy związkowe zostały zaskarżone art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.g. Przepisy art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 u.p.z.g. mają następujące brzmienie:

„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”.

Z kolei art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.g. stanowi, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza prawo własności.

2. Uzasadniając swoje wystąpienie do TK skarżące w pierwszej kolejności podkreśliły, że w ich ocenie art. 101 ust. 1 u.s.g. w związku 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 tego przepisu jest nierozłącznie związany z jego treścią i wymaga wydania w tym zakresie wyroku przez TK. Na poparcie tego stwierdzenia skarżące powołały cztery wyroki NSA, w których zaprezentowano stanowisko analogiczne do tego, jakie sąd ten zajął rozstrzygając ich sprawę. Zdaniem skarżących, orzeczenia te wskazują na utrwaloną i konsekwentną praktykę stosowania zaskarżonego przepisu w sposób naruszający standardy konstytucyjne.

3. Skarżące zarzucają zaskarżonym przepisom naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady zaufania do państwa

i stanowionego przez nie prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji. W ocenie skarżących, z tych przepisów konstytucyjnych wynika dla ustawodawcy nakaz tworzenia norm prawnych w sposób zrozumiały, tak by realizowały one wskazany cel, tj., w konkretnym przypadku, uprawnienie do zaskarżenia uchwały w postępowaniu planistycznym, wynikające z posiadania interesu prawnego (prawa własności nieruchomości położonej na obszarze objętym planem miejscowym). Brak możliwości zaskarżenia uchwały, pomimo uprawnień wynikających z treści prawa własności, stanowi, w ich ocenie, ewidentne naruszenie prawa do sądu, które nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji, przy jednoczesnym braku jakiegokolwiek trybu (drogi sądowej) do zmiany (wyeliminowania) postanowień uchwały naruszających prawa, w tym przypadku prawo własności (art. 77 ust. 2 Konstytucji). Jak stwierdzają skarżące, takie działanie ustawodawcy, uzależniające możliwość zaskarżenia uchwały od posiadania interesu prawnego w dacie powzięcia uchwały lub zarządzenia, prowadzi do fikcji uprawnień wynikających z art. 101 ust. 1 u.s.g., co jest tylko pozorem uprawnienia (prawa do sądu).

4. W dalszej kolejności skarżące podnoszą, że zaskarżony przepis prowadzi do nieproporcjonalnego ograniczenia przysługującego im konstytucyjnego prawa własności i do ingerencji w istotę tego prawa, przez co narusza art. 64 Konstytucji. W ocenie skarżących, w zaskarżonej przez nie uchwale Rady W doszło do kolizji między zamierzeniami planistycznymi a konstytucyjnie chronionym prawem własności. Jak stwierdzają skarżące, celem regulacji art. 101 ust. 1 u.s.g. jest ochrona przed nadużywaniem przez gminę swobody uchwałodawczej i wynikającej z tego pokusy uszczuplenia uprawnień poszczególnych podmiotów w sferze administracji publicznej. Pomimo, że skarżące wykazały się konkretnym, indywidualnym interesem prawnym, wynikającym z konkretnej normy prawa materialnego, to nie uzyskały jednak ochrony na drodze sądowej. Jak wynika z zapadłego w ich sprawie wyroku NSA z października 2015 r., każdy, kto nabędzie nieruchomość po dacie uchwalenia planu miejscowego, nie będzie mógł skorzystać z przewidzianego w art. 101 ust. 1 u.s.g. uprawnienia do zaskarżenia uchwały planistycznej nawet wówczas, gdy poprzednicy prawni z uprawnienia takiego nie skorzystali. W ocenie skarżących, taka argumentacja ostać się nie może, gdyż skarga na uchwałę planistyczną przysługuje po wykazaniu interesu prawnego,

którym jest prawo własności nieruchomości lub prawo użytkowania wieczystego nieruchomości w chwili inicjowania postępowania. Ograniczenie dostępu do sądu – w świetle art. 101 ust. 1 u.s.g. – ma miejsce z uwagi na brak możliwości realizacji uprawnień skarżących, czyli domagania się ochrony prawa własności.

Jak zaznaczają skarżące, proces planistyczny ograniczył prawa właścicielskie co do istoty, powstała więc sytuacja, w której własność skarżących została w sposób nieproporcjonalny ograniczona, bez żadnego racjonalnego uzasadnienia, a skarżące pozbawione zostały możliwości poddania uchwały ocenie sądu administracyjnego. Plan miejscowy przyjęty w kwestionowanej uchwale Rady W wyklucza możliwość realizacji przez właścicieli nieruchomości zabudowy terenu i to nie tylko przez skarżące, ale również innych właścicieli. Ustalenie minimalnych wskaźników zagospodarowania na poziomie przewyższającym parametry nieruchomości, ujętych w obszar stosowania tych wskaźników, wyklucza możliwość zrealizowania na nieruchomości przeznaczenia określonego w planie miejscowym, uniemożliwiając jakikolwiek sposób jej zagospodarowania. W ocenie skarżących, konieczność zachowania tych wskaźników wymagałaby powiększenia działek będących ich własnością o tereny sąsiednie. W braku możliwości zagospodarowania należących do nich działek zgodnie z planem miejscowym skarżące upatrują naruszenia ich prawa własności.

W podsumowaniu skargi konstytucyjnej skarżące stwierdzają, że art. 101 ust. 1 u.s.g. w związku 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 przewiduje, że interes prawny lub uprawnienie do zaskarżenia uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do sądu administracyjnego musi istnieć w dacie podjęcia przez organ gminy uchwały (prawo własności nieruchomości lub prawo użytkowania wieczystego), wykluczając zaskarżenie tej uchwały do sądu administracyjnego przez właściciela lub użytkownika wieczystego, który nabył prawo własności lub użytkowania wieczystego po dacie podjęcia przez radę gminy tej uchwały, 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.

III. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 79 Konstytucji, skargę konstytucyjną może wnieść każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone. Skarga konstytucyjna może zostać wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. poz. 2072, dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK).

Skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony wolności i praw podmiotowych, inicjującym tzw. konkretną kontrolę konstytucyjności. W myśl stałego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Jak podkreślił Trybunał w postanowieniu z 22 lutego 2001 r. (sygn. akt Ts 193/00), funkcja skargi konstytucyjnej, jako instrumentu ochrony konstytucyjnych wolności bądź praw skarżącego, przesądza o konieczności istnienia merytorycznego związku pomiędzy treścią zakwestionowanej normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniu praw lub wolności konstytucyjnych. Zdaniem Trybunału: „[R]egulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej musi więc w ten sposób determinować w sensie normatywnym treść wydanego orzeczenia, iż prowadzi to do wskazanego w skardze naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych przysługujących skarżącemu (por. postanowienia TK z: 24 stycznia 1999 r., sygn. akt Ts 124/98; 8 sierpnia 1999 r., sygn. akt Ts 61/99; 1 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 170/99; 2 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 169/99 oraz wyrok TK z 17 kwietnia 2000 r., sygn. akt SK 3/99)”.

Ostatecznym orzeczeniem, z którym skarżąca wiąże naruszenie konstytucyjnych praw, jest wyrok NSA z października 2015 r. (sygn. akt).

2. Przepis art. 101 u.s.g. był już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 16 września 2008 r. (sygn. akt SK 76/06) Trybunał odwołał się do swojego wcześniejszego orzecznictwa (tj. wyroku z 4 listopada

2003 r., sygn. akt SK 30/02) i podtrzymał wyrażone w nim stanowisko, zgodnie z którym: „Legitymacja skargowa wywodzona z art. 101 ust. 1 ustawy [...] nie przysługuje więc z tytułu samej przynależności do wspólnoty samorządowej, gdyż skarga nie ma charakteru *actio popularis*; trzeba, oprócz wskazania niezgodności z prawem uchwały lub zarządzenia organu gminy, wskazać również naruszenie, przez uchwałę lub zarządzenie, konkretnego interesu prawnego lub uprawnienia, wynikających z regulacji materialnoprawnej”. W rezultacie sąd konstytucyjny stwierdził, że art. 101 ust. 1 u.s.g. jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 oraz z art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji. Sejm pragnie zaznaczyć, że obydwa powołane wyroki dotyczyły innego zagadnienia prawnego niż to, które wynika z rozpatrywanej obecnie skargi konstytucyjnej. Również zarzuty przedstawione w niniejszym postępowaniu różnią się od badanych uprzednio przez Trybunał. Skarżącym nie chodzi bowiem o materialnoprawną podstawę ustalenia interesu prawnego (uprawnienia), ale o wymóg istnienia tego interesu w dacie podjęcia przez organ gminy uchwały lub zarządzenia. Taki zarzut nie został rozpoznany w wyroku TK z 16 września 2008 r. (sygn. akt SK 76/06), co nakazuje przyjąć, że w niniejszej sprawie nie może znaleźć zastosowania zasada *ne bis in idem*.

3. Odwołując się do sposobu sformułowania żądania skargi trzeba podkreślić, że z punktu widzenia analizy formalnoprawnej nie budzi aktualnie wątpliwości dopuszczalność kontroli określonego brzmienia przepisu, o ile uzyskał on autorytatywny wyraz w praktyce stosowania prawa i orzecznictwie sądowym.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jakkolwiek przedmiotem kontroli konstytucyjności nie może być konkretny akt stosowania prawa, to organ ten może badać taką treść przepisu, jaką uzyskał on w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej (zob. postanowienie TK z 16 października 2007 r., sygn. akt SK 13/07). Możliwa jest sytuacja, „gdy prawo jest sformułowane w taki sposób, że choć nie jest jednoznacznie niekonstytucyjne i mogłoby być właściwie (czyli bez uszczerbku dla praw i wolności) stosowane, to jednak powszechne stosowanie jest niewłaściwie. Wówczas przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego jest norma prawna dekodowana zgodnie z ustaloną praktyką” (wyrok TK z 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06; zob. także wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05), zwłaszcza w orzecznictwie Sądu

Najwyższego. Jak wskazano m.in. w wyroku TK z 13 kwietnia 1999 r. (sygn. akt K 36/98): „jednym z rudymentów zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa jest [...] to, że obywatel może zakładać, że treści obowiązującego prawa są dokładnie takie, jak to zostało ustalone przez sądy, zwłaszcza gdy ustalenie to zostaje dokonane przez Sąd Najwyższy w tak autorytatywnej procedurze jak przewidziana w art. 390 k.p.c., albo znajduje wyraz w jednolicie ustabilizowanym stanowisku judykatury”. Jak ponadto wskazał Trybunał Konstytucyjny: „stałość, powtarzalność i powszechność praktyki sądowej może nadawać kwestionowanemu unormowaniu w sposób stały i powszechny określone znaczenie, podlegające następnie kontroli konstytucyjności. Stałość i powszechność praktyki, wynikającej z odczytywania przepisów w sposób niekonstytucyjny, powoduje bowiem nadanie samym przepisom trwałego i niekonstytucyjnego znaczenia. [...] Ujawnienie [...] zależności pomiędzy sferą stanowienia i stosowania prawa wymaga jednakże każdorazowo stwierdzenia, czy w istocie rzeczy mamy do czynienia z taką właśnie powtarzalną i powszechną metodą wykładni określonego przepisu (unormowania)” (postanowienie TK z 21 września 2005 r., sygn. akt SK 32/04).

Przytoczony przez skarżącego pogląd sąd konstytucyjny sformułował jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji, jednakże podtrzymał i rozwijał go w swoim późniejszym orzecznictwie. Kwestionowanie samej wykładni przepisów prawnych czy też innych faz stosowania prawa (ustalanie stanów faktycznych, subsumpcja) nie jest objęte kognicją Trybunału, tym niemniej powszechnie przyjęty, przez organy stosujące prawo, sposób rozumienia przepisów prawnych jest nierozdzielnie związany z treścią normatywną tych przepisów, a w konsekwencji z normami prawnymi konstruowanymi na gruncie tych przepisów. W takim sensie wykładnia przepisów prawnych mieści się w obszarze kognicji Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie stwierdzał, że jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju (zob. m.in. wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; 28 stycznia 2003 r., sygn. akt SK 37/01; 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06).

Precyzując charakter przywołanej przez sąd konstytucyjny ustalonej praktyki stosowania przepisów należy zauważyć, że kontrola konstytucyjności będzie dopuszczalna w stosunku do takiej treści przepisu, jaką uzyskał on w wyniku „jednolitej, powszechnej i stałej” wykładni sądowej (zob. postanowienie TK z 16 października 2007 r., sygn. akt SK 13/07; por. postanowienie TK z 21 września 2005 r., sygn. akt SK 32/04; wyrok TK z 6 września 2001 r., sygn. akt P 3/01).

Poza – wymienionymi wyżej – przesłankami pozytywnymi uznania, że treść normatywna danego przepisu jest zgodna z jego rozumieniem przejawiającym się w praktyce organów stosujących prawo, w orzecznictwie Trybunału wskazuje się również na okoliczność limitującą, której wystąpienie wyłącza taką możliwość – przyjęta interpretacja nie może być kwestionowana przez przedstawicieli doktryny (zob. np. postanowienie TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 37/04).

4. Skarżące kwestionują art. 101 ust. 1 u.s.g. w związku 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 uniemożliwia on zaskarżenie uchwały lub zarządzenia podjętego przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej podmiotowi, który nie wykaże interesu prawnego oraz naruszenia interesu prawnego w dacie podjęcia przez organ gminy uchwały lub zarządzenia. Ujmując problem z innej perspektywy, skarżące podnoszą niekonstytucyjność stanowiącego przedmiot kontroli przepisu, w zakresie, w jakim umożliwia ona zaskarżenie uchwały lub zarządzenia jedynie podmiotowi, który wykazał interes prawny oraz naruszenie interesu prawnego w dacie podjęcia przez organ gminy uchwały lub zarządzenia.

W ocenie Sejmu brak jest jednak podstaw do akceptacji stanowiska skarżących, zgodnie z którym zakwestionowana przez nie wykładnia jest powszechnie przyjęta przez organy stosujące prawo. W orzecznictwie sądów administracyjnych znaleźć można szereg wypowiedzi wskazujących na odmienną od zakwestionowanej w skardze interpretację kwestionowanej regulacji. Przykładowo, w wyroku NSA z 3 listopada 2009 r. (sygn. akt II OSK 1192/09) jednoznacznie stwierdzono: „Z przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nie wynika, aby interes prawny strony skarżącej oraz jego naruszenie, o którym mowa w art. 101 musiało istnieć w dacie wejścia w życie uchwały organu gminy. 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. [...] Odnosząc powyższe do sprawy niniejszej uznać należy, że nabycie nieruchomości w okresie, gdy zaskarżona uchwała już obowiązuje nie uniemożliwia zaskarżenia jej w trybie art. 101 ustawy i wykazania, że zapisy tej uchwały naruszają interes prawny”. Podobne stanowisko wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 10 sierpnia 2011 r. (sygn. akt II OSK 1093/11), w którym przyjęto: „Z dniem nabycia nieruchomości legitymacja skargowa w zakresie niezrealizowanych uprawnień wynikających z przepisów prawa przechodzi na nabywcę. To zaś oznacza, że co do zasady nabywca nieruchomości posiada legitymację do wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) na uchwałę rady gminy uznającą jego nieruchomość za użytek ekologiczny. Jednakże warunkiem dopuszczalności takiej skargi jest uprzednie niewykonanie tego uprawnienia przez dotychczasowego właściciela, albowiem skorzystanie z tych uprawnień przez poprzednika prawnego wyklucza możliwość złożenia skargi przez jego następcę. Zarówno wykładnia funkcjonalna, jak i celowościowa wskazanego wyżej przepisu nie daje podstaw do twierdzenia, że naruszenie interesu prawnego 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”. Zaprezentowana powyżej wykładnia kwestionowanego przepisu znalazła akceptację w następujących wyrokach sądów administracyjnych: WSA z siedzibą w Poznaniu z 6 lipca 2016 r. (sygn. akt II SA/Po 160/16); NSA z 10 lipca 2012 r. (sygn. akt II OSK 1064/12); NSA z 7 kwietnia 2010 r. (sygn. akt II OSK 186/10); NSA z 13 listopada 2012 r. (sygn. akt II OSK 2105/12); NSA z 4 kwietnia 2014 r., (sygn. akt II OSK 2684/12); NSA z 8 lipca 2014 r. (sygn. akt II OSK 3005/12) oraz w postanowieniu NSA z 11 października 2012 r. (sygn. akt II OSK 1428/12). Podkreślić należy, że przedstawiona we wskazanych powyżej rozstrzygnięciach interpretacja kwestionowanej w skardze regulacji znajduje uzasadnienie w treści zaskarżonego przepisu, który nie relatywizuje interesu prawnego osoby wnoszącej skargę do momentu podjęcia uchwały. Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że kwestionowana przez skarżące wykładnia art. 101 ust. 1 u.s.g. nie spełnia wypracowanych w orzecznictwie TK kryteriów wykładni jednolitej, powszechnej i stałej.

Sejm zwraca uwagę, że same skarżące we wniesionej skardze konstytucyjnej odwołały się do orzeczenia TK z 15 lipca 1996 r. (sygn. akt K 5/96), w którym Trybunał stwierdził, że „nieprawidłowe stosowanie przepisu ustawowego nie oznacza automatycznie jego niekonstytucyjności i powinno być skorygowane poprzez działania powołanych do tego władz administracyjnych i organów sądowych. Dopiero, gdyby ponad wszelką wątpliwość okazało się, że przepis zyskał w praktyce treść sprzeczną z konstytucją uzasadnione stać by się mogło orzeczenie o niekonstytucyjności tak rozumianego i stosowanego przepisu”. W ocenie Sejmu skarżące we wniesionej skardze nie wykazały, aby przepis w rozumieniu zakwestionowanym w skardze konstytucyjnej, spełniał powyższe wymogi.

Zauważyć należy, że skarżące powołały cztery wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego, w których przyjęto – ich zdaniem – identyczną co w ich sprawie wykładnię zaskarżonego przepisu (wyroki NSA z: 4 listopada 2009 r., sygn. akt OSK II 1387/09; 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 1998/12; 28 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1574/12; 8 grudnia 2013 r. sygn. akt II OSK 2282/13). W ocenie Sejmu przywołanie tych orzeczeń nie uzasadnia jeszcze twierdzenia, że także kwestionowana przez skarżące wykładnia ma charakter stałej i powszechnej. Nie mniej istotna jest okoliczność, że prezentowana w skardze teza głosząca, iż te rozstrzygnięcia (jak też wyrok NSA, stanowiący ostateczne orzeczenie w sprawie skarżących, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji), zostały wydane na podstawie art. 101 u.s.g. w rozumieniu kwestionowanym we wniesionej skardze konstytucyjnej, nie znajduje potwierdzenia w treści tych orzeczeń.

Z uzasadnienia wydanego w sprawie rozstrzygnięcia NSA wynika, że ostatecznie odrzucił on wniesioną skargę na uchwałę Rady W nie z tego powodu, że skarżące nie miały w dacie podjęcia uchwały interesu prawnego w jej kwestionowaniu, lecz dlatego, że w dniu podjęcia uchwały nie można było przyjąć naruszenia jakiegokolwiek interesu prawnego związanego z nieruchomością stanowiącą aktualnie własność skarżących. Jak wyjaśnił NSA w uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia (odwołując się do wyroku NSA z 28 września 2012 r., wydanego w sprawie o sygn. akt II OSK 1574/12): „Skład orzekający w niniejszej sprawie w pełni podziela zawarty w uzasadnieniu tego wyroku pogląd, że uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 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 ewentualnej zmiany, choćby w części, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”.

W ocenie Sejmu, należy rozróżnić wymóg istnienia interesu prawnego osoby skarżącej uchwałą podjętą przez organ samorządu terytorialnego w dacie jej podjęcia, od wymogu istnienia w tym momencie czasowym interesu prawnego właściciela terenu objętego planem zagospodarowania przestrzennego (niekoniecznie skarżącego).

Rozróżnienie to zdaje się być dostrzegane także w doktrynie prawa administracyjnego. Jak stwierdza Z. Niewiadomski: „Artykuł 101 ust. 1 u.s.g. powiązał legitymację skargową z interesem prawnym istniejącym w dniu wejścia w życie zaskarżonej uchwały (zob. wyr. NSA z 4 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1387/09, Legalis). Stąd też do wniesienia skargi nie legitymuje stan jedynie zagrożenia naruszeniem; w skardze należy wykazać, w jaki sposób doszło do naruszenia prawem chronionego interesu lub uprawnienia podmiotu wnoszącego skargę. [...] Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia może być przedmiotem skargi następcy prawnego osoby (jednostki), której interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone. Z tych względów należy uznać – jak zasadnie podniósł to NSA w wyroku z 7.4.2010 r. (sygn. akt I OSK 186/10, niepubl.) – iż nowy właściciel nieruchomości – jako następca prawny – wstępuje w prawa i obowiązki o charakterze publicznoprawnym wynikające z uprawnień, o jakich mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. Dotychczasowy właściciel wraz ze zbyciem nieruchomości traci na rzecz nowego właściciela niezrealizowane uprawnienie z art. 101 ust. 1 u.s.g. Z dniem zbycia nieruchomości legitymacja skargowa w zakresie «nieskonsumowanych» uprawnień przechodzi na nabywcę nieruchomości. To zaś oznacza, że aktualny właściciel nieruchomości posiada legitymację do wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. na uchwałę rady gminy w przedmiocie uchwalenia (zmiany) miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego, która weszła w życie przed nabyciem nieruchomości, jeśli dotychczasowy właściciel nie skorzystał z tego uprawnienia w stosunku do tejże uchwały. Okoliczność zatem, że uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego weszła w życie przed nabyciem nieruchomości przez jej aktualnego właściciela, nie stanowi samoistnej przeszkody (przesłanki negatywnej) do wniesienia przez nowego właściciela skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. Sam fakt zbycia nieruchomości nie powoduje wygaśnięcia uprawnień z art. 101 ust. 1 u.s.g., lecz skutkuje jedynie przejściem tych uprawnień w ślad za prawem własności. Odmienne stanowisko prowadziłoby do nieuzasadnionego ograniczenia konstytucyjnie chronionego prawa własności. Zgodnie z art. 140 k.c., właściciel może korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa i rozporządzać rzeczą w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności – art. 64 Konstytucji RP. Z tego też względu w pełni zgodzić się trzeba z NSA, że przepisów obowiązujących ustaw nie można interpretować w sposób, który powodowałby, że właściciel nieruchomości nie mógłby korzystać z prawnej ochrony swoich uprawnień, w tym poprzez wniesienie skargi do sądu administracyjnego na akt prawa miejscowego naruszający jego prawo własności” (Z. Niewiadomski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2001, komentarz do art. 101 u.s.g., nb. 3).

Powyższe rozważania potwierdzają zasadność wyrażonej już tezy, zgodnie z którą nie można utożsamiać wymogu istnienia interesu prawnego właściciela terenu objętego planem zagospodarowania przestrzennego (niekoniecznie skarżącego) w dacie podjęcia uchwały (wyrażonego w treści uzasadnienia wyroku NSA, z którego wydaniem skarżące wiążą naruszenie przysługujących im praw) z kwestionowanym przez skarżące wymogiem istnienia interesu prawnego osoby skarżącej uchwałę w dacie jej podjęcia.

Sejm raz jeszcze zwraca uwagę, że Naczelny Sąd Administracyjny, uzasadniając odrzucenie skargi w sprawie skarżących, podkreślał nie tyle okoliczność, że skarżące nie były właścicielami nieruchomości objętej planem zagospodarowania przestrzennego w dacie jego uchwalenia, ile fakt, że w dacie

wydania uchwały interes prawny aktualnego właściciela nieruchomości objętej planem zagospodarowania przestrzennego nie został naruszony.

Analiza zarzutów wysuniętych w skardze uzasadnia twierdzenie, że skarżące nie dostrzegają wskazanego powyżej rozróżnienia. Prowadzona w skardze argumentacja, której celem jest wykazanie niezgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją, za punkt wyjścia przyjmuje założenie, zgodnie z którym art. 101 u.s.g. wymaga, aby osoba kwestionująca uchwałę była właścicielem nieruchomości w dacie jej podjęcia. Skarżące wyraźnie podnoszą, że nabycie nieruchomości po tym terminie dyskwalifikuje je jako podmioty uprawnione do zaskarżenia planu zagospodarowania przestrzennego. Jak wskazano w uzasadnieniu wniesionej skargi, w takiej sytuacji uprawnione do zaskarżenia uchwały planistycznej są jedynie podmioty będące właścicielami – posiadające interes prawny – w dacie podjęcia uchwały, podczas gdy pozostali właściciele, którzy nabyli nieruchomość po podjęciu tej uchwały, zostają pozbawieni uprawnienia do jej zaskarżenia. Powyższa konstatacja pozwala stwierdzić, że skarżące nie kwestionują wymogu istnienia naruszenia interesu prawnego właściciela nieruchomości objętej miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w dacie uchwalenia tego planu (który to wymóg może być wywiedziony z orzecznictwa sądów administracyjnych), tylko przesłankę istnienia naruszenia interesu prawnego osoby wnoszącej skargę na ten akt organów gminy w dacie jego uchwalenia. Tego ostatniego wymogu nie da się jednak wywieść ani z treści przepisu, ani z orzecznictwa sądów administracyjnych. Jak stwierdził jednoznacznie NSA w wyroku z 4 kwietnia 2014 r. (sygn. akt II OSK 2684/12): „[...] sama okoliczność nabycia nieruchomości po wejściu w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie uzasadnia odmowy przyznania skarżącej kasacyjnie legitymacji skargowej. Nabycie nieruchomości objętej miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego nie oznacza automatycznie, że nabywcy tej nieruchomości nie przysługują uprawnienia przewidziane w art. 101 ust. 1 ustawie o samorządzie gminnym”.

Reasumując, w ocenie Sejmu nie ma podstaw do przyjęcia tezy, że wykładnia zaskarżonego przepisu kwestionowana we wniesionej skardze konstytucyjnej ma charakter wykładni jednolitej, powszechnej i stałej, która upoważniałaby Trybunał do kontroli konstytucyjności normy prawnej o treści wywiedzionej przez organy stosujące prawo (zob. postanowienia TK z: 21 września 2005 r., sygn. akt SK 32/04;

16 października 2007 r., sygn. akt SK 13/07; wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05; 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06; 11 lipca 2011 r., sygn. akt P 1/10).

Niezależnie od powyższego, Sejm zwraca uwagę, że istnieją poważne wątpliwości, czy Naczelny Sąd Administracyjny wydając rozstrzygnięcie uznane przez skarżące jako ostateczne, rzeczywiście dokonał takiej wykładni zaskarżonego przepisu, jaka została zakwestionowana przez skarżące we wniesionej skardze konstytucyjnej. Wydanie ostatecznego orzeczenia na podstawie zaskarżonego przepisu, ale w innym rozumieniu niż to ustalone w skardze konstytucyjnej, stanowi kolejny argument przemawiający za przyjęciem, że wniesiona skarga konstytucyjna nie spełnia jej formalnych przesłanek, a co za tym idzie niemożliwe jest jej merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

5. Z uwagi na powyższe, Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński