

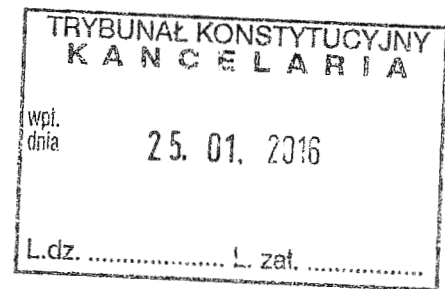
**ODPIS**

Warszawa, dnia 22 stycznia 2016 r.



**RADA MINISTRÓW**

RCL.DPTK.023.49/2015



**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

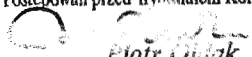
**Sygn. akt SK 38/15**

Na podstawie art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, z późn. zm.) Rada Ministrów przedstawia następujące stanowisko w postępowaniu prowadzonym pod sygn. akt SK 38/15:

**postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

**WICEDYREKTOR**  
Departamentu  
Postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

  
**Piotr Orlak** 25.01.2016.

## UZASADNIENIE

### 1. Przedmiot sprawy.

Pismem z dnia 21 stycznia 2013 r. skarżący wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną o stwierdzenie, że:

- 1) art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.; 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 jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz z art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP;
- 2) 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 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, z późn. zm.; dalej: u.p.z.p.) w zakresie, w jakim przewiduje, że zaskarżanie uchwały lub zarządzenia podjętego przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – do sądu administracyjnego przysługuje jedynie podmiotowi, który wykaże interes prawny oraz naruszenie interesu prawnego w dacie podjęcia przez organ gminy uchwały lub zarządzenia jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz z art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 2 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

Jako ostateczne rozstrzygnięcie o jego prawach lub wolnościach określonych w Konstytucji RP, skarżący wskazał wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia września 2012 r., sygn. akt \_\_\_\_\_, którym to uchylono wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia \_\_\_\_\_ lutego 2012 r. sygn. akt \_\_\_\_\_ i oddalono skargę skarżącego na uchwałę Rady m.st. Warszawy z dnia \_\_\_\_\_ lipca 2008 r. \_\_\_\_\_ w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W uzasadnieniu tego orzeczenia NSA wskazał, że „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”. NSA uznał, że „brak jest podstaw pozwalających na kwestionowanie przyjętych rozwiązań planistycznych w stosunku do działki (...) przez przyzmat interesu prawnego podmiotu, który stał się właścicielem działki, stanowiącej uprzednio mienie komunalne, po upływie dwóch lat od daty uchwalenia kwestionowanej uchwały planistycznej”.

Wypada zatem zauważyć, że przedmiotem sprawy sądowoadministracyjnej, w związku z którą wniesiono analizowaną skargę konstytucyjną była kwestia legalności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dokument ten, przyjmowany w formie aktu prawa miejscowego, jest zasadniczym elementem kształtowania ładu przestrzennego na poziomie lokalnym. Zasadniczą rolą planu jest bowiem ustalanie przeznaczenia terenów oraz określenie sposobu ich zagospodarowania. Co jednak najistotniejsze, ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują (wraz z innymi przepisami) sposób wykonywania własności nieruchomości, co wynika wprost z art. 6 ust. 1 u.p.z.p. Na gruncie przywołanego przepisu wskazuje się jednak również, że plan miejscowy nie dokonuje ograniczeń prawa własności, lecz kształtuje brzmienie norm określających społeczno-gospodarcze przeznaczenie tego prawa. Należy również pamiętać, że ustalenia planu miejscowego regulują status prawnoplanistyczny nieruchomości w sposób skuteczny względem każdego kolejnego właściciela nieruchomości, zachowując w tym zakresie wszystkie cechy aktu o generalnym i abstrakcyjnym charakterze.

## 2. Umorzenie postępowania.

W pierwszej kolejności Rada Ministrów przypomina, że zgodnie z art. 79 Konstytucji RP *każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.*

Rada Ministrów w ślad za Trybunałem Konstytucyjnym wskazuje, że polski model skargi konstytucyjnej charakteryzuje się bowiem daleko idącą specyfiką. Jej wyrazem jest między innymi wymóg, aby przepis prawny będący przedmiotem skargi wykazywał podwójną kwalifikację. Oznacza to, że musi być on podstawą wydanego przez sąd lub organ administracji publicznej ostatecznego orzeczenia naruszającego podstawowe prawa

skarżącego i jednocześnie przyczyna takiego naruszenia powinna tkwić w normatywnej treści uregulowania, które skarżący czyni przedmiotem wnoszonej skargi konstytucyjnej. Innymi słowy przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie norma prawna stanowiąca efekt prawotwórczego działania organów państwa – akt stanowienia prawa. Niedopuszczalne jest kwestionowanie za pomocą skargi wyłącznie jednostkowych aktów stosowania prawa. Skarga musi pozostawać środkiem kwestionowania przepisów prawnych, nawet wówczas, gdy akt stosowania prawa w sposób niebudzący wątpliwości prowadził do naruszenia praw i wolności konstytucyjnych skarżącego (zob. postanowienie TK z 21 września 2005 r., sygn. SK 32/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 95). Trybunał Konstytucyjny jest bowiem „sądem prawa”, nie zaś „sądem faktów” ani też sądem sprawującym kontrolę instancyjną orzeczeń wydanych przez inne sądy. Problematyka stosowania prawa co do zasady nie mieści się w zakresie kognicji Trybunału.

Odnosząc powyższe rozważania do sytuacji procesowej skarżącego wypada wskazać, że skarżący upatruje źródła naruszenia swoich konstytucyjnych praw i wolności w regulacji, zgodnie z którą skarga do sądu administracyjnego na akt prawa miejscowego przysługuje wyłącznie takiemu podmiotowi, który wykaże interes prawny oraz naruszenie interesu prawnego w dacie podjęcia przez organ gminy zaskarżonej uchwały lub zarządzenia. Należy zatem ustalić, czy taka regulacja w ogóle jest elementem polskiego systemu prawa, a w szczególności, czy taka norma może zostać wywiedziona z przepisów wskazanych przez skarżącego jako przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu.

Rada Ministrów zauważa, że zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g., *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.* Z kolei w myśl art. 6 ust. 1 u.p.z.p., *ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.* Natomiast stosownie do art. 6 ust. 2 pkt 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.* Ponadto zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., *w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza prawo własności.*

Już w tym miejscu wypada zauważyć, że spośród wskazanych przez skarżącego przedmiotów kontroli tylko art. 101 ust. 1 u.s.g. odnosi się wprost do kryteriów dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na akt podjęty przez organy gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej. Pozostałe wskazane przez skarżącego przepisy stanowią wyłącznie prawne zakotwiczenie interesu, na którego naruszenie skarżący powoływał się w postępowaniu sądoadministracyjnym. Tymczasem istotą problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie nie jest sama identyfikacja charakteru interesu prawnego lub uprawnienia, którego naruszenie ma być podstawą wniesienia skargi do sądu administracyjnego, ale kryteria oceny aktualności tego interesu prawnego lub uprawnienia. Innymi słowy, w ocenie Rady Ministrów wyłącznie na gruncie art. 101 ust. 1 u.s.g. można oceniać, czy naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia podmiotu wnoszącego skargę do sądu administracyjnego na akt podjęty przez organy gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej powinno być aktualne w chwili podjęcia tego aktu czy też wniesienia skargi.

Rada Ministrów zauważa, że art. 101 ust. 1 u.s.g. nie można rozumieć jednoznacznie w ten sposób, że warunkiem wniesienia skargi na akt podjęty przez organy gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej jest naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia aktualne w dacie wydania przez organ gminy kwestionowanego aktu. Zaskarżony w niniejszym postępowaniu art. 101 ust. 1 u.s.g. nie określa tego zagadnienia w sposób precyzyjny. Niemniej Naczelny Sąd Administracyjny w wydanym w sprawie skarżącego wyroku z dnia września 2012 r., sygn. akt wskazał, że „brak jest podstaw pozwalających na kwestionowanie przyjętych rozwiązań planistycznych w stosunku do 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”. Mając na uwadze fakt, że prawo nie przewiduje odrębnych kryteriów zaskarżania *miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, należy uznać, że w przytoczonym orzeczeniu sąd zajął stanowisko, zgodnie z którym skarga do sądu administracyjnego na akt podjęty przez organy gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej jest dopuszczalna, gdy podmiot wnoszący tę skargę wykaże naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia aktualne w dacie wydania przez organ gminy kwestionowanego aktu.

W świetle powyższego pojawia się problem, czy art. 101 ust. 1 u.s.g. rzeczywiście posiada taką treść normatywną, jak przyjęta w przytoczonym wyżej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego. W dotychczasowym orzecznictwie trybunalskim ukształtował się pogląd,

że Trybunał może dokonywać kontroli konstytucyjności takiej treści przepisu, którą uzyskał on w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej (zob. postanowienie TK z 16 października 2007 r., sygn. SK 13/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 115, wyroki z: 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85; 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83 i powołane w nich orzecznictwo). Jeżeli zatem utrwalona i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu, to przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką (zob. postanowienie z 19 lipca 2005 r., sygn. SK 37/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 87). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny (postanowienie z dnia 19 października 2010 r. sygn. akt SK 8/09 ZU OTK nr 8A/2010, poz. 94), stałość i powszechność praktyki wynikającej z odczytywania przepisów w sposób niekonstytucyjny powoduje nadanie samym przepisom trwałego, niekonstytucyjnego znaczenia. Ujawnienie zależności między sferą stosowania i stanowienia prawa wymaga jednakże każdorazowego stwierdzenia, czy w istocie rzeczy mamy do czynienia z taką właśnie powtarzalną i powszechną metodą wykładni określonego przepisu. Brak takiego stwierdzenia nie pozwala natomiast przyjąć, że zaskarżone przepisy mogą zostać poddane kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. postanowienie o sygn. SK 32/04).

Rada Ministrów zauważa, że art. 101 ust. 1 u.s.g. jest przedmiotem wykładni dokonywanej przez sądy administracyjne w każdej sprawie ze skarg na miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i inne akty podjęte przez organy gminy w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Należy przy tym zauważyć, że wykładania art. 101 ust. 1 u.s.g. odpowiadająca tezom wyroku NSA wydanego w sprawie skarżącego jest prezentowana m.in. w wyroku NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 1998/12, wyroku NSA z dnia 1 września 2012 r., sygn. akt II OSK 186/12, wyroku NSA z dnia 18 grudnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2282/13. Z kolei odmienna wykładnia art. 101 ust. 1 u.s.g., jest również obecna w licznych orzeczeniach sądów administracyjnych. Warto w tym miejscu powołać w szczególności wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 186/10, wyrok NSA z dnia 18 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1806/12, wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1187/13, czy też wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1308/13. W orzeczeniach tych wskazywano, że dla przyznania właścicielowi nieruchomości legitymacji do zaskarżenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego decydujące znaczenie ma jego aktualny interes prawny. Sądy twierdziły, że podmiot, który nabył prawo własności nieruchomości po wejściu w życie uchwały planistycznej, nie ma obowiązku

bezwarunkowego znoszenia jego postanowień i może kwestionować normy tej uchwały przed sądami administracyjnymi. Niekiedy sugerowano, że nowy właściciel może zaskarżyć uchwałę planistyczną, gdy jego poprzednik prawny nie skorzystał z tego uprawnienia (por. wyrok NSA z 10 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1093/11, wyrok NSA z 10 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 1064/12, wyrok NSA z 11 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1428/12, wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2684/12). W wyroku z dnia 20 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 1076/13 wprost wskazano, że *naruszenie interesu prawnego, o którym mowa w art. 101 u.s.g. powinno zaistnieć najpóźniej w dniu wniesienia skargi na uchwałę planistyczną*. Jeszcze inaczej przyjęto w wyroku NSA z dnia 24 października 2014 r., sygn. akt II OSK 914/13, w którym sąd orzekł, że *naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia, o których mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., stanowiące legitymację do wniesienia skargi, wojewódzki sąd administracyjny ocenia na dzień wezwania organu przez skarżącego do usunięcia naruszenia, a nie na dzień podjęcia przez organ gminy zaskarżonego aktu*.

Rada Ministrów zauważa zatem, że w orzecznictwie sądów administracyjnych istnieją rozbieżności w zakresie wykładni art. 101 ust. 1 u.s.g. Zatem bez wątplenia nie ma jeszcze podstaw do przyjęcia, że orzecznictwo w zakresie wykładni art. 101 ust. 1 u.s.g. jest już jednolite, utrwalone i stabilne. Brak zaś jednolitej interpretacji przepisu przez sądy wyklucza możliwość powoływania się na zasadę, że powszechność, trwałość, jednolitość odczytywania przepisów w procesie ich stosowania umożliwia przyjęcie tego stanowiska za punkt wyjścia w ocenie konstytucyjności zakwestionowanego przepisu (por. np. postanowienie TK z 6 marca 2012 r., sygn. SK 3/09, OTK ZU nr 3/A/2012, poz. 28 i powołane tam orzecznictwo). Zatem w ocenie Rady Ministrów, norma prawna, której eliminacji z systemu prawnego żąda skarżący, nie odpowiada treści normy odtwarzanej z rzeczonego przepisu w sposób jednolity i trwały przez organy stosujące prawo.

To zaś oznacza, że analizowana skarga konstytucyjna nie czyni za swój przedmiot normy prawnej jako takiej, a jedynie sposób jej zastosowania w jego indywidualnej sprawie sądownoadministracyjnej. Tymczasem skarga konstytucyjna w polskim modelu kontroli konstytucyjności prawa nie jest środkiem prawnym służącym ocenie sposobu stosowania prawa w incydentalnych przypadkach lub mającym na celu ujednoczenie istniejących rozbieżności w orzecznictwie sądów. Analizowana skarga konstytucyjna nie spełnia zatem kryterium przedmiotowego, wobec czego nie ma potrzeby, by Rada Ministrów formułowała stanowisko w przedmiocie relacji między – wskazanymi przez skarżącego – przedmiotami i wzorcami kontroli konstytucyjności.

3. Wniosek końcowy.

Mając na uwadze przedstawioną wyżej argumentację, Rada Ministrów wnosi o umorzenie niniejszego postępowania w oparciu o art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, tj. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów



Robert Brochocki

Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji

Załączniki:

- 5 odpisów pisma procesowego
- odpis pełnomocnictwa