



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 23 lutego 2017 r.

Sygn. akt SK 38/15

BAS-WPTK-2302/15

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY K A N C E L A R I A	
wpl. dnia	23. 02. 2017
L.dz. L. zał.	

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 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 S L z 21 stycznia 2013 r. (sygn. akt SK 38/15), 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 sprawy

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym.

Decyzją Naczelnika Dzielnicy z października 1983 r. (znak:), w trybie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (t.j. Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.), została wywłaszczona na rzecz Skarbu Państwa nieruchomość położona w W (obszar), oznaczona jako część działki ewidencyjnej nr o powierzchni ha, z ogólnej powierzchni ha, stanowiącej współwłasność skarżącego. Część nieruchomości o powierzchni ha wywłaszczono na wniosek skarżącego z sierpnia 1983 r. Wywłaszczona nieruchomość została przeznaczona pod budowę

Wnioskiem z czerwca 1998 r. skarżący wystąpił o zwrot niezagospodarowanej części wywłaszczonej nieruchomości.

Decyzją z grudnia 2009 r. (nr) Starosta orzekł o zwrocie skarżącemu nieruchomości położonej w W przy , stanowiącej działkę ewidencyjną nr z obrębu o powierzchni m2, będącej częścią dawnej działki nr z obrębu

Od decyzji Starosty z grudnia 2009 r. odwołanie złożył Prezydent W , które zostało oddalone przez Wojewodę w decyzji z sierpnia 2010 r. (znak:). W dniu

lipca 2008 r. Rada W podjęła uchwałę Nr w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru (; dalej: m.p.z.p.).

W dniu listopada 2011 r. skarżący, reprezentowany przez pełnomocnika, 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.), po uprzednim wniesieniu w dniu

października 2011 r. wezwania do usunięcia naruszenia prawa, zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W m.p.z.p., w części obejmującej: (1) ustalenie na nieruchomości skarżącego najmniejszej dopuszczalnej powierzchni działki budowlanej – m² – § ust. pkt m.p.z.p.; (2) ustalenie na nieruchomości skarżącego najmniejszej dopuszczalnej szerokości frontu działki budowlanej – m – § ust. pkt m.p.z.p.; (3) zakaz obsługi komunikacyjnej nieruchomości skarżącego od strony – § ust. pkt i m.p.z.p.; (4) nakaz podłączenia nieruchomości skarżącego do infrastruktury technicznej od strony sieci projektowanych w ścieżce rowerowej – § ust. pkt lit. , pkt lit. , pkt lit. , pkt lit. m.p.z.p.

Wyrokiem z lutego 2012 r. (sygn. akt) Wojewódzki Sąd Administracyjny w W orzekł o nieważności § ust. pkt i m.p.z.p. w części dotyczącej działki ewidencyjnej nr z obrębu Powyższe orzeczenie zostało zaskarżone w trybie skargi kasacyjnej przez skarżącego oraz Radę W

Wyrokiem z września 2012 r. (sygn. akt) Naczelny Sąd Administracyjny uznał za zasadną skargę kasacyjną Rady W oraz uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę skarżącego. W uzasadnieniu swojego orzeczenia sąd ten stwierdził, że wobec tego, iż działka ewidencyjna nr z obrębu w dacie uchwalenia m.p.z.p. (tj. lipca 2008 r.) stanowiła przedmiot własności W , a na powrót stała się własnością skarżącego w wyniku decyzji Wojewody z sierpnia 2010 r. utrzymującej w mocy decyzję Starosty z grudnia 2009 r., to brak podstaw pozwalających na kwestionowanie przyjętych rozwiązań planistycznych w stosunku do tej działki przez pryzmat interesu prawnego podmiotu, który stał się właścicielem działki, stanowiącej uprzednio mienie komunalne, po upływie dwóch lat od daty uchwalenia kwestionowanej uchwały planistycznej. Ponadto, sąd uznał, że „[o]czywistym jest, że interes prawny skarżącego, jako aktualnego właściciela nieruchomości, może odbiegać od interesu prawnego jednostki samorządu terytorialnego. Jednakże nie oznacza to, że rozwiązania planistyczne dotyczące przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, w tym, znajdującej się na obszarze jednostki planistycznej , działki nr naruszają interes skarżącego

sprzecznie z obowiązującym prawem. 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, jak w rozpoznawanej sprawie, działka nr w dacie uchwalenia zaskarżonej uchwały planistycznej 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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może prowadzić do kwestionowania ustaleń planistycznych odnoszących się w dacie jego uchwalania do działki stanowiącej własność W ”.

II. Przedmiot kontroli

1. Skarżący wniósł o stwierdzenie, niezgodności:

1) art. 101 ust. 1 u.s.g. – 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 wykaze interes prawny oraz naruszenie interesu prawnego w dacie podjęcia przez organ gminy uchwały lub zarządzenia – z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 2 Konstytucji;

2) art. 101 ust. 1 u.s.g. w związku z 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 (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 778, ze zm.; dalej: u.p.z.p.) – 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 – z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 2 Konstytucji, a także z art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji.

2. Zaskarżone przepisy u.s.g. i u.p.z.p. stanowią: „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 uchwałą lub zarządzenie do sądu administracyjnego” (art. 101 ust. 1 u.s.g.); „W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza: [...] prawo własności” (art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.); „Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości” (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.); „Każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do: 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” (art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.).

III. Zarzuty skarżącego

Zdaniem skarżącego: „Dyrektywy wywodzące się z art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP nakazują Ustawodawcy takie ukształtowanie wymogów formalnych, które w przypadku ich spełnienia będą uprawniały do realizacji założonego celu, dla którego przepis został powołany. [...] Brak możliwości zaskarżenia uchwały [o której mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., *in casu*: m.p.z.p. – uwaga własna], pomimo uprawnienia wypływającego z treści prawa własności, stanowi ewidentne naruszenie prawa do sądu, które nie znajduje racjonalnego uzasadnienia w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, przy jednoczesnym braku jakiegokolwiek trybu (drogi sądowej) do zmiany (wyeliminowania) postanowień uchwały naruszającej prawo własności (art. 77 ust. 2 Konstytucji RP). [...] Brak jest jakichkolwiek podstaw do uznania, iż podmiotowi, który nabył nieruchomość po dacie uchwalenia uchwały planistycznej nie przysługuje prawo zaskarżenia uchwały do sądu administracyjnego. Takowa interpretacja wykracza poza sferę interesu prawnego i z konstytucyjnego prawa do sądu tworzy fikcję”.

IV. Analiza formalnoprawna

1. W postanowieniu z 25 lutego 2014 r. (sygn. akt Ts 20/13) wydanym na etapie wstępnej kontroli Trybunał Konstytucyjny wskazał, że art. 101 ust. 1 u.s.g. był już przedmiotem kontroli sądu konstytucyjnego, który wyrokiem z 16 września 2008 r. (sygn. akt SK 76/06) orzekł o jego zgodności z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 oraz art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji. Z tego powodu – w zakresie badania zgodności art. 101 ust. 1 u.s.g. z art. 45 ust. 1, art. 2 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji – Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej ze względu na zbędność orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in principio* ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.).

Odnosnie do kwestii naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji sąd konstytucyjny podkreślił, że zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej dotyczy prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) – skoro jednak w wyroku z 16 września 2008 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 101 ust. 1 u.s.g. jest zgodny m.in. z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji, to ocena ta przesądza także o zbędności orzekania w zakresie zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności odnoszonej do praw wywiedzionych ze wskazanych unormowań Konstytucji.

W dalszej kolejności Trybunał stwierdził, że zarzut naruszenia art. 64 ust. 3 Konstytucji przez art. 101 u.s.g. (w powiązaniu z art. 1 ust. 2 pkt 7 oraz art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.) jest oczywiście bezzasadny. Nie można bowiem abstrahować od tego, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowana jest w określonej dacie, w której istnieje konkretny stan faktyczny i prawny, dotyczący terenu objętego tym planem. Zmiany struktury własnościowej, zwłaszcza w sytuacji, gdy dotychczasowe mienie komunalne staje się własnością prywatną, nie oznaczają, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w sposób nieuprawniony narusza interes prawny nowego właściciela, gdy w dacie uchwalania tego planu interes prawny ówczesnego właściciela (jednostki samorządu terytorialnego) był zupełnie inny.

Na postanowienie Trybunału z 25 lutego 2015 r. (sygn. akt Ts 20/13) zażalenie złożył pełnomocnik skarżącego. Trybunał uwzględnił wniesiony środek odwoławczy i uchylił zaskarżone orzeczenie, wskazując że: „[P]roblem przedstawiony w analizowanej skardze konstytucyjnej dotyczy dopuszczalnych ram ograniczenia ochrony prawa własności jednostki w postępowaniu sądownoadministracyjnym, którego przedmiotem jest zakwestionowanie postanowień planu zagospodarowania przestrzennego (stanowiącego akt prawa miejscowego). Kwestionowane regulacje nie uwzględniają bowiem sytuacji, w której podmiot, wnoszący w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. skargę na plan zagospodarowania przestrzennego, odzyskał w przepisany trybie wyłączonej nieruchomości po uchwaleniu tego planu (która *nota bene* w dacie uchwalania planu stanowiła własność komunalną). To zaś *de lege lata* powoduje, że podmioty, które wykazują interes prawny oraz jego naruszenie w dacie wniesienia skargi do sądu administracyjnego, ale nie w dacie podjęcia przez organ gminy uchwały w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego – gdyż nieruchomości tych podmiotów stanowiły wówczas, na skutek wyłączenia, własność komunalną – nie mają możliwości skutecznego zaskarżenia do sądu administracyjnego planu zagospodarowania przestrzennego, który – w ich ocenie – stanowi niedopuszczalną ingerencję w prawo własności. W świetle powyższego nie można uznać za oczywiście bezzasadny zarzutu skarżącego, że kwestionowane przepisy powodują, iż właściciel nieruchomości (wyłączonej przed uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego, a następnie zwróconej po jego uchwaleniu) nie może korzystać z prawnej ochrony swoich uprawnień, w tym przez wniesienie skargi do sądu administracyjnego na akt prawa miejscowego naruszający – w jego ocenie – prawo własności. Jednocześnie Trybunał zwraca uwagę na to, że wydanie przez TK wyroku w sprawie SK 76/06 – ze względu na różnice dotyczące sformułowanych w tamtej i w rozpatrywanej sprawie zarzutów, a także różnice w zakresie przedmiotów zaskarżenia – nie może zostać uznane za negatywną przesłankę procesową (*ne bis in idem*) w przypadku skarżącego” (postanowienie TK z 14 października 2015 r., sygn. akt Ts 20/13).

2. W ugruntowanym orzecznictwie Trybunału nie budzi wątpliwości, że pozytywnie zakończone wstępne badanie skargi konstytucyjnej i przekazanie jej do

merytorycznego rozpoznania nie zwalnia składu orzekającego od badania – na każdym etapie postępowania – czy w sprawie nie zachodzi ujemna przesłanka procesowa, pociągająca za sobą konieczność umorzenia postępowania (zob. postanowienie pełnego składu TK z 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13; por. postanowienia TK z: 21 listopada 2001 r., sygn. akt K 31/01; 20 marca 2002 r., sygn. akt K 42/01; 27 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 50/03; 16 marca 2005 r., sygn. akt SK 41/03; 12 października 2011 r., sygn. akt SK 22/10; 11 września 2012 r., sygn. SK 19/12; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15). Innymi słowy, dopiero szczegółowa analiza okoliczności sprawy prowadzona na etapie merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, pozwala ostatecznie ustalić, czy skarga spełnia wymogi wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK) Trybunał w obecnej fazie postępowania nie jest związany wynikami wstępnej kontroli ujętymi w zarządzeniu sędziego Trybunału o nadaniu skardze biegu albo postanowieniu Trybunału o uwzględnieniu zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Jeśli wydanie orzeczenia byłoby niedopuszczalne ze względu na niespełnienie wymogów skargi konstytucyjnej, konieczne jest umorzenie postępowania (zob. postanowienie TK z 22 marca 2016 r., sygn. akt SK 6/15).

Mając powyższe na uwadze, w pierwszej kolejności, Sejm odniesie się do formalnoprawnych przesłanek merytorycznego rozpoznania skargi.

3. W tym miejscu wypada, dla porządku, odnotować uwzględnione w niniejszym stanowisku zmiany adresów publikacyjnych u.s.g. oraz u.p.z.p., wynikające z ogłoszenia przez Marszałka Sejmu jednolitego tekstu ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie gminnym) oraz jednolitego tekstu ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 maja 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym). Wspomniane zmiany pozostają jednak bez wpływu na istotę problemu konstytucyjnego podniesionego przez skarżącego.

4. W pierwszej kolejności należy ocenić, czy istotnie rozstrzygnięcie wydane przez Trybunał w sprawie o sygn. akt SK 76/06, nie czyni – przynajmniej w pewnym zakresie – orzekania w niniejszej sprawie zbędnym. Wyrokiem z 16 września 2008 r. (sygn. akt SK 76/06) sąd konstytucyjny orzekł bowiem, 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.

Przedstawiony w relacjonowanej sprawie Trybunałowi zarzut niekonstytucyjności zasadał się na stosowanej przez sądy administracyjne zawężającej wykładni legitymacji skargowej, wynikającej z zaskarżonego przepisu, bowiem jak wówczas argumentowali skarżący: „Sądy stosujące art. 101 ust. 1 ustawy [u.s.g. – uwaga własna] przyjmują [...], że prawo do zaskarżania aktów administracyjnych przysługuje jedynie tym, którzy wykażą 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”. Skarżący wskazali nadto, 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”.

Podsumowując, argumenty przedstawione we wskazanej wyżej skardze konstytucyjnej dotyczyły źródła interesu prawnego (uprawnienia) i pojemności tych pojęć, co miało rzutować na ograniczenie legitymacji skargowej w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 101 u.s.g.

Odnosząc się do wszystkich przedstawionych w sprawie zarzutów, Trybunał doszedł do wniosku, iż: „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 – miałyby każdy, kto jest członkiem wspólnoty samorządowej. Byłaby to przesłanka wystarczająca, bez konieczności wskazania konkretnego, indywidualnego interesu prawnego, wynikającego z przepisów prawa materialnego”.

Podjęte przez Trybunał rozstrzygnięcie ograniczało się zatem do oceny przytoczonego wyżej zarzutu i zostało oparte na następującej konkluzji: „[L]egitymacja 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 jak wspomniano wcześniej, przytaczając wyrok Trybunału z 4 listopada 2003 r. [sygn. akt SK 30/02 – uwaga własna] – byłaby nie do pogodzenia z regulacją prawną zawartą w art. 101 ust. 1 ustawy (oraz w całym art. 101 ustawy).

Tego rodzaju legitymacja skargowa, polegająca na inicjowaniu, przez członków wspólnoty samorządowej gminy, kontroli legalności uchwał i zarządzeń organów gminy, bez względu na ochronę prawnie uzasadnioną, 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 art. 45 ust. 1 Konstytucji. Pojęcie «sprawy», co Trybunał wielokrotnie podkreślał, wiąże się bowiem ze sprawą indywidualną, której tożsamość jest identyfikowana przez związek z określonym podmiotem prawa, oraz określonym stanem faktycznym, który ma być prawnie zakwalifikowany przez sąd. [...] 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 pragnie nadmienić, że regulacja materialnoprawna, określająca konkretny interes prawny, jest rezultatem działań ustawodawcy, któremu przysługuje swoboda określania celów i zakresu regulacji prawnej, ale swoboda ta

nie jest nieograniczona i podlega również kontroli konstytucyjnej. [...] art. 101 ust. 1 ustawy nie narusza art. 77 ust. 2 Konstytucji. Taka konstatacja jest konsekwencją powyższych ustaleń Trybunału dotyczących zgodności zaskarżonego przepisu z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał stwierdził bowiem, że art. 101 ust. 1 ustawy nie narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji, odsyłając do regulacji materialnoprawnej konkretnego interesu prawnego, stanowiącego konieczną przesłankę inicjowania kontroli sądu administracyjnego wspomnianych uchwał lub zarządzeń organu gminy. Jest więc rzeczą oczywistą, że zaskarżony przepis ustawy nie zamyka drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

W świetle powyższego trzeba stwierdzić, że zarzuty przedstawione w niniejszym postępowaniu przez skarżącego różnią się od rozpoznawanych uprzednio przez Trybunał. Skarżącemu nie chodzi bowiem o materialnoprawną podstawę ustalania interesu prawnego (uprawnienia), ale o wymóg istnienia tego interesu w dacie podjęcia przez organ gminy uchwały lub zarządzenia. Taki zarzut nie został natomiast 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*.

5. Tryb postępowania inicjowanego skargą konstytucyjną charakteryzuje się pewnymi szczególnymi cechami, na które wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie z treścią art. 79 ust. 1 Konstytucji, podstawową przesłanką skorzystania ze skargi konstytucyjnej jest zakwestionowanie takich przepisów, które wykazują podwójną kwalifikację. Prowadząc do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego, muszą jednocześnie być podstawą ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w indywidualnej sprawie skarżącego. Zasadnicze znaczenie ma wymaganie, aby na podstawie kwestionowanego w skardze przepisu zapadło ostateczne orzeczenie naruszające konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego. Przedmiot skargi konstytucyjnej został określony w samej Konstytucji; może nim być jedynie konstytucyjność podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia przez sąd lub organ administracji publicznej o konstytucyjnych prawach, wolnościach lub obowiązkach skarżącego. W odróżnieniu od wniosków kierowanych przez podmioty wyliczone

w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, skarga nie jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli abstrakcyjnej, a więc realizowanej w oderwaniu od płaszczyzny stosowania kwestionowanych przepisów. 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 (por. np. postanowienia TK z: 22 lutego 2001 r., sygn. akt Ts 193/00; 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt Ts 193/02; 6 lipca 2005 r., sygn. akt SK 27/04). Ustalenie spełnienia tego warunku wymaga sięgnięcia do sprawy, na tle której zapadło orzeczenie, i skonfrontowania podstawy prawnej orzeczenia z przedmiotem zaskarżenia. Wykonanie tych czynności umożliwia art. 53 ust. 2 pkt 1 ustawy o TK, w myśl którego: „Do skargi konstytucyjnej dołącza się: [...] wyrok, decyzję lub inne rozstrzygnięcie wydane na podstawie przepisu, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 [przepisu, ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją – uwaga własna]”.

Jednym z zaskarżonych w niniejszym postępowaniu przepisów jest art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. („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 [...]).

Wymaga zauważenia, że w wydanym w sprawie skarżącego wyroku (tak w sentencji, jak i w uzasadnieniu) z września 2012 r. (sygn. akt) NSA nie powołał tego przepisu. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że: „Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w planowaniu przestrzennym należy uwzględnić prawo własności. Jest to jedna z zasad, obowiązująca organ w procesie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, służąca ochronie prawa własności. Ściśle

z niniejszym przepisem powiązany jest art. 6 omawianej ustawy. 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 (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Dlatego też badając, czy doszło do naruszenia interesu prawnego właściciela nieruchomości objętej miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego sprzecznie z obowiązującym prawem, wskazującego na przekroczenie tzw. władztwa planistycznego, należy mieć na uwadze strukturę własnościową określonego obszaru, stanowiącego jednostkę planistyczną, istniejącą w dacie uchwalania kwestionowanego planu. [...] Wskazane przepisy ujmują istotę rozpoznawanej sprawy. Nie można bowiem z pola widzenia tracić, 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”. O ile zatem można zasadnie twierdzić, że wymienione przepisy u.p.z.p. wraz z art. 101 ust. 1 u.s.g. stanowiły podstawę normy prawnej zastosowanej w orzeczeniu rozstrzygającym o konstytucyjnych prawach i wolnościach skarżącego, o tyle przesłanek tych nie spełnia art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.

Z tego powodu Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w zakresie dotyczącym art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. Skarżący podkreśla, że „domaga się zbadania zgodności ze wskazanymi wzorcami kontroli konstytucyjnej, nie kwestionując stosowania przez Naczelny Sąd Administracyjny wykładni zaskarżonych przepisów”. Mając na uwadze, że Trybunał jest sądem prawa, zaznacza zatem, iż zakwestionowane w skardze przepisy zyskały „w praktyce treść, zdaniem skarżącego odmienną od celu regulacji i jednoznacznie sprzeczną z Konstytucją RP, a sposób rozumienia przepisu prawnego jest nierozłącznie związany z jego treścią i wymaga wydania w tym zakresie wyroku przez Trybunał Konstytucyjny”. Skarżący odwołał się w tym względzie do orzeczenia Trybunału 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”.

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 kwestionowanie 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).

nabyli działkę nr 260 już po wejściu w życie planu, więc plan nie mógł naruszyć ich wcześniejszych interesów prawnych. Brak takiego naruszenia wyklucza legitymację do zaskarżenia planu, a Sądowi I instancji uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie zarzutów skargi na temat planu [...]” (wyrok NSA z 3 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1715/08); „[Z]wiązek 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 spowodowanego 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. Naruszenia jest możliwe tylko w odniesieniu do takich interesów, które istniały na danym terenie przed wydaniem aktu (tak: W. Kisiel, *Legitymacja jednostki do zaskarżenia uchwał samorządowych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 3(24)/2009; A. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, str. 258 i nast. [...])” (wyrok NSA z 18 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 860/10).

Skarżący zdaje się jednak zupełnie nie dostrzegać, że w judykaturze prezentowany jest również pogląd przeciwny, zgodnie z którym: „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. [...] 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” (wyrok NSA z 3 listopada 2009 r., sygn. akt

II OSK 1192/09); „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 jedynie przejście tych uprawnień w ślad za prawem własności. Warunkiem jednak dopuszczalności takiej skargi jest to, aby dotychczasowy właściciel (poprzedni właściciel) nie «skonsumował» wcześniej uprawnień z art. 101 ust. 1 u.s.g. w odniesieniu do tej samej uchwały [...] Wykładnia tak literalna jak i celowościowa, funkcjonalna przepisu art. 101 ust. 1 SamGminU [u.s.g. – uwaga własna] – zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie orzekającym – nie upoważnia do takiej interpretacji tego przepisu, która łączyłaby legitymację skargową wyłącznie z prawem własności istniejącym w dacie wejścia w życie aktu prawa miejscowego. Także 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 adresatami postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” (wyrok NSA z 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 186/10; por. wyrok NSA z 13 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2105/12; Z. Niewiadomski [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa. Komentarz Online*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, wyd. 1/2011, komentarz do art. 101, teza 3); „Wbrew stanowisku Sądu I instancji brak jest podstaw do odmówienia skarżącemu legitymacji do skutecznego wniesienia skargi na uchwałę organu gminy z tej tylko przyczyny, że stał się on właścicielem nieruchomości objętej tą uchwałą już po dacie jej wejścia w życie, albowiem z przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nie wynika, alby 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” (wyrok NSA z 10 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1093/11); „[U] podstaw legitymacji skargowej wynikającej z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym leży aktualny interes prawny. Nowy właściciel nieruchomości wstępuje w prawa i obowiązki o charakterze publicznoprawnym

wynikające z uprawnień, o jakich mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym które posiadał poprzedni właściciel. Dotychczasowy właściciel wraz ze zbyciem nieruchomości traci na rzecz nowego właściciela, będącego jego następcą prawnym, niezrealizowane uprawnienie z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z dniem zbycia nieruchomości legitymacja skargowa w zakresie uprawnień, z których zbywca nieruchomości nie skorzystał, przechodzi na nabywcę. To zaś oznacza, że aktualny właściciel nieruchomości posiada legitymację do wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na uchwałę rady gminy w przedmiocie uchwalenia (zmiany) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która weszła w życie przed nabyciem nieruchomości, jeśli dotychczasowy właściciel (lub właściciele) nie skorzystał z tego uprawnienia w stosunku do tej uchwały (por. wyrok NSA z 10 sierpnia 2011 r., II OSK 1093/1, wyrok NSA z 7 kwietnia 2010 r., II OSK 186/10, wyrok NSA z 10 lipca 2012 r., II OSK 1064/12, wyrok NSA z 11 października 2012 r., II OSK 1428/12). Okoliczność zatem, że uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego weszła w życie przed nabyciem nieruchomości przez skarżącą kasacyjnie nie stanowi samoistnej przeszkody do wniesienia przez nowego właściciela skargi w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, o ile poprzedni właściciel «nie skonsumował» wcześniej tych uprawnień wobec zaskarżonej uchwały” (wyrok NSA z 4 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2684/12); „Naczelnny Sąd Administracyjny w tym składzie podziela te stanowiska prezentowane w judykaturze, wedle których nabycie nieruchomości w okresie, gdy zaskarżona uchwała już obowiązuje nie uniemożliwia następczo zaskarżenia jej w trybie art. 101 Usg i wykazania, że postanowienia tej uchwały naruszają interes prawny strony skarżącej [...]. Warunkiem do skutecznego wniesienia skargi jest to, aby poprzednik prawny nabywcy nieruchomości nie korzystał z przysługujących mu uprawnień do zaskarżenia takiej uchwały. Aktualny właściciel nieruchomości ma legitymację do wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 Usg na uchwałę rady gminy w przedmiocie uchwalenia (zmiany) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która weszła w życie przed nabyciem nieruchomości, jeśli dotychczasowy właściciel (dotychczasowi właściciele) nie skorzystał z tego uprawnienia w stosunku do tej uchwały [...]” (wyrok NSA z 8 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 3005/12).

9. Zaprezentowane wypowiedzi Naczelnego Sądu Administracyjnego przeczą tezie skarżącego o utrwaleniu się jednolitej wykładni kwestionowanych przepisów, takiej, jaka legła u podstaw orzeczenia NSA wydanego w sprawie poprzedzającej wywiedzenie skargi konstytucyjnej. Można wręcz dopatrywać się kształtowania się linii orzeczniczej prezentującej pogląd przeciwny. Nawet jednak, gdy przy ocenie utrwalenia się obu poglądów w judykaturze przyjmą optykę najbardziej przychylną dla skarżącego, nie można nie uznać inaczej, niż stwierdzić istnienie przeciwstawnych nurtów orzeczniczych, świadczących o istnieniu sporu wykładniczego. Taka zaś okoliczność przesądza, że w niniejszym postępowaniu mamy do czynienia ze skargą na nieobjęte kognicją Trybunału stosowanie prawa. Jak już była o tym mowa, sąd konstytucyjny „nie jest powołany do usuwania wątpliwości co do wykładni przepisów, których treść nie ma jednoznacznej interpretacji w orzecznictwie sądowym. Nie jest już bowiem właściwy do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw” (postanowienie TK z 19 października 2010 r., sygn. akt SK 8/09). W przywołanym wyżej orzeczeniu, wobec ustalenia rozbieżności w orzecznictwie NSA Trybunał uznał, że: „W świetle przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej należy stwierdzić, że jest to skarga na stosowanie prawa. Rozbieżność orzecznictwa NSA wykluczyła bowiem zastosowanie w rozpatrywanej sprawie stanowiska, zgodnie z którym przedmiotem kontroli konstytucyjności może być norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką, która ma charakter utrwalony i powszechny. Tym samym rozpoznanie skargi wykracza poza kompetencje Trybunału. Postępowanie w niniejszej sprawie podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 TKU [ustawy o TK z 1997 r. – uwaga własna] ze względu na niedopuszczalność orzekania” (*ibidem*, por. np. postanowienie TK z 28 lipca 2015 r., sygn. akt SK 22/14, w którym Trybunał przyjął, że: „[S]karżąca, przywołując liczne wypowiedzi Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, wprost wskazuje na rozbieżną praktykę orzeczniczą w zakresie wykładni zakwestionowanego przepisu i w owej rozbieżności upatruje niepewność sytuacji procesowej stron postępowania [...] Na niejednolitość poglądów prezentowanych w orzecznictwie i piśmiennictwie, dotyczących interpretacji art. 15 ust. 1 pkt 4 ZNKU [ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej

konkurencji, t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503, ze zm. – uwaga własna], zwrócił uwagę także Trybunał w wyroku o sygn. SK 20/12. Trybunał w obecnym składzie podzielił ten pogląd i w konsekwencji stwierdził, że w zakresie zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji rozpatrywana skarga jest skargą na stosowanie prawa. Wyklucza to kognicję Trybunału i powoduje konieczność umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność orzekania [...]”).

10. Mając na uwadze poczynione dotychczas ustalenia, Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński