

MAMIŃSKI & WSPÓLNICY sp. k.

Warszawa, dnia 21 stycznia 2013 roku

Trybunał Konstytucyjny

al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

Skarżący: S L
ul.

reprezentowany przez:

adw. Marcina Mamińskiego

Mamiński & Wspólnicy Sp. k.
al. Róż 7/4
00-556 Warszawa

SKARGA KONSTYTUCYJNA

I. PODSTAWA I PRZEDMIOT SKARGI KONSTYTUCYJNEJ.

W imieniu skarżącego S L , w oparciu o udzielone mi pełnomocnictwo, które przedkładam w załączeniu, działając na podstawie art. 79 ust. 1 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 6) ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) (dalej: „Konstytucja RP”) oraz art. 46 ust. 1 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 1), 2), 3) i ust. 2 w związku z art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.Nr 102, poz. 643, z późn. zm.) (dalej: „ustawa o Trybunale Konstytucyjnym”) wnoszę o zbadanie zgodności:

1. art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity z dnia 12 października 2001 roku, Dz.U.Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), w zakresie, w jakim wprowadza niedopuszczalne ograniczenie w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, skutkujące pozbawieniem prawa do sądu, uniemożliwiając zaskarżenie uchwały lub zarządzenia, podjętego przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - do sądu administracyjnego, podmiotowi, który nie wykaże interesu prawnego (konkretnego, indywidualnego interesu prawnego wynikającego z normy prawa materialnego) oraz naruszenia interesu prawnego w dacie podjęcia przez organ gminy uchwały lub zarządzenia, w stosunku do celu regulacji, z art. 45 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP;

00-566 Warszawa, Al. Róż 7/4
tel./fax. 022 622 99 66, 022 622 62 10
email: recepca@marcinmaminski.com.pl
www.marcinmaminski.com.pl

MAMIŃSKI & WSPÓLNICY sp. k.

2. art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity z dnia 12 października 2001 roku, Dz.U.Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) w związku z art. 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 umożliwia zaskarżanie uchwały lub zarządzenia jedynie podmiotowi, który wykazał interes prawny (konkretny, indywidualny, wynikający z określonej normy prawa materialnego) oraz naruszenie interesu prawnego w dacie podjęcia przez organ gminy uchwały lub zarządzenia, w stosunku do celu regulacji, z art. 45 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 2 oraz art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP;

oraz o orzeczenie, że:

3. art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku 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 wykaże interes prawny oraz naruszenie interesu prawnego w dacie podjęcia przez organ gminy uchwały lub zarządzenia, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP;
4. art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity z dnia 12 października 2001 roku, Dz.U.Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) w związku z art. 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 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 wykazał interes prawny oraz naruszenie interesu prawnego w dacie podjęcia przez organ gminy uchwały lub zarządzenia jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 2 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

00-566 Warszawa, Al. Róż 7/4
tel./fax. 022 622 99 66, 022 622 62 10
email: recepja@marcinmaminski.com.pl
www.marcinmaminski.com.pl

MAMIŃSKI & WSPÓLNICY sp. k.

UZASADNIENIE

II. USTALENIA FAKTYCZNE.

1. W dniu listopada 2011 roku skarżący S L, na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity z dnia 12 października 2001 roku, Dz.U.Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), w związku z art. 50 § 1, art. 52 § 4, art. 53 § 2 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 roku, Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), po uprzednim bezskutecznym wniesieniu w dniu października 2011 roku wezwania Rady W do usunięcia naruszenia prawa, wniósł skargę na uchwałę Rady W nr z dnia lipca 2008 roku w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru (dalej: „Plan Miejscowy”), w części obejmującej ustalenie dla nieruchomości, będącej współwłasnością skarżącego, obejmującej działkę nr z obrębu (dalej: „Nieruchomość”): (i) najmniejszej dopuszczalnej powierzchni działki budowlanej - m² (§ ust. pkt Planu Miejscowego), (ii) najmniejszej dopuszczalnej szerokości frontu działki budowlanej - m (§ ust. pkt Planu Miejscowego), (iii) zakazu obsługi komunikacyjnej od strony (§ ust. pkt i Planu Miejscowego), (iv) nakaz podłączenia nieruchomości do infrastruktury technicznej od strony sieci projektowanych w ścieżce rowerowej (§ ust. pkt lit. , pkt lit. , pkt lit. , pkt lit. Planu Miejscowego) oraz wniósł o stwierdzenie nieważności Planu Miejscowego w zaskarżonej części dotyczącej Nieruchomości.

W uzasadnieniu skargi skarżący wskazał, iż Nieruchomość położona jest bezpośrednio przy , a szerokość i usytuowanie wskazują, iż może pełnić funkcję zjazdu z , zapewniającego obsługę komunikacyjną środkowej części kwartału zabudowy albo stanowić działkę budowlaną.

Na obszarze, na którym znajduje się Nieruchomość obowiązuje Plan Miejscowy, zgodnie z którym Nieruchomość jest przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną. W przepisach szczegółowych Planu Miejscowego ustalono m. in., iż: (i) najmniejsza dopuszczalna powierzchnia działki budowlanej wynosi m², pomimo, że Nieruchomość skarżącego nie spełnia przedmiotowych parametrów, (ii) najmniejsza dopuszczalna szerokość frontu działki budowlanej wynosi m, pomimo, że nie jest możliwy podział istniejących na tym terenie działek na moduły tej szerokości, (iii) wprowadzono zakaz zjazdu z na teren i nakaz obsługi komunikacyjnej od ul. oraz ul. , pomimo, że Nieruchomość nie graniczy z ww. ulicami i brak jest możliwości skomunikowania Nieruchomości z tymi ulicami, a jako działka budowlana nie ma dostępu do drogi publicznej, (iv) obowiązkowe zasady obsługi terenu w zakresie infrastruktury technicznej, wskazują w niektórych przypadkach nakaz podłączenia wyłącznie do sieci zaprojektowanych w liniach rozgraniczających infrastruktury projektowanego ciągu pieszo-rowerowego , jednakże przedmiotowy ciąg pieszo-rowerowy nie został zakwalifikowany jako teren przeznaczony pod inwestycje celu publicznego, co czyni go w praktyce niemożliwym do zrealizowania.

Skarżący w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W podniósł, iż zagospodarowanie Nieruchomości, która w Planie Miejscowym przeznaczona jest pod zabudowę mieszkaniową nie jest możliwe ze względu na parametr wielkości działki budowlanej (m²), parametr szerokości frontu działki budowlanej (m), brak dostępu do drogi publicznej (Plan

00-566 Warszawa, Al. Róż 7/4
tel./fax. 022 622 99 66, 022 622 62 10
email: recepcja@marcinmaminski.com.pl
www.marcinmaminski.com.pl

MAMIŃSKI & WSPÓLNICY sp. k.

Miejscowy przewiduje połączenie tej działki z ulicami oddzielonymi trzema lub pięcioma działkami, nie należącymi do skarżącego, wykluczając zjazd z al. , do której Nieruchomość przylega), obowiązkowe podłączenie do sieci miejskich planowanych do realizacji w nieistniejącym ciągu pieszo-rowerowym.

Powyższe oznacza, iż Nieruchomość nie posiada prawa zabudowy, pomimo, że znajduje się na terenie zabudowy mieszkaniowej. Oznacza to, że postanowienia Planu Miejsowego sformułowane w ten sposób, iż skarżący nie może swojej Nieruchomości zagospodarować zgodnie z przeznaczeniem przewidzianym w Planie Miejsowym.

2. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W wyrokiem z dnia lutego 2012 roku (sygn. akt), po rozpoznaniu skargi skarżącego na uchwałę Rady W Nr z dnia lipca 2008 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru stwierdził między innymi nieważność § ust. pkt i zaskarżonej uchwały w części dotyczącej działki ewidencyjnej nr obręb

W uzasadnieniu orzeczenia Wojewódzki Sąd Administracyjny w W stwierdził, iż skarga złożona została w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, według którego 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 do sądu administracyjnego.

Sąd I. instancji wskazał w uzasadnieniu orzeczenia, iż skarżący wywodzi swój interes prawny z faktu przysługiwania mu prawa własności do Nieruchomości objętej ustaleniami Planu Miejsowego, a zatem zaskarżona uchwała dotyczy interesu prawnego skarżącego, jako wynikającego z przysługiwania prawa własności do Nieruchomości.

Mając na uwadze przysługujący skarżącemu interes prawny oraz argumenty zawarte w skardze Sąd I. instancji stwierdził, iż na uwzględnienie zasługuje zarzut dotyczący naruszenia prawa zaskarżoną uchwałą wobec działki skarżącego w zakresie ustaleń zawartych w § ust. pkt i Planu Miejsowego. Z powołanego § ust. pkt i Planu Miejsowego wynika, iż dla terenu oznaczonego symbolem ustala się najmniejszą dopuszczalną powierzchnię działki budowlanej m² i najmniejszą dopuszczalną szerokość frontu działki m. Z treści skargi oraz analizy załącznika graficznego do zaskarżonej uchwały wynika, iż Nieruchomość wchodząca w obszar przeznaczenia oznaczonego symbolem nie posiada powierzchni co najmniej m², jak również szerokość frontu nie wynosi m. Toteż określenie wskaźników dopuszczalności zagospodarowania Nieruchomości na cele określone w zaskarżonej uchwale wyklucza jej zagospodarowanie na te cele, jako odrębnej nieruchomości. Tymczasem według art. 1 ust. 2 pkt 7) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planowaniu przestrzennym uwzględnia się prawo własności oraz według art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi prawami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, 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.

Ponadto Sąd I. instancji wskazał, iż ustalenie minimalnych wskaźników zagospodarowania terenu na poziomie przewyższającym parametry działki gruntu skarżącego ujętej w obszar stosowania tych wskaźników wyklucza możliwość zrealizowania na jej obszarze przeznaczenia określonego w

00-566 Warszawa, Al. Róż 7/4
tel./fax. 022 622 99 66, 022 622 62 10
email: recepca@marcinmaminski.com.pl
www.marcinmaminski.com.pl

MAMIŃSKI & WSPÓLNICY sp. k.

zaskarżonej uchwale, uniemożliwiając tym samym jakikolwiek sposób jej zagospodarowania przez skarżącego. Konieczność zachowania tych wskaźników wymagałaby powiększenia granic własności nieruchomości skarżącego o tereny sąsiednie, jednakże z powołanych powyżej przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednoznacznie wynika, iż poza ochroną interesu publicznego i interesu osób trzecich, skarżący ma prawo do zagospodarowania swojej nieruchomości według ustaleń określonych w planie miejscowym, ale w granicach przysługującego mu prawa własności. Wykluczenie takiej możliwości ustaleniem określonym w § ust. pkt i zaskarżonej uchwały narusza, zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W , interes prawny skarżącego i to w sposób nieuprawniony, bowiem stanowi naruszenie art. 1 ust. 2 pkt 7) w związku z art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Jednocześnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w W nie uwzględnił pozostałych zarzutów skargi dotyczących zakazu obsługi komunikacyjnej Nieruchomości oraz nakazu podłączenia Nieruchomości do infrastruktury technicznej od strony sieci projektowanych w ciągu pieszo-rowerowym

Dowód:	Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z dnia lutego 2012 roku (sygn. akt) - Załącznik nr 1.
---------------	--

3. Od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z dnia lutego 2012 roku (sygn. akt) skarżący oraz Rada W wnieśli skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

4. Naczelny Sąd Administracyjny, po rozpoznaniu skarg kasacyjnych skarżącego oraz Rady W od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z dnia lutego 2012 roku (sygn. akt) w sprawie ze skargi skarżącego na uchwałę Rady W Nr z dnia lipca 2008 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru , wyrokiem z dnia września 2012 roku (sygn. akt) uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę S L oraz zasądził od S L na rzecz W kwotę zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

III. PODSTAWA PRAWNA WYROKU NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO I JEJ UZASADNIENIE.

Podstawą prawną wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia września 2012 roku (sygn. akt) jest przepis art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity z dnia 12 października 2001 roku Dz.U.Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 1 ust. 2 pkt 7) w związku z art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1) 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.).

00-566 Warszawa, Al. Róż 7/4
tel./fax. 022 622 99 66, 022 622 62 10
email: recepca@marcinmaminski.com.pl
www.marcinmaminski.com.pl

MAMIŃSKI & WSPÓLNICY sp. k.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, iż o tym czy określony przepis stanowi, w oparciu o treść art. 79 Konstytucji RP, podstawę orzeczenia umożliwiającą wniesienie skargi konstytucyjnej stanowi treść orzeczenia, bowiem powołanie, bądź niepowołanie przepisu w uzasadnieniu orzeczenia nie ma znaczenia rozstrzygającego (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 października 2001 roku, sygn. akt SK 8/00, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 września 2002 roku, sygn. akt SK 35/01). Sam fakt niewskazania konkretnego przepisu w orzeczeniu nie przesądza bowiem o tym, czy stanowił on podstawę wydanego orzeczenia.

W uzasadnieniu orzeczenia, z którym skarżący łączy naruszenie przysługujących mu praw oraz wolności konstytucyjnych, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 7) ustawy o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym 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. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał także, iż ściśle powiązany z ww. przepisem jest art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, bowiem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Dlatego też badając, czy doszło do naruszenia interesu prawnego właściciela nieruchomości objętej miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego sprzecznie z obowiązującym prawem, wskazującego na przekroczenia tzw. władztwa planistycznego, należy mieć na uwadze strukturę własnościową określonego obszaru, stanowiącego jednostkę planistyczną, istniejącą w dacie uchwalenia kwestionowanego planu.

W tym miejscu wskazać należy, iż Naczelny Sąd Administracyjny analizując czy doszło do naruszenia interesu prawnego właściciela nieruchomości objętej miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego sprzecznie z obowiązującym prawem, orzekł w oparciu o treść art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w rozpoznawanej sprawie bezspornym jest (znajduje to niewątpliwie potwierdzenie w dokumentach załączonych do skargi wniesionej do Sądu I. instancji), że skarżący stał się właścicielem Nieruchomości w wyniku orzeczenia o jej zwrocie ostateczną decyzją Wojewody nr z dnia sierpnia 2010 roku. Upřednio działka ta stanowiła przedmiot własności W (decyzja komunalizacyjna z dnia kwietnia 1992 roku). Zaskarżona uchwała w przedmiocie planu miejscowego została podjęta w dniu lipca 2008 roku, zatem w dniu podjęcia uchwały Nieruchomość stanowiła przedmiot W. Wobec tego brak jest podstaw pozwalających na kwestionowanie przyjętych rozwiązań planistycznych w stosunku do działki nr przez pryzmat interesu prawnego podmiotu, który stał się właścicielem działki, stanowiącej upřednio mienie komunalne, po upływie dwóch lat od daty uchwalenia kwestionowanej uchwały planistycznej.

Oczywistym jest, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, że interes prawny skarżącego, jako aktualnego właściciela Nieruchomości, może odbiegać od interesu prawnego jednostki samorządu terytorialnego. **„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**

00-566 Warszawa, Al. Róż 7/4
tel./fax. 022 622 99 66, 022 622 62 10
email: recepcja@marcinmaminski.com.pl
www.marcinmaminski.com.pl

MAMIŃSKI & WSPÓLNICY sp. k.

uchyleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może prowadzić do kwestionowania ustaleń planistycznych odnoszących się w dacie jego uchwalenia do działki stanowiącej własność W ”

<u>Dowód:</u>	Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia września 2012 roku (sygn. akt) - Załącznik nr 2.
----------------------	--

Mając na względzie przedmiot i zakres skargi konstytucyjnej oraz zachowując wszelkie proporcje, niniejszym, jedynie celem przedstawienia pełnego obrazu stanu faktycznego oraz odnosząc się do treści uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia września 2012 roku (sygn. akt), pragnę nadmienić, iż skarżący już w dniu czerwca 1998 roku wystąpił o zwrot niezagospodarowanej części wywłaszczonej nieruchomości, jednakże decyzja Starosty nr o zwrocie Nieruchomości została wydana dopiero w dniu grudnia 2009 roku, zaś decyzja Wojewody nr (organu II. instancji), utrzymująca w mocy zaskarżoną decyzję organu I. instancji, w dniu sierpnia 2010 roku.

<u>Dowód:</u>	1. Decyzja Starosty nr z dnia grudnia 2009 roku (znak:) - Załącznik nr 3.
	2. Decyzja Wojewody nr z dnia sierpnia 2010 roku (znak:) - Załącznik nr 4.

IV. MATERIALNOPRAWNE PRZESŁANKI SKARGI KONSTYTUCYJNEJ.

1. Podstawą materialną wniesienia skargi konstytucyjnej jest naruszenie prawa lub wolności konstytucyjnej osoby wnoszącej skargę konstytucyjną. 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 oraz wydane na jego podstawie orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego narusza indywidualne, konstytucyjnie chronione, wolności i prawa skarżącego określone w art. 45 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 2 oraz art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

Na skutek wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, wydanego w oparciu o treść art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 6 ust. 1 oraz art. 1 ust. 2 pkt 7) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, którego dotyczy zarzut niezgodności z Konstytucją RP, naruszono prawa oraz wolności skarżącego określone w Konstytucji RP.

Skarżący niniejszym wskazuje, iż, z jednej strony, doszło do naruszenia konstytucyjnych praw oraz wolności oraz, z drugiej strony, wyczerpał wszelkie dostępne środki ochrony prawnej.

Mając na uwadze powyższe skarżący wnosząc skargę konstytucyjną winien się wykazać interesem osobistym, prawnym i realnym, który musi mieć być aktualny, co poniżej czyni.

Skarżący wskazuje, iż naruszenie jego praw zagwarantowanych w Konstytucji RP dotyczy go osobiście i jest uprawniony oraz jednocześnie zainteresowany w zmianie takowego naruszenia. Interes prawny w zbadaniu przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z ustawą zasadniczą

00-566 Warszawa, Al. Róż 7/4
tel./fax. 022 622 99 66, 022 622 62 10
email: recepcja@marcinmaminski.com.pl
www.marcinmaminski.com.pl

MAMIŃSKI & WSPÓLNICY sp. k.

wskazanych powyżej przepisów wynika z braku możliwości realizowania uprawnień (praw) skarżącego wynikających z ustawy o samorządzie gminnym oraz o ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w związku z tym niewątpliwie ma miejsce naruszenie przysługujących skarżącemu konstytucyjnych wolności oraz praw określonych w art. 45 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 2 oraz art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Dodatkowo wskazać należy, iż wskazane naruszenia są aktualne i realne. Oczywiście jest, iż w niniejszej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny, wydając wyrok z dnia września 2012 roku (sygn. akt _____), odmawiając, w sposób nieuprawniony, prawom skarżącego ich realizacji, naruszył prawa konstytucyjnie chronione.

2. Skarżący niniejszym wskazuje, iż wnosi skargę konstytucyjną po wyczerpaniu drogi prawnej w terminie trzech miesięcy od dnia doręczenia prawomocnego wyroku, tj. od dnia 23 października 2012 roku. Bieg terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej liczy się od dnia doręczenia prawomocnego wyroku.

V. WNIOSKI

1. Skarżący wnosi o zbadanie zgodności:

- przepisu art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity z dnia 12 października 2001 roku, Dz.U.Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), w zakresie, w jakim wprowadza niedopuszczalne ograniczenie w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, skutkujące pozbawieniem prawa do sądu, uniemożliwiając zaskarżenie uchwały lub zarządzenia, podjętego przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - do sądu administracyjnego, podmiotowi, który nie wykaze interesu prawnego (konkretnego, indywidualnego interesu prawnego wynikającego z normy prawa materialnego) oraz naruszenia interesu prawnego w dacie podjęcia przez organ gminy uchwały lub zarządzenia, w stosunku do celu regulacji, z art. 45 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP

oraz

- art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity z dnia 12 października 2001 roku, Dz.U.Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) w związku z art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1) oraz art. 1 ust. 2 pkt 7) ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity z dnia 24 kwietnia 2012 roku, Dz.U. z 2012 roku, poz. 647 z późn. zm.), zakresie, w jakim umożliwia zaskarżanie uchwały lub zarządzenia jedynie podmiotowi, który wykazał interes prawny (konkretny, indywidualny, wynikający z określonej normy prawa materialnego) oraz naruszenie interesu prawnego w dacie podjęcia przez organ gminy uchwały lub zarządzenia, w stosunku do celu regulacji, z art. 45 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 2 oraz art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

2. W pierwszej kolejności pragnę zaznaczyć, iż skarżący domaga się zbadania zgodności, ze wskazanymi powyżej wzorcami kontroli konstytucyjnej, nie kwestionując stosowania przez Naczelny Sąd Administracyjny wykładni zaskarżonych przepisów.

00-566 Warszawa, Al. Róż 7/4
tel./fax. 022 622 99 66, 022 622 62 10
email: recepcja@marcinmaminski.com.pl
www.marcinmaminski.com.pl

MAMIŃSKI & WSPÓLNICY sp. k.

Jednakże, gdyby Trybunał Konstytucyjny doszedł do przekonania, iż wnioszek o zbadanie konstytucyjności zmierza do kwestionowania wykładni ww. przepisów, co nie jest objęte kognicją Trybunału Konstytucyjnego, niniejszym, z ostrożności pragnę zaznaczyć, iż przepis art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 6 ust. 1 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.

W tym miejscu zasadnym jest przytoczenie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 1996 roku (sygn. akt K 5/96), w którym Trybunał wprost stwierdził, iż **„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”** (orzeczenie z 15 lipca 1996 r., sygn. K. 5/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 30).

3. Prawomocne orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, tj. wyrok z dnia września 2008 roku (sygn. akt), opiera się na uznaniu, że kwestia uwzględnienia w procesie planowania wartości, jaką jest ochrona prawa własności musi podlegać ocenie według stanu na dzień podejmowania uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Skoro 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. Z formalnego punktu widzenia podstawą orzeczenia był 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, który reguluje postępowanie w sprawach z zakresu uchwał planistycznych.

4. Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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 do sądu administracyjnego, zaś zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi prawami, prawo własności, a każdy, w granicach określonych ustawą, ma prawo do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 6 ust. 2 pkt 1) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), co koresponduje z art. 1 ust. 2 pkt 7) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym w planowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza prawo własności.

5. Zasada demokratycznego państwa prawnego statuuje szereg norm, z których wynika między innymi zasada zaufania oraz zasada proporcjonalności. Przedmiotowe normy stanowią podwaliny prawa do sądu, wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. W opinii skarżącego dyrektywę wywodzącą się z art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP obligują

00-566 Warszawa, Al. Róż 7/4
tel./fax. 022 622 99 66, 022 622 62 10
email: recepca@marcinmaminski.com.pl
www.marcinmaminski.com.pl

MAMIŃSKI & WSPÓLNICY sp. k.

Ustawodawcę do takiego ukształtowania wymogów formalnych, które w przypadku ich spełnienia będą uprawniały do realizacji założonego celu, dla jakiego przepis został powołany.

Art. 45 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Prawo do sądu ma autonomiczny charakter i nie jest ono instrumentem umożliwiającym wykonywanie innych praw i wolności konstytucyjnych, lecz jest bytem samoistnym i podlega ochronie niezależnie od naruszenia innych praw podmiotowych. Konstytucyjna zasada prawa do sądu stanowi podstawę demokratycznego państwa prawnego i w tym sensie jest dyrektywą interpretacyjną, zaś uzupełnieniem prawa do sądu, wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, jest art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, iż ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Prawo do sądu jest fundamentem, od którego odstępstwo jest dopuszczalne wyjątkowo (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Art. 64 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że każdy ma prawo do własności i innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, stwierdzając przy tym, że prawa te podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej (art. 64 ust. 2). Przewidziano jednak możliwość ograniczenia tych praw, lecz tylko przy zaistnieniu okoliczności wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Z przepisu tego wynika, że ograniczenia konstytucyjnych praw, a więc m.in. własności, mogą być ustanawiane, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku prawnego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczeń tych można dokonywać tylko w drodze ustawy, zapewniając, by nie naruszały one istoty prawa własności (art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP).

Wzorce kontroli konstytucyjnej.

1. Celem zaskarżania uchwały lub zarządzenia podjętego przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej (art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) jest, po pierwsze, merytoryczne orzeczenie przez sąd administracyjny o zgodności takiego aktu administracyjnego z prawem oraz, po drugie, o ewentualnym naruszeniu przez tenże akt interesu prawnego skarżącego. Jakkolwiek trzeba mieć na uwadze, iż sąd administracyjny dokonuje badania uchwały lub zarządzenia, po wcześniejszym zweryfikowaniu, iż zaskarżona uchwała została wydana w sprawie z zakresu administracji publicznej, skarżący bezskutecznie wezwał do usunięcia naruszenia, a skarga została wniesiona w terminie. Na ostatnim etapie pozostaje badanie posiadania przez skarżącego interesu prawnego oraz wreszcie ustalenie, czy interes prawny skarżącego został naruszony.

Jednocześnie wskazać należy, iż interes prawny, o którym mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz jego naruszenie musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę. Niezmiernie istotnym jest wskazanie, iż interes prawny powinien istnieć wyłącznie w dacie stosowania norm prawa administracyjnego lub jego kwestionowania przez uprawniony podmiot, w żadnym razie w dacie uchwalania przez organ gminy uchwały lub zarządzenia.

W tym miejscu niezbędnym jest przytoczenie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 października 2006 roku (sygn. akt IV SA/Wa 435/06), zaznaczając, iż tenże wyrok był przedmiotem kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 27 kwietnia 2007 roku, sygn. akt II OSK 109/07), który oddalił skargę kasacyjną od ww. wyroku, w którym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, iż w postępowaniu planistycznym

00-566 Warszawa, Al. Róż 7/4
tel./fax. 022 622 99 66, 022 622 62 10
email: recepja@marcinmaminski.com.pl
www.marcinmaminski.com.pl

MAMIŃSKI & WSPÓLNICY sp. k.

interes prawny ma właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości. Tym samym oczywistym jest, iż każdy właściciel (użytkownik wieczysty nieruchomości) ma interes prawny w zaskarżeniu uchwały planistycznej.

Powyższe klóci się z obowiązkiem uzależniania możliwości korzystania z ww. uprawnień, tj. zaskarżenia uchwały planistycznej od posiadania interesu prawnego w dniu podjęcia uchwały przez organ gminy. Otóż data uzyskania (nabycia) uprawnienia do zaskarżenia uchwały (nabycia nieruchomości) jest obojętna dla merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd (naruszenia interesu prawnego skarżącego), albowiem albo uchwała jest niezgodna z prawem i narusza interes prawny uprawnionego (skarżącego) albo jest zgodna z obowiązującymi przepisami i interesu prawnego wynikającego z norm prawa materialnego nie narusza. Takowe działanie Ustawodawcy, uzależniające możliwość zaskarżenia uchwały od posiadania interesu prawnego w dacie powzięcia uchwały lub zarządzenia prowadzi do fikcji uprawnień wynikających z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminy, co jest li tylko pozorem uprawnienia (prawa do sądu).

2. Zasada demokratycznego państwa prawnego, o czym mowa powyżej, statuuje szereg norm, z których wynika między innymi zasada zaufania oraz zasada proporcjonalności. 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. Zasada zaufania nakazuje Ustawodawcy tworzyć normy prawne w sposób zrozumiały, tak by realizowały wskazany cel, tj. w niniejszym przypadku uprawnienie do zaskarżenia uchwały w postępowaniu planistycznym wynikające z posiadanego interesu prawnego (prawa własności nieruchomości położonej na obszarze objętym planem miejscowym). Brak możliwości zaskarżenia uchwały, pomimo uprawnienia wypływającego z treści prawa własności, stanowi ewidentne naruszenie prawa do sądu, które nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, przy jednoczesnym braku jakiegokolwiek trybu (drogi sądowej) do zmiany (wylimitowania) postanowień uchwały naruszających prawa, w tym przypadku prawo własności (art. 77 ust. 2 Konstytucji RP).

Na marginesie dodać należy, iż skarżący wnosząc o stwierdzenie, w zaskarżonej części, nieważności Planu Miejscowego w stosunku do Nieruchomości, wskazał, jako właściciel Nieruchomości, iż Plan Miejscowy narusza istotę prawa własności, uniemożliwiając wykonywanie tego prawa, tworząc jedynie jego pozór.

3. Skarżący wywodzi swoje prawo do zaskarżenia uchwały z norm prawa materialnego, a mianowicie art. 1 ust. 2 pkt 7) w związku z art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Nawiązując do wskazanego wyżej zakazu naruszania istoty prawa własności, Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 lutego 2001 roku (K 27/2000, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 29) podtrzymał pogląd wyrażony wcześniej w wyroku z dnia 12 stycznia 2000 roku (P 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3) i wyraził stanowisko, że „*określenie istoty prawa własności musi nawiązywać do podstawowych składników tego prawa, tak jak ukształtowały się one w historii jego rozwoju*”. Obejmują one w szczególności prawo korzystania z przedmiotu własności oraz pobierania pożytków. Prawo to może być poddawane przez Ustawodawcę różnego rodzaju ograniczeniom, pod warunkiem, że czynią one zadość wymaganiom art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Jak wynika z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji RP pełni podwójną rolę. W pierwszej kolejności stanowi on jednoznaczną i wyraźną

00-566 Warszawa, Al. Róż 7/4
tel./fax. 022 622 99 66, 022 622 62 10
email: recepca@marcinmaminski.com.pl
www.marcinmaminski.com.pl

MAMIŃSKI & WSPÓLNICY sp. k.

konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności, po drugie zaś, zawarte w tym przepisie przesłanki dopuszczalności ograniczania własności stanowią mogą tak formalne, jak i materialne kryterium kontroli dokonanych przez Prawodawcę ograniczeń. Z treści art. 64 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że dopuszczalne jest tylko ustawowe ograniczenie własności, o ile nie narusza jej istoty, co oznacza, że własność może zostać ograniczona, ale wyłącznie w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim wprowadzone ograniczenie nie narusza istoty prawa własności (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 marca 2002 roku, sygn. akt SK 22/2000).

Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika również, iż ograniczenia własności są dopuszczalne tylko przy zachowaniu wymogów wynikających z art. 64 ust. 3 Konstytucji oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1999 roku, sygn. akt K 23/98, OTK ZU 1999/2 poz. 25). W myśl tegoż przepisu, ograniczenia mogą być ustanawiane tylko w ustawie i jedynie wówczas, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Toteż zagwarantowanie ochrony własności stanowi konstytucyjną powinność państwa o charakterze publicznoprawnym, a jej urzeczywistnianie następuje zarówno poprzez działania o charakterze prawotwórczym, tj. poprzez ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności, jak i przez faktyczne czynności organów państwa.

Wobec powyższego rozważenia wymaga kwestia, czy właściciel nieruchomości, w tym przypadku skarżący, bez względu na moment nabycia nieruchomości posiada interes prawny w zaskarżeniu uchwały planistycznej, która w istocie ogranicza jego prawo własności. Należy przypomnieć, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ma za zadanie sprzyjać tworzeniu warunków zapewniających ład przestrzenny i rozwój. Dotyczy to zwłaszcza art. 6 ust. 1 przedmiotowej ustawy, który stanowi, że przez ustalenia planu miejscowego następuje ukształtowanie sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości oraz ust. 2 pkt 1) art. 6 przedmiotowej ustawy, zgodnie z którym 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, przy czym istota prawa własności musi nawiązywać do podstawowych składników tego prawa, które obejmują możliwość korzystania z przedmiotu własności oraz pobierania pożytków. Możliwości te mogą być poddawane różnego rodzaju ograniczeniom określonym w art. 31 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji RP, jeżeli jednak zakres ograniczeń prawa własności przybierze taki rozmiar, że zniweczy te podstawowe składniki prawa własności i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść „istota” prawa własności, a to jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Dla ustalenia, czy zachowana została „istota” prawa własności konieczna jest analiza sumy ustanowionych prawem ograniczeń (uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 marca 1994 roku, sygn. Akt W 3/93, OTK 1994/I poz. 17 s. 159). Jednym z podstawowych składników prawa własności jest możliwość eksploatacji przedmiotu własności. Obowiązek uwzględniania prawa własności w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) związany jest w dużym stopniu z zasadą ustrojową wyrażoną w art. 20 Konstytucji RP, z której wynika, że społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych jest podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

W zaskarżonej uchwale doszło do kolizji między zamierzeniami planistycznymi a prawem własności, które jest konstytucyjnie chronione, co w skardze zostało szczegółowo przedstawione. Wprawdzie w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP stwierdza się, że własność może być ograniczona, ale ograniczenie to może nastąpić tylko w drodze ustawy i w zakresie, w jakim nie narusza ono istoty

00-566 Warszawa, Al. Róż 7/4
tel./fax. 022 622 99 66, 022 622 62 10
email: recepca@marcinmaminski.com.pl
www.marcinmaminski.com.pl

MAMIŃSKI & WSPÓLNICY sp. k.

prawa własności. Sąd Najwyższy wypowiadając się na temat istoty prawa własności stwierdził w wyroku z dnia 16 lipca 1980 roku, sygn. akt III CZP 45/80, OSNCP 1981, nr 2-3, poz. 25, nawiązując do art. 140 Kodeksu cywilnego, że prawo własności jest „*tym szczególnym prawem, które zapewnia właścicielowi dopuszczalną w danych warunkach pełnię uprawnień względem rzeczy. Choć przepis ten nie zdefiniował prawa własności przez wyczerpujące wyliczenie uprawnień właściciela, to jednak wyliczył uprawnienia zasadnicze, a przede wszystkim uprawnienie do korzystania z rzeczy oraz do rozporządzania nią*” (S. Rudnicki: *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 1996).

4. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia września 2008 roku orzekł, że kwestia uwzględnienia w procesie planowania wartości, jaką jest ochrona prawa własności musi podlegać ocenie według stanu na dzień podejmowania uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Poddać należy w wątpliwość twierdzenie, że nabycie Nieruchomości przez skarżącego po dacie uchwalenia Planu Miejscowego eliminuje go jako podmiot uprawniony do zaskarżenia Planu Miejscowego. Trudno doszukać się celu tak daleko idącego ograniczenia uprawnień do zaskarżenia uchwały organu gminy. Taka sytuacja jest niezrozumiała, albowiem przedmiotowe uprawnienie w rzeczywistości uprawniałoby do zaskarżenia uchwały planistycznej jedynie podmioty będące właścicielami (użytkownikami wieczystymi) - posiadające interes prawny - w dacie podjęcia uchwały, a pozostałych właścicieli (użytkowników wieczystych), którzy nabyli nieruchomość po uchwaleniu uchwały, pozostawiało poza nawiasem uprawnień do zaskarżenia uchwały planistycznej, rozumianym jako prawo do sądu.

Kierując się zasadą, że Ustawodawca mieni się być racjonalnym, zbędnym byłby przepis art. 101 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym przepisu art. 101 ust. 1 przedmiotowej ustawy nie stosuje się, jeżeli w sprawie orzekł już sąd administracyjny. Nie sposób wskazać na racjonalne wytłumaczenie dla przedmiotowego rozwiązania, ponieważ powoduje wyłącznie negatywne konsekwencje dla skarżącego - oddalenie skargi i uchylenie wyroku Sądu I. instancji, zamykając skarżącemu, jako właścicielowi Nieruchomości, jedyną możliwość merytorycznego rozpoznania zarzutów naruszenia prawa własności.

Celem regulacji wynikającej z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest ochrona przed skutkami nadużywania przez gminę swobody uchwałodawczej i wynikającej z tego pokusy uszczuplenia uprawnień poszczególnych podmiotów w sferze administracji publicznej. Toteż art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym otwiera drogę do sądu administracyjnego każdemu, kto wykaże, że uchwała naruszyła jego interes bez względu na moment nabycia uprawnień do zaskarżenia uchwały, a ewentualne ograniczenie prawa do sądu na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nie może zostać uznane za uzasadnione.

Na mocy art. 101 ustawy o samorządzie gminnym prawo do zaskarżania aktów administracyjnych przysługuje temu podmiotowi, który wykaże się interesem prawnym, wynikającym z konkretnej normy prawa materialnego. Skarżący w niniejszej sprawie wykazał się konkretnym, indywidualnym interesem prawnym, wynikającym z konkretnej normy prawa materialnego, a jednak nie uzyskał ochrony, wręcz przeciwnie odmówiono mu ochrony prawnej przewidzianej w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, tym samym odmawiając prawa do sądu.

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.

00-566 Warszawa, Al. Róż 7/4
tel./fax. 022 622 99 66, 022 622 62 10
email: recepca@marcinmaminski.com.pl
www.marcinmaminski.com.pl

MAMIŃSKI & WSPÓLNICY sp. k.

Skarżący nie stara się wykazać, iż skarga do sądu administracyjnego z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest, czy też winna być *actio popularis*, a jedynie, że ochrona jego interesów prawnych, których nie może chronić w innym w trybie, jest iluzją, albowiem nabył Nieruchomość po dacie uchwalenia Planu Miejscowego.

Mając na uwadze wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia września 2012 roku, wywodzić należy, iż każdy kto nabędzie nieruchomość po dacie uchwalenia planu miejscowego, nie będzie mógł skorzystać z uprawnienia do zaskarżenia uchwały planistycznej wynikającego z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, nawet wówczas, gdy poprzednicy prawni z uprawnienia takiego nie skorzystali. Taka argumentacja ostać się nie może, albowiem skarga na uchwałę planistyczną, wynikająca z art. 101 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, przysługuje po wykazaniu interesu prawnego, którym jest prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego nieruchomości w chwili inicjowania postępowania, z zastrzeżeniem art. 101 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Rekapitułując, art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 1 ust. 2 pkt 7) oraz art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wydane na ich podstawie orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego ogranicza wskazane powyżej konstytucyjne prawa skarżącego, w tym przede wszystkim prawo do sądu wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na prawo do sądu składają się między innymi prawo dostępu do sądu w sensie ścisłym oraz prawo do wyroku sądowego. Prawo do sądu nie może być oceniane abstrakcyjnie, a wszelkie ograniczenia w zaskarżeniu aktu administracyjnego, w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie mogą być usprawiedliwiane szczególną regulacją.

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

W tym miejscu warto przytoczyć wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 2006 roku (sygn. akt SK 30/05), w którym Trybunał orzekł, iż nierzetelne procedury sądowe, nawet jeśli nie muszą prowadzić wprost do faktycznego zawieszenia obowiązywania konstytucyjnego prawa do sądu, a pośrednio do unicestwienia innych praw i wolności konstytucyjnych, których ochronę gwarantuje prawo do sądu (np. godność osobistą, życie, wolność, prawo własności), to jednak przez naruszenie zaufania, jakie ma wytwarzać rzetelna procedura sądowa, muszą budzić zastrzeżenia. Uzasadnia to tezę, że sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, albowiem prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym.

5. Ustawa o samorządzie gminnym w rozdziale 10 (nadzór nad działalnością gminną) reguluje wnoszenie do sądu administracyjnego skarg na różnego rodzaju akty: skarga organu nadzoru na uchwałę lub zarządzenie organu gminy - art. 93 ustawy o samorządzie gminnym, skarga gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze organu lub na stanowisko innego organu w sprawie zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania rozstrzygnięcia organu gminy - art. 98 ustawy o samorządzie gminnym, skarga na uchwałę lub zarządzenie organu gminy wnoszona przez osobę, której interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem - art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Tylko w przypadku skarg wnoszonych na podstawie art. 101 i 101a ustawa o samorządzie gminnym wprowadza warunek, że skarga może być wniesiona po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia.

00-566 Warszawa, Al. Róż 7/4
tel./fax. 022 622 99 66, 022 622 62 10
email: recepca@marcinmaminski.com.pl
www.marcinmaminski.com.pl

MAMIŃSKI & WSPÓLNICY sp. k.

Legitymacja skargowa z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym została oparta na subiektywnym przekonaniu podmiotu (skarżącego), iż został naruszony jego interes prawny lub uprawnienie. Naruszenie interesu prawnego, o jakim mowa w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, w doktrynie i orzecznictwie określane jest jako naruszenie subiektywnie pojmowanego przez skarżącego jego interesu, który obiektywnie polega na nieprzebrzeganiu przez organ norm prawnych powszechnie obowiązujących.

W doktrynie pojęcie „*interesu prawnego*” odnoszone jest do związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego, wynikających z norm prawa materialnego lub procesowego, a zaskarżonym aktem. Jednocześnie wskazać należy, iż interes prawny, o którym mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz jego naruszenie musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną skarżącego.

Interes prawny winien istnieć w dacie kwestionowania norm prawa administracyjnego przez uprawniony podmiot.

W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Ponadto zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, a 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) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Fakt nabycia Nieruchomości przez skarżącego po podjęciu uchwały planistycznej w żaden sposób nie wpływa na obiektywny fakt naruszenia zaskarżoną uchwałą interesu prawnego skarżącego. Uprawnienie do zaskarżenia uchwały rady gminy wynikające z ustawy o samorządzie gminnym nie zostało ograniczone zarówno przedmiotowo, jak i podmiotowo (*vide* następca prawny), a także przede wszystkim czasowo. Z uprawnienia do zaskarżenia uchwały rady gminy wynikającego z ustawy o samorządzie gminnym (art. 101 ust. 1) może skorzystać jedynie właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości, toteż brak jest jakichkolwiek podstaw do badania czy zaskarżona uchwała mogła naruszać uprawnienia właścicielskie poprzednika prawnego podmiotu wnoszącego skargę na uchwałę z zakresu administracji, albowiem sąd administracyjny ma obowiązek orzekać w oparciu o stan prawny istniejący w chwili wniesienia skargi.

Fakt, że w dniu nabycia przez skarżącego Nieruchomości podjęta już była kwestionowana uchwała nie może mieć naznaczenia z punktu widzenia naruszenia prawa własności, ponieważ ocenie poddane jest naruszenie interesu w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy oraz przede wszystkim przez pryzmat naruszenia prawa własności podmiotu, który kwestionuje zgodność z prawem uchwały.

Proces planistyczny ograniczył prawa właścicielskie skarżącego co do istoty, powstała więc sytuacja, w której własność skarżącego została w sposób nieproporcjonalny ograniczona, bez żadnego racjonalnego uzasadnienia, a skarżący pozbawiony został możliwości poddania uchwały ocenie sądu administracyjnego. Przy tak uchwalonym Planie Miejscowym brak jest jakichkolwiek możliwości realizacji przez właścicieli nieruchomości zabudowy terenu i to nie tylko przez skarżącego, ale również innych właścicieli, czyli w końcowym efekcie brak możliwości zabudowy całego terenu, który w planie jest przewidziany pod zabudowę. Ustalenie minimalnych wskaźników zagospodarowania terenu na poziomie przewyższającym parametry Nieruchomości, ujętych w obszar stosowania tych wskaźników wyklucza możliwość zrealizowania na

00-566 Warszawa, Al. Róż 7/4
tel./fax. 022 622 99 66, 022 622 62 10
email: recepja@marcinmaminski.com.pl
www.marcinmaminski.com.pl

MAMIŃSKI & WSPÓLNICY sp. k.

Nieruchomości przeznaczenia określonego w Planie Miejscowym, wykluczając w ten sposób jakikolwiek sposób zagospodarowania. Konieczność zachowania tych wskaźników wymagałaby powiększenia granic działek będących własnością skarżącego o tereny sąsiednie, jednakże z art. 1 ust. 2 pkt 7 oraz art. 6 ust. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednoznacznie wynika, iż poza ochroną interesu publicznego i interesu osób trzecich, właściciel ma prawo do zagospodarowania swojej nieruchomości według ustaleń określonych w planie. Wykluczenie takiej możliwości narusza wprost prawo własności.

Transponując powyższe na grunt niniejszej skargi konstytucyjnej, stwierdzić jednoznacznie należy, iż 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 użytkowania wieczystego nieruchomości), wykluczając zaskarżenie uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - do sądu administracyjnego, przez właściciela lub użytkownika wieczystego, który nabył prawo własności (użytkowania wieczystego) po dacie podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 2 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

Mając na uwadze powyższe wnoszę jak na wstępie.

Marcin Mamiński

adwokat

Marcin Mamiński - adwokat

Załączniki:

1. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z dnia lutego 2012 roku (sygn. akt).
2. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia września 2012 roku (sygn. akt).
3. Decyzja Starosty nr z dnia grudnia 2009 roku (znak:).
4. Decyzja Wojewody nr z dnia sierpnia 2010 roku (znak:).
5. Pięć odpisów skargi konstytucyjnej.
6. Pełnomocnictwo.
7. Dowód uiszczenia opłaty skarbowej od pełnomocnictwa.

00-566 Warszawa, Al. Róż 7/4
tel./fax. 022 622 99 66, 022 622 62 10
email: repcja@marcinmaminski.com.pl
www.marcinmaminski.com.pl