



Warszawa, dnia 16 grudnia 2015 r.

PG VIII TK 123/15

(SK 38/15)

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	17. 12. 2015
L.dz.	L.zał.

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną S L. o stwierdzenie, że:

„1. art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z dnia 12 października 2001 roku, Dz. U. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), 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 uchwały lub zarządzenia, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 w zw. z art. 45 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP;

2. art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z dnia 12 października 2001 roku, Dz. U. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) w zw. 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 (tekst jednolity z dnia 24 kwietnia 2012 roku, Dz. U. z 2012 roku, poz. 647 z późn. 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 zw. z art. 45 ust. 1 i art. 2 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP”

- na podstawie art. 56 pkt 5 w zw. z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) -

przedstawiam następujące stanowisko:

na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej S L. (dalej: Skarżący) zarzucił niezgodność:

1) art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz. U. z 2015 r., poz. 1515; dalej: 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 wykaże interes prawny oraz naruszenie interesu prawnego w dacie podjęcia przez organ gminy uchwały lub zarządzenia – z art. 45 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 w zw. z art. 45 ust. 1 i art. 2 Konstytucji;

2) art. art. 101 ust. u.s.g. w zw. z art. 6 ust. 1 i 2 pkt 1 oraz art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (jednolity tekst: Dz. U. z 2015 r., poz. 199 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 oraz art. 31 ust. 3 w zw. z art. 45 ust. 1 i art. 2 Konstytucji, a także z art. 77 ust. 2 w zw. z art. 2 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji.

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

Decyzją Naczelnika Dzielnicy z dnia października 1983 r., nr , wywłaszczona została na rzecz Skarbu Państwa nieruchomość położona w W (obszar), oznaczona jako część działki ewidencyjnej nr o powierzchni ha, z ogólnej powierzchni ha, stanowiąca własność S L. Wywłaszczenie nastąpiło w trybie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.). Część nieruchomości o powierzchni ha wywłaszczona została na wniosek Skarżącego, zgłoszony podczas rozprawy wywłaszczeniowej w dniu sierpnia 1983 r., z uwagi na utrudniony dojazd do pozostałej części nieruchomości.

Zgodnie z decyzją o lokalizacji inwestycji nr z dnia sierpnia 1975 r. oraz decyzjami o zatwierdzeniu planu realizacyjnego: nr z dnia czerwca 1982 r. i nr z dnia kwietnia 1983 r., wywłaszczona nieruchomość została przeznaczona pod

W dniu czerwca 1998 r. Skarżący wystąpił z wnioskiem o zwrot niezagospodarowanej części wywłaszczonej nieruchomości.

Postanowieniem z dnia lutego 2004 r., nr 194/04, Wojewoda wyznaczył Starostę jako organ właściwy do rozpatrzenia sprawy zwrotu przedmiotowej nieruchomości.

Decyzją z dnia grudnia 2009 r., nr , Starosta orzekł o zwrocie na rzecz Skarżącego wywłaszczonej nieruchomości położonej w W przy , stanowiącej działkę ewidencyjną nr z obrębu o powierzchni m², będącej częścią dawnej działki nr z obrębu

Od decyzji tej odwołanie wniósł Prezydent W , które zostało oddalone decyzją Wojewody z dnia sierpnia 2010 r., znak , nr

Jeszcze zanim zapadła prawomocna decyzja o zwrocie Skarżącemu przedmiotowej nieruchomości, Rada W podjęła uchwałę z dnia lipca 2008 r., Nr , w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru

W dniu listopada 2011 r. Skarżący, po uprzednim wezwaniu w dniu października 2011 r. do usunięcia naruszenia jego interesu prawnego, zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W powyższą uchwałę Rady W w części obejmującej:

- 1) ustalenie na nieruchomości Skarżącego najmniejszej dopuszczalnej powierzchni działki budowlanej – m² – § ust. pkt ;
- 2) ustalenie na nieruchomości Skarżącego najmniejszej dopuszczalnej szerokości frontu działki budowlanej – m – § ust. pkt ;
- 3) zakaz obsługi komunikacyjnej nieruchomości Skarżącego od strony – § ust. pkt ;
- 4) nakaz podłączenia nieruchomości Skarżącego do infrastruktury technicznej od strony sieci projektowanych w ścieżce rowerowej – § ust. pkt lit. , pkt lit. , pkt lit , pkt lit.

i wniósł o stwierdzenie jej nieważności w tym zakresie.

Wyrokiem z dnia lutego 2012 r., sygn. akt ,
 Wojewódzki Sąd Administracyjny w W orzekł o nieważności § ust.
 pkt i zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki ewidencyjnej
 nr z obrębu Od wyroku tego skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu
 Administracyjnego wnieśli Skarżący oraz Rada W

Wyrokiem z dnia września 2012 r., sygn. akt ,
 Naczelny Sąd Administracyjny - Izba Ogólnoadministracyjna uwzględnił skargę
 kasacyjną Rady W , uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę
 wniesioną przez Skarżącego.

Uzasadniając powyższe rozstrzygnięcie, Naczelny Sąd Administracyjny
 stwierdził, że – zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. – w planowaniu
 przestrzennym należy uwzględnić prawo własności. Zasada ta, wiążąc organ
 w procesie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, służy ochronie
 prawa własności. Z przepisem tym ściśle powiązany jest art. 6 u.p.z.p.
 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi bowiem podstawę
 do ingerencji w prawo własności, gdyż jego ustalenia, wprowadzając określone
 ograniczenia odnośnie do przeznaczenia i zagospodarowania danego terenu,
 ograniczają prawo własności (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Dlatego, badając, czy doszło
 do przekroczenia tzw. władztwa planistycznego, a przez to do naruszenia
 interesu prawnego właściciela nieruchomości objętej miejscowym planem
 zagospodarowania przestrzennego, należy mieć na uwadze strukturę
 własnościową określonego obszaru stanowiącego jednostkę planistyczną,
 istniejącą w dacie uchwalania kwestionowanego planu. Skarżący stał się
 właścicielem działki nr w wyniku orzeczenia o jej zwrocie ostateczną
 decyzją Wojewody nr z dnia sierpnia 2010 r.
 Upřednio stanowiła ona mienie komunalne i była własnością W
 Zaskarżona uchwała Rady W w sprawie miejscowego planu
 zagospodarowania przestrzennego obszaru podjęta
 została w dniu lipca 2008 r. W tej dacie Skarżący nie był właścicielem

działki. W takiej zaś sytuacji brak jest podstaw pozwalających na kwestionowanie rozwiązań planistycznych dotyczących owej działki przez pryzmat interesu prawnego podmiotu, który stał się jej właścicielem po upływie dwóch lat od podjęcia kwestionowanej uchwały planistycznej. Sąd zauważył przy tym, że interes prawny Skarżącego, jako aktualnego właściciela nieruchomości, może być z rozbieżny z interesem prawnym jednostki samorządu terytorialnego. Nie oznacza to wszakże, iż rozwiązania planistyczne dotyczące przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, na którym położona jest działka będąca obecnie własnością Skarżącego, naruszają jego interes prawny w sposób sprzeczny z obowiązującym prawem. „Kwestia uwzględnienia w procesie planowania wartości, jaka 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 (...) 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”.

Zdaniem Skarżącego, przepisy stanowiące podstawę rozstrzygnięcia w jego sprawie są niezgodne z Konstytucją. W szczególności, w ocenie Autora skargi konstytucyjnej, art. 101 ust. 1 u.s.g. narusza konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) w powiązaniu z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) i zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Z kolei 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. jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) w powiązaniu z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) i zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), a nadto narusza zakaz zamykania drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji) oraz godzi w zasady ograniczania prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji).

Wątpliwości konstytucyjne wzbudza – zdaniem Skarżącego – utrwalona wykładnia zaskarżonego przepisu stosowana przez sądy administracyjne, zgodnie z którą art. 101 ust. 1 u.s.g. daje prawo zaskarżenia uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jedynie podmiotom będącym właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości, które wykażą się konkretnym interesem prawnym w dacie podjęcia uchwały, natomiast odmawia takiego prawa podmiotom, które stały się właścicielami i użytkownikami wieczystymi nieruchomości po uchwaleniu tegoż planu. Według Skarżącego, dla zasadności takiej interpretacji nie można znaleźć racjonalnych przesłanek. Celem regulacji zawartej w art. 101 ust. 1 u.s.g. jest bowiem ochrona właścicieli przed skutkami nadużycia władztwa uchwałodawczego i otwarcie im drogi do sądowej kontroli aktów prawa miejscowego naruszających ich interes. Dlatego też, zdaniem Skarżącego,

prawo zaskarżenia uchwały organu gminy na podstawie tego przepisu służy każdemu, kto wykaże, iż narusza ona jego interes, bez względu na datę jej podjęcia. Skarżący podniósł, że wykazał się w niniejszej sprawie konkretnym, indywidualnym interesem prawnym, wynikającym z normy prawa materialnego, a mimo to nie uzyskał ochrony prawnej, bowiem odmówiono mu prawa do sądu. Tymczasem „[b]rak 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”. Takie zaś ograniczenie prawa do sądu powoduje równocześnie niemożność domagania się ochrony prawa własności, naruszonego uchwałą organu gminy.

Skarżący wskazał, że naruszenie interesu prawnego, o jakim mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., rozumiane jest w doktrynie i orzecznictwie jako naruszenie subiektywnie pojmowanego przez skarżącego jego interesu, który obiektywnie polega na nieprzestrzeganiu przez organ powszechnie obowiązujących norm prawnych. Interes prawny, o którym mowa w tym przepisie, związany jest ze sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego, wynikających z norm prawa materialnego kształtujących sytuację prawną skarżącego. W opinii Autora niniejszej skargi, uprawniony do zaskarżenia danego aktu prawa miejscowego jest podmiot, który wykaże naruszenie jego interesu przez ten akt w dacie jego kwestionowania. Skarżący podkreślił, że w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się zwłaszcza prawo własności (art. 1 ust. pkt 7 u.p.z.p.), zaś ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wraz z innymi przepisami, kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust 1 u.p.z.p.), przy czym każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jeżeli nie narusza to chronionego

prawem interesu publicznego oraz osób trzecich (art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Zdaniem Skarżącego, fakt nabycia nieruchomości po podjęciu uchwały planistycznej w żaden sposób nie wpływa na obiektywny fakt naruszenia zaskarżoną uchwałą jego interesu prawnego. Uprawnienie do zaskarżenia uchwały rady gminy nie zostało ograniczone ani przedmiotowo, ani podmiotowo, ani też czasowo. Z uprawnienia tego może skorzystać jedynie właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości, dlatego nie ma podstaw do badania, czy zaskarżona uchwała mogła naruszać uprawnienia właścicielskie poprzednika prawnego podmiotu wnoszącego skargę. Sąd administracyjny ma bowiem obowiązek orzekać w oparciu o stan prawny istniejący w chwili wniesienia skargi. Dlatego też fakt nabycia nieruchomości po dacie uchwalenia kwestionowanej uchwały jest, w ocenie Skarżącego, obojętny z punktu widzenia naruszenia przez ten akt prawa własności. Ocenie sądu podlega bowiem naruszenie interesu prawnego podmiotu, który kwestionuje zgodność z prawem uchwały, podjętej w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy, a przede wszystkim przez pryzmat prawa własności tegoż podmiotu. Skarżący zarzucił, że proces planistyczny ograniczył jego uprawnienia właścicielskie co do istoty, w sposób nieproporcjonalny i bez żadnego racjonalnego uzasadnienia. Przyjęte w kwestionowanej uchwale planistycznej ustalenia powodują, że Skarżący nie może zabudować swojej nieruchomości, chociaż teren ten przewidziany jest w tejże uchwale pod zabudowę. Mimo tak dalekiej ingerencji w jego prawa, Skarżący nie może poddać uchwały kontroli sądowej, która jest źródłem tej ingerencji.

Powyższe argumenty doprowadziły ostatecznie Skarżącego do wniosku, że „art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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 wieczystego użytkowania 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 gminę uchwały w sprawie miejscowego 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. 64 ust. 3 Konstytucji RP” (skarga konstytucyjna, *in fine*).

Przedmiotem skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie Skarżący uczynił przepis art. 101 ust. 1 u.s.g. zaskarżony samodzielnie, jak i w powiązaniu z art. 1 ust. 2 pkt 7 oraz art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt u.p.z.p. Przepisy te mają następujące brzmienie:

„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”.

„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;
- 2) (...).”.

Zaskarżony art. 101 ust. 1 u.s.g. określa przesłanki wniesienia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę lub zarządzenie podjęte przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej. Zgodnie z tym przepisem, skargę tę może wnieść każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone tego rodzaju aktem prawnym, po uprzednim bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia. Z powyższego wynika, że wniesienie skargi na uchwałę lub zarządzenie organu gminy możliwe jest wówczas, gdy spełnione są dwie przesłanki.

Po pierwsze, przedmiotem zaskarżenia jest akt prawa miejscowego w postaci uchwały lub zarządzenia organu gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej.

Po drugie, skarżącym jest podmiot, który wykaże, że zaskarżona uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienie. Oznacza to, że skarżący musi wykazać, iż w konkretnym wypadku istnieje związek pomiędzy jego własną prawnie gwarantowaną (a nie wyłącznie faktyczną) sytuacją a zaskarżaną przezeń uchwałą lub zarządzeniem. Musi to być związek polegający na tym, że uchwała ta narusza (czyli pozbawia lub ogranicza) właśnie interes prawny lub uprawnienia skarżącego albo jako indywidualnego podmiotu (np. jako właściciela), albo też jako członka określonej wspólnoty samorządowej (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2003 r., sygn. akt III RN 42/02, OSNP 2004/7/114).

Dodatковым warunkiem dopuszczalności wniesienia skargi w tym trybie jest bezskuteczność uprzedniego wezwania organu, który wydał kwestionowany akt prawny, do usunięcia naruszenia. Z wezwaniem tym można wystąpić w każdym czasie. Wezwanie to jest bezskuteczne wtedy, gdy wezwany organ gminy wyraźnie odmówi usunięcia naruszenia bądź nie zajmie żadnego stanowiska w tej kwestii w terminie przewidzianym dla załatwienia sprawy w postępowaniu administracyjnym (zob. G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LEX 2012).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że w przeciwieństwie do postępowania prowadzonego na podstawie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (jednolity tekst: Dz. U. z 2013 r., poz. 267 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, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2004 r., sygn. akt OSK 476/04, ONSA i WSA z 2005 r. Nr 1, poz. 2). Skarga złożona w trybie powyższego przepisu nie ma bowiem charakteru *actio popularis*, zatem do jej wniesienia nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2005 r., sygn. akt OSK 1437/2004, Wokanda 2005 r. Nr 7-8, str. 69). Dodać należy nadto, że przepis art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie daje podstawy do korzystania przez każdego z prawa do wniesienia skargi w interesie publicznym (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2003 r., sygn. akt III RN 42/02, *op. cit.*).

Jak podkreśla się w orzecznictwie, nawet ewentualna sprzeczność uchwały z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli uchwała ta nie narusza prawem chronionego interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego

(zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2002 r., sygn. akt II SA 2503/01, LEX nr 81964).

Niewątpliwie zatem przymiot strony w postępowaniu dotyczącym legalności aktu prawa miejscowego kształtowany jest na innych zasadach aniżeli w postępowaniu administracyjnym, regulowanym przepisami k.p.a. Dopiero naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia otwiera drogę do merytorycznego rozpoznania (oceny) uchwały bądź zarządzenia organu gminy.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem, na skarżącym spoczywa obowiązek wykazania się nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także zaistniałym w dacie wnoszenia skargi, nie w przyszłości, naruszeniem tego interesu prawnego lub uprawnienia. Wnoszący skargę w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. musi wykazać, że istnieje bezpośredni związek pomiędzy jego prawnie gwarantowaną sytuacją a zaskarżoną uchwałą lub zarządzeniem, polegający na tym, że akt ten narusza jego interes prawny lub uprawnienia. Taki związek musi istnieć w chwili wprowadzenia w życie owego aktu i powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia skarżącego konkretnych uprawnień, mających oparcie w przepisach prawa materialnego (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 września 2001 r., sygn. akt II SA 1410/01, LEX nr 53376 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Go 229/13, LEX nr 1332739).

O powodzeniu skargi z art. 101 ust. 1 u.s.g. przesądza wykazanie naruszenia przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na sytuację prawną skarżącego. To bowiem przepisy prawa materialnego są źródłem uprawnień i interesów prawnych. Przyjmuje się, że interes prawny powinien być aktualny, osobisty (własny, indywidualny) i dotyczyć bezpośrednio sfery prawnej określonego podmiotu. Aktualność interesu prawnego oznacza, że po wejściu w życie takiego aktu w danej sytuacji

faktycznej i prawnej, ów interes obiektywnie istnieje. Wymóg ten wiąże się z realnością interesu prawnego. Powinien on istnieć rzeczywiście i nie może to być interes tylko przewidywany w przyszłości ani też hipotetyczny. „Naruszenie interesu konkretnej osoby ma polegać na stworzeniu realnego zagrożenia, istniejącego już w chwili wejścia w życie uchwały, a jeżeli nie zostanie zniwelowane na skutek wezwania do usunięcia naruszenia prawa, w dacie wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Naruszenie to, nie może polegać na tym, że w przyszłości uchwała mogłaby wywołać skutki bliżej nieokreślone, czyli, stwarzać zagrożenie wystąpienia naruszenia w przyszłości” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 sierpnia 2008 r., I OSK 277/08, LEX nr 490092).

W związku z tym, że źródłem interesu prawnego lub uprawnienia, o których mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., jest zawsze norma prawna ogólna i abstrakcyjna (akt normatywny), albo też norma prawna jednostkowa i konkretna (decyzja stosowania prawa), w skardze należy wykazać, w jaki sposób doszło do naruszenia prawem chronionego interesu lub uprawnienia podmiotu wnoszącego skargę (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 września 2007 r., sygn. akt II GSK 255/07, LEX nr 3744829).

Niewątpliwie uchwała dotycząca miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest uchwałą podjętą w sprawie z zakresu administracji publicznej. Legitymowanym do wniesienia skargi na plan miejscowy w trybie art. 101 u.s.g. jest zaś bezsprzecznie właściciel nieruchomości objętej ustaleniami planu (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 117/13, LEX nr 1511174).

W przepisach zawartych w art. 1-8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym unormowane zostały podstawowe zasady o charakterze materialnoprawnym wyznaczające podstawy działania organów administracji publicznej. Sformułowane zostały także definicje podstawowych terminów używanych w ustawie, określono

uprawnienia podmiotów niepodporządkowanych organom administracji publicznej w zakresie zagospodarowania terenów oraz podstawy ochrony ich interesów prawnych (zob. H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX 2013).

Art. 1 ust. 1 u.p.z.p. określa zakres przedmiotowy ustawy, zaś ust. 2 tego przepisu wymienia wartości, potrzeby i okoliczności, które muszą być uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Pośród tych zasad i wartości, które nie stanowią zamkniętego katalogu, w punkcie 7 ust. 2 uwzględnione jest prawo własności. Chociaż prawo to zostało wymienione na dość odległym miejscu, jednakże nie budzi wątpliwości, iż ma ono w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego bardzo istotne znaczenie. Potwierdził to Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 31 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 575/10, uznał, iż «[o]czywistym 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, a 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. Samodzielność gminy nie może jednak niweczyć praw jednostkowych (indywidualnych).

Wprawdzie przepis art. 1 ust. 2 pkt 1 i 9 tej ustawy przewiduje, że w zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz potrzeby interesu publicznego, lecz nakazuje także uwzględniać prawo własności - art. 1 ust. 2 pkt 7. Brzmienie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednoznacznie wskazuje, że "interes publiczny" nie uzyskał prymatu pierwszeństwa w odniesieniu do interesu jednostki. Przyjęte w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

(Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) rozwiązania prawne (...) oparte są na zasadzie równowagi interesu ogólnopublicznego, interesu gminy i interesu jednostki.».
(LEX nr 673878).

Podstawowe znaczenie dla określenia roli prawa własności jako przedmiotu ingerencji władzy publicznej w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego ma jednak art. 6 u.p.z.p. W ust. 1 przepis ten ustanawia sposób wykonania prawa własności nieruchomości na obszarze objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, który jest kształtowany przy łącznym zastosowaniu ustaleń planu miejscowego, a także innych przepisów, których uwzględnienie wymagane jest na danym obszarze. Art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. ma natomiast na celu ochronę interesu osób mających tytuł prawny do terenu objętego miejscowym planem albo decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Przewidziano w nim, że właścicielowi nieruchomości nie można odmówić prawa do jej zagospodarowania, w przypadku gdy przewidywane użycie nieruchomości jest zgodne z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Odmowa może nastąpić jedynie wówczas, gdy zamierzone wykorzystanie terenu spowoduje naruszenie chronionego prawem interesu publicznego lub osób trzecich (zob. D. Okolski, Ł. Dumin, G. Kuźma, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, fragment pozycji: Prawo budowlane i nieruchomości. Komentarz*, Wydawnictwo C.H.Beck 2014).

Poddanie przedstawionej skargi konstytucyjnej ocenie merytorycznej wymaga uprzedniego omówienia kwestii formalnych, związanych z jej zakresem przedmiotowym oraz dopuszczalnością rozpoznania.

Zgodnie z art. 79 Konstytucji, skargę może wnieść każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone. Z kolei, w myśl art. 64 ustawy z dnia

25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK), skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia.

W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że wniesienie skargi dopuszczalne jest tylko w sytuacji, w której do naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności doszło na skutek wydania rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, przy czym naruszenie to wynika z zastosowania przez orzekające w sprawie organy przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, który jest sprzeczny z Konstytucją (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 4 stycznia 2007 r., sygn. akt Ts 101/06, OTK ZU nr 3/B/2007, poz. 120; z dnia 5 września 2006 r., sygn. akt Ts 130/06, OTK ZU nr 1/B/2007, poz. 53 oraz z dnia 19 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 8/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 272). Oznacza to, że naruszenie praw lub wolności konstytucyjnych, których ochrony skarżący chce dochodzić w trybie skargi konstytucyjnej, ma być efektem niekonstytucyjnej treści przepisu zastosowanego przy rozpatrywaniu sprawy skarżącego, nie zaś wynikać z niewłaściwego zastosowania tego przepisu przez orzekające w sprawie organy. Trybunał Konstytucyjny nie pełni bowiem funkcji kolejnej instancji odwoławczej ani też nie bada zgodności z prawem i słuszności podjętych przez orzekające organy rozstrzygnięć. Celem skargi jest usunięcie z systemu prawa niekonstytucyjnego przepisu, którego stosowanie skutkuje naruszeniem chronionych konstytucyjnie praw lub wolności.

Do zasadniczych przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia wskazywanych

przez skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący jest przy tym zobligowany nie tylko do wskazania, które przepisy kwestionowanego aktu normatywnego wykazują taką kwalifikację, ale również do sprecyzowania konstytucyjnego wzorca ich kontroli, a więc wskazania, jakie konstytucyjne wolności i w jaki sposób – jego zdaniem – zostały naruszone przez zaskarżone unormowanie (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03, OTK ZU Nr 9/A/2004, poz. 101).

Analizując problem podważenia w skardze zgodności z Konstytucją podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego, należy zwrócić uwagę, że za taką podstawę mogą być uznane tylko te przepisy, które wyrażają normy prawne bezpośrednio określające sytuację prawną skarżącego w chwili wydania ostatecznego orzeczenia. Konieczną przesłanką skargi jest więc wykazanie przez skarżącego związku pomiędzy kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem wiąże skarżący zarzut naruszenia jego praw. Trybunał Konstytucyjny jest każdorazowo zobligowany do ustalenia, czy w świetle zarzutów skargi konstytucyjnej kwestionowany akt normatywny w istocie stanowił podstawę orzeczenia, w związku z którym skarżący powołuje się na ochronę swoich konstytucyjnych wolności lub praw (zob. też postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2002 r., sygn. akt Ts 5/02, OTK ZU nr 3/B/2002, poz. 215).

Kwestionowane przez skarżącego przepisy, będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, powinny stanowić jednocześnie bezpośrednie źródło naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego. Innymi słowy, to w normatywnej treści kwestionowanych przepisów upatrywać należy przyczyny niedozwolonej – w świetle unormowań konstytucyjnych – ingerencji w sferę gwarantowanych praw podmiotowych skarżącego (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03, *op. cit.*).

Zgodnie z ustabilizowaną w tym zakresie linią orzecniczą Trybunału, kwestia badania dopuszczalności skargi nie kończy się na rozpoznaniu wstępnym i trwa przez całe postępowanie, w tym także w czasie jej rozpatrywania merytorycznego. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny, na każdym etapie postępowania, zobowiązany jest rozważyć, czy nie zachodzą przesłanki jego umorzenia. W razie stwierdzenia negatywnej przesłanki procesowej postępowanie obligatoryjnie się umarza (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 30 maja 2007 r., sygn. SK 3/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 62; z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 80/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 51; z dnia 3 sierpnia 2011 r., sygn. akt SK 13/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 68; z dnia 8 stycznia 2013 r., sygn. akt SK 15/10, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 9).

Jakkolwiek przedmiotem kontroli zainicjowanej skargą konstytucyjną nie może być stosowanie prawa, to, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał może poddać tej kontroli taką treść przepisu, którą przepis ten uzyskał w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej. Przy spełnieniu tych przesłanek może bowiem dojść do sytuacji, że kontrolowanym normom trwale zostaje nadane niekonstytucyjne znaczenie. Jednakże o dopuszczalności kontroli przed Trybunałem decyduje spełnienie przesłanek stałości, powszechności i powtarzalności przyjmowanej wykładni (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 października 2007 r., sygn. akt SK 13/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 115). Jak zaznaczył Trybunał w wyroku z dnia 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06 (OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85), 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 (...)”.

Przechodząc do oceny formalnych przesłanek dopuszczalności rozpatrywanej skargi konstytucyjnej, należy na wstępie zauważyć, że art. 101 ust. 1 u.s.g. był już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt SK 76/06. W wydanym w tej sprawie wyroku z dnia 16 września 2008 r. (OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 121) Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności tego przepisu z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 oraz art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji. Analiza tego wyroku oraz zarzutów i uzasadnienia skargi w niniejszej sprawie nie daje wszakże podstaw do umorzenia postępowania ze względu na zbędność wydania orzeczenia, motywowaną negatywną przesłanką procesową, wyrażoną w zasadzie *ne bis in idem*.

W doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że w sytuacji, gdy Trybunał orzekł o konstytucyjności określonej regulacji, to ponowne jej badanie jest zbędne tylko wówczas, gdy późniejszy wniosek zawiera taki sam zarzut oparty o tak samo sformułowaną argumentację. Brak jest bowiem wtedy nowej płaszczyzny kontroli konstytucyjności, co oznacza, że postępowanie jest bezcelowe, a zatem zbędne (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lipca 2015 r., sygn. akt SK 22/14, Baza Orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego; J. Królikowski, *Ujemna przesłanka zbędności orzekania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Studia prawnicze nr 4/2008, s. 86).

W sprawie SK 76/06 Trybunał badał konstytucyjność art. 101 ust. 1 u.s.g. przez pryzmat powyżej wskazanych wzorców kontroli, w zakresie dotyczącym legitymacji do wniesienia skargi na podstawie tego przepisu, a w szczególności przyjętej powszechnie przez sądy jego wykładni, zgodnie z którą prawo do zaskarżenia uchwał i zarządzeń podjętych przez organ gminy ma każdy, kto wykaże się konkretnym, indywidualnym interesem prawnym, wynikającym z określonej normy prawa materialnego. Zakres przedmiotowy zaskarżenia

w niniejszej sprawie jest natomiast szerszy, obejmuje bowiem art. 101 ust. 1 u.s.g. w powiązaniu z art. 1 ust. 2 pkt 7 i art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., a nadto odmiennie sformułowane zostały zarzuty niekonstytucyjności zaskarżonych regulacji. Skarżący domaga się bowiem kontroli konstytucyjności zaskarżonej regulacji w zakresie, w jakim – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów – interes prawny lub uprawnienie do zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie przysługuje podmiotowi, który w dacie podjęcia tej uchwały nie był właścicielem nieruchomości objętej tym planem, a tym samym nie wykazuje interesu prawnego oraz naruszenia tegoż interesu w dacie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego, mimo że po uchwaleniu owego planu stał się jej właścicielem.

W tej sytuacji uznać należy, iż w niniejszej skardze konstytucyjnej wskazane zostały nowe treści normatywne stanowiące wzorzec kontroli oraz przywołane nowe argumenty, przez co nie ma podstaw do powołania się na zbędność ponownej kontroli konstytucyjności zaskarżonej regulacji.

Kolejna kwestia, wymagająca omówienia w ramach wstępnych zagadnień, dotyczy zakresu zaskarżenia.

Jak wspomniano wcześniej, skarżący może zakwestionować wyłącznie te przepisy zastosowane w jego sprawie, które stały się podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten jest spełniony wówczas, gdy wskazany w skardze akt normatywny determinuje treść orzeczenia sądowego przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenie przysługujących mu praw lub wolności konstytucyjnych (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt Ts 193/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 77 oraz z dnia 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt Ts 193/02, OTK ZU 2/B/2003, poz. 145). Aby ustalić, czy wymagany warunek został spełniony, trzeba odwołać się do sporu,

w związku z którym wydano orzeczenie, i porównać podstawę prawną orzeczenia sądowego z przedmiotem zaskarżenia (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lipca 2005 r., sygn. akt SK 27/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 84).

W związku z powyższym należy zauważyć, że Skarżący kwestionuje w niniejszej sprawie konstytucyjność art. 101 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 7 oraz w zw. z art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Tymczasem analiza wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia września 2012 r., sygn. akt

, z którym Skarżący łączy naruszenie swych konstytucyjnych praw, wskazuje, że art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. nie był brany pod uwagę jako podstawa tego rozstrzygnięcia. Sąd nie powołał go bowiem w sentencji wyroku, a z jego uzasadnienia nie wynika by Naczelny Sąd Administracyjny, orzekając o oddaleniu skargi kasacyjnej Skarżącego, rozważał w jakimkolwiek kontekście zadeklarowaną w tym przepisie zasadę wolności zagospodarowania terenu.

W tych okolicznościach art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. nie może być uznany za przepis pozostający w związku z art. 101 ust. 1 u.s.g. stanowiącym podstawę wyroku, który Skarżący wskazuje jako ostateczne rozstrzygnięcie o swoich prawach w rozumieniu art. 79 Konstytucji. Dlatego postępowanie w części dotyczącej tego przepisu związkowego podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Powyższe ustalenia nie przesądzają jednak o dopuszczalności rozpoznania niniejszej skargi konstytucyjnej w pozostałym zakresie.

Analiza obu zarzutów przedstawionych oddzielnie w *petitum* skargi konstytucyjnej oraz jej uzasadnienia wskazuje, że w istocie dotyczą one tego samego problemu, a mianowicie ograniczenia ochrony prawa własności aktualnego właściciela nieruchomości, poprzez odmowę przyznania mu legitymacji czynnej do zaskarżenia uchwały w przedmiocie miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego, w sytuacji gdy objętą tym planem nieruchomość nabył on w okresie, gdy uchwała ta już obowiązywała. Zdaniem Skarżącego, ograniczenie to narusza prawo dostępu do sądu oraz prawo do wyroku sądowego i stanowi niedopuszczalną ingerencję w prawo własności.

Podnosząc opisane zarzuty pod adresem kwestionowanej regulacji, Skarżący wskazał, że swoją treść normatywną uzyskała ona wskutek praktyki orzeczniczej sądów. Treść ta, w ocenie Skarżącego, jest odmienna od celu zaskarżonego uregulowania i jednoznacznie sprzeczna z Konstytucją. A ponieważ sposób rozumienia przepisu prawnego jest nierozłącznie związany z jego treścią, to okoliczność ta daje podstawę do zbadania przez Trybunał Konstytucyjny konstytucyjności zaskarżonych przepisów w niniejszej sprawie.

Należy przyznać, że zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa, Trybunał Konstytucyjny uznaje, iż w ramach oceny konstytucyjności przepisu kluczowe znaczenie ma jego wykładnia i nadawany sens w dotychczasowym orzecznictwie sądów, w tym przede wszystkim Sądu Najwyższego. Jak m.in. wskazano w wyroku Trybunału z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K. 36/98 (OTK ZU nr 3/1999, poz. 40), „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”.

Odwołanie się do tej zasady powinno być jednakże poparte przedstawieniem i omówieniem orzecznictwa, które – w ocenie Skarżącego – doprowadziło do ustalenia treści przepisu, który ma być poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Argumentacja uzasadnienia skargi konstytucyjnej w tym względzie ogranicza się jedynie do stwierdzenia, iż „przepis art. 101 ust. 1 ustawy

o samorządzie gminnym w związku z art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1) oraz art. 1 ust. 2 pkt 7) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zyskał 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” (skarga konstytucyjna, pkt V. 2.). Jedynym orzeczeniem, które ma wspierać powyższą tezę i do którego odwołuje się Skarżący, jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia września 2012 r., sygn. akt _____, wydany w jego sprawie.

Tymczasem analiza orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczącego art. 101 ust. 1 u.s.g., przeczy twierdzeniu Skarżącego, iż przepis ten w praktyce stosowany jest powszechnie w sposób, jaki miało to miejsce w jego sprawie. Analiza ta pokazuje bowiem, że w orzecznictwie występują rozbieżności na tle stosowania tego przepisu i prezentowane są dwa przeciwstawne poglądy odnośnie do kwestii legitymacji skargowej podmiotu, który stał się właścicielem nieruchomości po wejściu w życie uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Według pierwszego z nich, prezentowanego np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1715/08 (LEX nr 574684), nowy właściciel nieruchomości nie może zaskarżyć do sądu administracyjnego uchwały planistycznej, bowiem, nabywając działkę pod rządem kwestionowanego planu, nabył tylko takie uprawnienia, które zostały współkształtowane 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 ani przed uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ani w dniu jego wejścia w życie, bowiem do tego dnia nie miał tytułu prawnego do nieruchomości objętej planem. W takiej sytuacji miejscowy plan zagospodarowania

przestrzennego nie ogranicza prawa nowego właściciela, gdyż ten nabył prawo już ograniczone.

Zgodnie z przeciwnym poglądem, wyrażonym np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 186/10 (ONSAiWSA 2011/3/55; LEX nr 673867), aktualny właściciel nieruchomości ma legitymację do wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. na uchwałę rady gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która weszła w życie przed nabyciem tej nieruchomości, jeśli dotychczasowy właściciel nie skorzystał z tego uprawnienia w stosunku do tej uchwały. W judykacie tym Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, 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 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 (dotychczasowi właściciele) nie skorzystał z tego uprawnienia w stosunku do tej 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 jedynie przejście tych uprawnień w ślad za prawem własności. Warunkiem jednak dopuszczalności takiej skargi jest to, aby dotychczasowy właściciel (poprzedni właściciel) nie "skonsumował" wcześniej uprawnienia z art. 101 ust. 1 u.s.g. w odniesieniu do tej samej uchwały.

Odmienne stanowisko prowadziłyby 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 przepisów obowiązujących ustaw nie można interpretować w sposób, który powodowałby, że właściciel nieruchomości nie mógłby korzystać z prawnej ochrony swoich praw, w tym przez wniesienie skargi do sądu administracyjnego na akt prawa miejscowego naruszający jego prawo własności.

Zarówno wykładnia literalna, jak i celowościowa, funkcjonalna, przepisu art. 101 ust. 1 u.s.g. - 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 podmiotom, które w przyszłości, tj. po dniu uchwalenia i wejścia w życie aktu prawa miejscowego, staną się adresatami postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.».

Pogląd ten nie jest w orzecznictwie odosobniony, podobne stanowisko odnaleźć można bowiem w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 3 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1192/09 (LEX nr 587192); z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 51/12 (LEX nr 1252094) oraz z dnia 13

listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2105/12 (LEX nr 1232719). Godzi się podkreślić, że ten kierunek orzecznictwa zyskał akceptację w doktrynie, gdzie podkreślono, 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 (zob. R. Hauser, Z. Niewiadomski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Wydawnictwo C.H. BECK Warszawa 2011 r., str. 810).

Z punktu widzenia stanu faktycznego niniejszej sprawy, szczególnie doniosłe znaczenie ma pogląd wyrażony w wyroku z dnia 2 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1804/08 (LEX nr 561932), w którym Naczelny Sąd Administracyjny uznał legitymację do zaskarżenia uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podmiotu, który odzyskał w przepisany trybie wywłaszczoną nieruchomość po uchwaleniu tego planu. W wyroku tym Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż nie można zgodzić się z poglądem, że uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mogła godzić w interes prawny podmiotu ubiegającego się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, gdyż roszczenie o zwrot nieruchomości nie jest chronione w toku postępowania planistycznego. «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). Przyjąć 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 dotyczy 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 jej 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.

Tylko takie rozumienie tego przepisu zapewnia realizację konstytucyjnie chronionych praw, o których była wyżej mowa.».

Przywołane powyżej orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazują, że linia orzecznicza dotycząca legitymacji nowego właściciela nieruchomości do zaskarżenia w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest niejednolita, aczkolwiek ewoluuje w kierunku wykładni tego przepisu, odwołującej się do konstytucyjnie gwarantowanego prawa do sądu. Z pewnością jednak praktyka stosowania tego przepisu przez sądy nie ustaliła w sposób bezsporny jego wykładni, nadającej mu treść, na którą powołuje się Skarżący, który *nota bene* tezy tej w żaden sposób nie uprawdopodobnił.

Powyższe prowadzi do wniosku, że – pomimo uczynionego w tym względzie zastrzeżenia w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej – Skarżący w istocie kwestionuje wykładnię zaskarżonego przepisu i prawidłowość jego zastosowania w swojej indywidualnej sprawie.

Jak podkreślono wcześniej, kwestionowanie za pomocą skargi konstytucyjnej jednostkowych aktów stosowania prawa jest niedopuszczalne. W kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego nie leży bowiem kontrola prawidłowości ustaleń organów stosujących prawo ani kontrola sposobu wykładni obowiązujących przepisów. Wyjątek dotyczy sytuacji, gdy jednolita i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu. Wówczas przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką. (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 21 września 2005 r., sygn. akt SK 32/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 95 i z dnia 16 października 2007 r., sygn. SK 13/07, *op. cit.* oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188 i z dnia

31 marca 2005 r., sygn. akt SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29).
W rozpatrywanej sprawie, jak wykazano, sytuacja taka jednak nie zaistniała, co wyklucza kognicję Trybunału i powoduje konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Z przedstawionych względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Herńawa
Zastępcą Prokuratora Generalnego