



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 29 stycznia 2018 r.

Pozycja 16

POSTANOWIENIE

z dnia 7 grudnia 2017 r.

Sygn. akt Ts 37/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Justyn Piskorski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Huty Zabrze S.A. z siedzibą w Zabrzu oraz Anguilla Investment Sp. z o.o. Sp. k. z siedzibą w Zabrzu w sprawie zgodności:

art. 36 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778, ze zm.) oraz art. 54 § 3 w zw. z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718, ze zm.) z art. 1, art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i 2, art. 9, art. 21 ust. 1 i 2, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 3 w zw. z ust. 1, art. 77 ust. 1 i 2, art. 163, art. 171 ust. 1 oraz art. 184 w zw. z art. 175 ust. 1 i art. 177 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 20 lutego 2017 r. (data nadania) Huta Zabrze S.A. z siedzibą w Zabrzu oraz Anguilla Investment Sp. z o.o. Sp. k. z siedzibą w Zabrzu (dalej: skarżące) wystąpiły o stwierdzenie, że art. 36 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778, ze zm.; dalej: u.z.p.) oraz art. 54 § 3 w zw. z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) są niezgodne z art. 1, art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i 2, art. 9, art. 21 ust. 1 i 2, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 3 w zw. z ust. 1, art. 77 ust. 1 i 2, art. 163, art. 171 ust. 1 oraz art. 184 w zw. z art. 175 ust. 1 i art. 177 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Rada Miasta Zabrze podjęła 27 kwietnia 2004 r. uchwałę Nr XXV/261/04 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centrum Zabrze – obszar „C”. Wojewoda Śląski wniósł skargę na tę uchwałę, żądając stwierdzenia jej nieważności w całości – jako niezgodnej z art. 10 ust. 1 i 3 u.z.p. oraz art. 64 ust. 3, art. 94 ust. 3 Konstytucji.

Uchwałą Nr XLVI/690/13 z dnia 16 grudnia 2013 r. Rada Miasta Zabrze, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U.

z 2016 r., poz. 446, ze zm.;dalej:u.s.g.) w związku z art. 54 § 3 p.p.s.a. oraz w związku z art. 27 pkt 1 u.z.p., stwierdziła nieważność zaskarżonej uchwały z dnia 27 kwietnia 2004 r. Rady Miasta Zabrze w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centrum Zabrze – obszar „C”, w całości. Rada postanowiła, że uchwała z dnia 16 grudnia 2013 r. wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Rozstrzygnięciem nadzorczym z 10 stycznia 2014 r. Wojewoda Śląski stwierdził nieważność uchwały Rady Miasta Zabrze z 16 grudnia 2013 r. Powołując się na treść art. 91 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 28 ust. 1 u.z.p., Wojewoda wskazał, że tryb stwierdzania nieważności uchwał rady gminy oraz podmioty uprawnione do stwierdzenia nieważności uchwały są określone w art. 91 ust. 1 oraz art. 93 ust. 1 u.s.g. Zgodnie z tymi przepisami do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy uprawniony jest organ nadzoru oraz sąd administracyjny. Zdaniem Wojewody Śląskiego, na podstawie art. 54 § 3 p.p.s.a. organom przysługuje prawo do weryfikacji własnych decyzji, natomiast przepis ten nie daje kompetencji do stwierdzenia nieważności własnej uchwały. Na podstawie przepisów u.z.p. radzie gminy przysługuje prawo do uchwalenia nowego planu miejscowego, bądź jego zmiany w oparciu o art. 27 tej ustawy. Zmiana ta powinna nastąpić w takim samym trybie jak przy podjęciu uchwały pierwotnej.

Skargę na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach (dalej: WSA) wniosła Gmina Zabrze. Wyrokiem z 8 maja 2014 r. (sygn. akt II SA/Gl 348/14) WSA skargę oddalił, podzielając stanowisko Wojewody Śląskiego.

W wyniku rozpoznania wniesionej od tego wyroku przez Gminę Zabrze skargi kasacyjnej Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) wyrokiem z 18 listopada 2014 r. (sygn. akt II OSK 2377/14) uchylił zarówno wyrok sądu pierwszej instancji, jak i będące przedmiotem jego kontroli rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z 10 stycznia 2014 r. W wyroku tym sąd kasacyjny stwierdził, że rada gminy, działając na podstawie art. 54 § 3 w zw. z art. 147 § 1 p.p.s.a., może uwzględnić skargę do sądu administracyjnego na własną uchwałę w przedmiocie planu zagospodarowania przestrzennego i stwierdzić jej nieważność. NSA uznał jednocześnie, że podjęta w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a. uchwała w przedmiocie stwierdzenia nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi akt prawa miejscowego i podlega w tym charakterze ogłoszeniu.

Po wcześniejszym wezwaniu w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. skargi do sądu administracyjnego na uchwałę autokontrolną Rady Miasta Zabrze z 16 grudnia 2013 r. złożyły Anguilla Sp. z o.o. Sp. k. w Zabrzu oraz Huta Zabrze S.A. w Zabrzu.

Spółka Anguilla wniosła o stwierdzenie nieważności skarżonej uchwały w całości jako wydanej z naruszeniem art. 54 § 3 ustawy p.p.s.a. oraz z naruszeniem jej interesu prawnego. Zdaniem Spółki przez podjęcie kwestionowanej uchwały i stwierdzenie nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 27 kwietnia 2004 r. Spółka została pozbawiona prawa dysponowania zgodnie z dotychczasowym planem należącymi do niej nieruchomościami położonymi na terenie objętym planem.

Huta Zabrze S.A. również złożyła skargę o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miasta Zabrze z 16 grudnia 2013 r., formułując zarzuty zbieżne z podniesionymi w skardze Spółki Anguilla. Podobnie uzasadniła też naruszenie skarżoną uchwałą jej interesu prawnego. Dodatkowo w tym względzie wskazała na toczącą się, w oparciu o plan zagospodarowania z 27 kwietnia 2004 r., sprawę cywilną przed Sądem Okręgowym w Gliwicach, w której domaga się, aby Gmina Zabrze wykupiła należące do niej nieruchomości położone na terenie objętym tym planem. Następnie Huta Zabrze S.A. wniosła kolejną skargę na wydaną w trybie autokontroli uchwałę Rady Miasta Zabrze z 16 grudnia 2013 r., a to w związku z uchwałą Rady z 11 grudnia 2014 r. o uznaniu kierowanego przez Hutę Zabrze S.A. wezwania do usu-

nięcia naruszenia prawa, za nieuzasadnione. W skardze tej powtórzono stanowisko i zarzuty sformułowane we wcześniejszej skardze.

WSA wyrokiem z 15 czerwca 2015 r. (sygn. akt II/SA/GI 1543/14) uwzględnił skargi, biorąc pod uwagę także inne, niepodnoszone w skargach, okoliczności uzasadniające wyeliminowanie zaskarżonej uchwały z obrotu prawnego. Zdaniem Sądu, bezpodstawne były zarzuty obu skarg co do niedopuszczalności podjęcia przez Radę Miasta Zabrze zaskarżonej uchwały w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a. z uwagi na rozstrzygnięcie tej kwestii wyrokiem NSA z 18 listopada 2014 r. Jednak WSA uznał, że skarżona uchwała nie była badana w tym postępowaniu pod względem zgodności z prawem; ocenie podlegała jedynie kwestia dopuszczalności zastosowania w sprawie przez Radę Miasta Zabrze trybu samokontroli w oparciu o art. 54 § 3 p.p.s.a. WSA stwierdził, że skarżące spółki miały interes prawny w zaskarżeniu uchwały, a interes ten faktycznie został tą uchwałą naruszony. Skarżące spółki miały prawo zagospodarowania swoich nieruchomości zgodnie z treścią obowiązującego dotychczas planu zagospodarowania. Z chwilą utraty ważności planu prawo to zostało co najmniej ograniczone. Nastąpiła istotna zmiana możliwości przyszłego zagospodarowania nieruchomości skarżących. W ramach interesu prawnego skarżącej Huty Zabrze S.A. należy też rozpatrywać wpływ podjęcia zaskarżonej uchwały na wynik toczącego się przed Sądem Okręgowym w Gliwicach postępowania cywilnego. Zdaniem WSA, do naruszenia interesu prawnego skarżących Spółek doszło przy tym z istotnym naruszeniem prawa, co przesądziło o zasadności rozpatrywanych skarg.

Skargę kasacyjną wniosła Gmina Zabrze. NSA wyrokiem z 11 października 2016 r. (sygn. akt II OSK 2402/15) uchylił zaskarżony wyrok i odrzucił skargi. NSA uznał, że skarżące spółki nie wykazały, by zaskarżona uchwała naruszała ich własny indywidualny interes prawny, zatem podzielił zarzuty skargi kasacyjnej dotyczące naruszenia art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 101 ust. 1 u.s.g. Jak podkreślił NSA, skarżące Spółki źródło własnego interesu prawnego upatrywały w tym, że zostały pozbawione prawa dysponowania, zgodnie z dotychczasowym planem, należącymi do nich nieruchomościami położonymi na terenie objętym planem. Jednakże nie określiły konkretnie, co do których nieruchomości stanowiących ich własność lub pozostających w użytkowaniu wieczystym, a objętych postanowieniami planu miejscowego z 2004 r., ich uprawnienia, wywiedzione z powszechnie obowiązującego prawa zostały ograniczone i w jaki sposób doszło do tego ograniczenia oraz jaki był jego zakres. Zdaniem NSA przedstawiona argumentacja skarżących spółek nie wskazywała, by zaskarżona uchwała stwierdzająca nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centrum Zabrze – obszar „C” aktualnie, realnie i bezpośrednio naruszała ich interes prawny lub uprawnienie. W szczególności interesu prawnego do zaskarżenia przedmiotowej uchwały nie można było skutecznie wywodzić z roszczeń cywilnoprawnych, których Huta Zabrze S.A. dochodzi przed Sądem Okręgowym w Gliwicach, domagając się od Gminy Zabrze wykupienia jej nieruchomości, które były położone na terenie objętym planem miejscowym z 2004 r.

Zdaniem NSA, słusznie sąd I instancji uznał za bezpodstawne zarzuty skarżących Spółek co do niedopuszczalności podjęcia przez Radę Miasta Zabrze zaskarżonej uchwały w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a., ponieważ w tym zakresie wiążący jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 listopada 2014 r. (sygn. akt II OSK 2377/14). Jednocześnie w ocenie NSA, trafnie sąd I instancji uznał za dopuszczalne badanie zgodności z prawem zaskarżonej uchwały, lecz błędnie ocenił spełnienie przesłanki naruszenia interesu prawnego skarżących, o której mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. i z obrazą art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały.

Wyrok NSA z 11 października 2016 r., jak wynika ze zwrotnego potwierdzenia odbioru, został doręczony pełnomocnikowi skarżących 14 listopada 2016 r., co Trybunał ustalił z urzędu.

Zdaniem skarżących, zakwestionowany art. 36 u.z.p. jest niezgodny z Konstytucją „w zakresie, w jakim wyklucza ewentualnie odpowiedzialność odszkodowawczą gminy wobec właściciela albo użytkownika wieczystego za uniemożliwienie bądź istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem w związku z wygaśnięciem, uchycieniem albo stwierdzeniem nieważności planu miejscowego; ograniczenie korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem w związku z uchwaleniem, zmianą, uchycieniem albo stwierdzeniem nieważności planu miejscowego w stopniu mniejszym niż istotny; szkodę (w tym przekraczającą rzeczywistą szkodę) wynikającą z niewydania przez gminę aktu normatywnego (uchwalenia planu miejscowego) w sytuacji, w której obowiązek taki wynika wprost z przepisów prawa.”

Natomiast zaskarżone art. 54 § 3 w zw. z art. 147 § 1 p.p.s.a. są w opinii skarżących sprzeczne z Konstytucją „w zakresie, w jakim przepisy te kształtują normę kompetencyjną gminy pozwalającą na stwierdzenie nieważności planu miejscowego w następujących okolicznościach: z naruszeniem zakazu *reformationis in peius*, to znaczy przez stwierdzenie nieważności planu miejscowego w całości, podczas gdy wadami powodującymi nieważność dotknięta była jedynie część postanowień tego aktu prawa miejscowego; uwzględnienia skargi na akt prawa miejscowego co prawda zgodnie z żądaniami takiej skargi, lecz jednocześnie w sposób niekorzystnie kształtujący prawa i obowiązki osób trzecich (w tym skarżących) (...); stwierdzenia przez gminę nieważności planu miejscowego w ramach tzw. autokontroli w celu uniknięcia zaktualizowanej już odpowiedzialności odszkodowawczej tej gminy wynikającej z art. 36 u.z.p.”.

Zarządzeniem z 20 kwietnia 2017 r. sędzia Trybunału Konstytucyjnego wezwał skarżące do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez doręczenie, po pierwsze, prawidłowo sporządzonego pełnomocnictwa szczególnego do sporządzenia skargi konstytucyjnej i reprezentowania skarżącej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym udzielonego przez Anguilla Investment Sp. z o.o. Sp. k., podpisanego przez obie osoby upoważnione do reprezentacji jedyne go komplementariusza – spółki Anguilla Investment Sp. z o.o. (dwóch członków zarządu albo jednego członka zarządu i prokurenta), oraz 4 (czterech) kopii tego pełnomocnictwa. Po drugie, doręczenie dokumentu, z którego wynika data otrzymania przez pełnomocnika albo pełnomocników procesowych skarżących wyroku Naczelne go Sądu Administracyjnego z 11 października 2016 r. (sygn. akt II OSK 2402/15). Po trzecie zaś, doręczenie 4 (czterech) kopii skargi konstytucyjnej oraz 4 (czterech) kompletów załączników do skargi oznaczonych numerami 1, 2, 3 i 5.

Skarżące pismem z 28 kwietnia 2017 r. uzupełniły braki formalne skargi konstytucyjnej w zakresie dotyczącym pełnomocnictwa szczególnego do sporządzenia skargi konstytucyjnej i reprezentowania skarżącej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym udzielonego przez Anguilla Investment Sp. z o.o. Sp. k., podpisanego przez obie osoby upoważnione do reprezentacji jedyne go komplementariusza – spółki Anguilla Investment Sp. z o.o. oraz doręczyli 4 (cztery) kopie skargi konstytucyjnej oraz 4 (cztery) komplety załączników do skargi oznaczonych numerami 1, 2, 3 i 5. Skarżące nie doręczyły dokumentu, z którego wynika data otrzymania przez pełnomocnika albo pełnomocników procesowych skarżących wyroku NSA z 11 października 2016 r. (sygn. akt II OSK 2402/15), przedkładając wyłącznie oświadczenie zarządu jedyne go komplementariusza Anguilla Investment Sp. z o.o. Sp. k. – spółki Anguilla Investment Sp. z o.o., z którego wynika, że odpis wyroku z 11 października 2016 r. został doręczony do siedziby Anguilla Investment Sp. z o.o. Sp. k. w dniu 18 listopada 2016 r.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p. TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Służy ono wyeliminowaniu – już w początkowej fazie postępowania – spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia. Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu, gdy nie spełnia ona określonych przez prawo wymagań, jest oczywiście bezzasadna, a także gdy zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 59 ust. 1 pkt 2-4 u.o.t.p. TK.

Stosownie do art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, zakwestionować zgodność z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności zbadał, czy skarżące uzupełniły braki formalne wskazane w zarządzeniu sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2017 r. oraz czy skarga konstytucyjna została wniesiona z zachowaniem ustawowego terminu.

W myśl art. 61 ust. 3 ustawy o TK, jeżeli wniosek, o którym mowa w ust. 1, albo skarga konstytucyjna nie spełniają wymagań przewidzianych w ustawie, a usunięcie braków jest możliwe, wyznaczony sędzia Trybunału wydaje zarządzenie, w którym wzywa do ich usunięcia w terminie 7 dni od dnia doręczenia zarządzenia. Trybunał w składzie jednego sędziego Trybunału wydaje postanowienie o odmowie nadania wnioskowi, o którym mowa w ust. 1, albo skardze konstytucyjnej dalszego biegu, jeżeli braki, o których mowa w ust. 3, nie zostały usunięte w terminie (art. 61 ust. 4 pkt 2 u.o.t.p. TK).

W pkt 2 zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2017 r. wzywano skarżące (Huta Zabrze S.A. z siedzibą w Zabrzu oraz Anguilla Investment Sp. z o.o. Sp. k. z siedzibą w Zabrzu) do doręczenia dokumentu, z którego wynika data otrzymania przez pełnomocnika albo pełnomocników procesowych skarżących wyroku NSA z 11 października 2016 r. Tymczasem pełnomocnik skarżących do pisma z 28 kwietnia 2017 r. dołączył oświadczenie zarządu jedyne go komplementariusza Anguilla Investment Sp. z o.o. Sp. k. – spółki Anguilla Investment Sp. z o.o. Z oświadczenia tego wynika, że odpis wyroku z 11 października 2016 r. został doręczony do siedziby Anguilla Investment Sp. z o.o. Sp. k. w dniu 18 listopada 2016 r. Jednocześnie w tym oświadczeniu wyrażono przypuszczenie, że zwrotne potwierdzenie odbioru stanowiące dowód doręczenia Anguilla Investment Sp. z o.o. Sp. k. wyroku NSA z 11 października 2016 r. może znajdować się w aktach sądowoadministracyjnych.

Trybunał stwierdza, że skarżące nie uzupełniły braku formalnego wskazanego w pkt 2 zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 20 kwietnia 2017 r., a zatem na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 2 u.o.t.p. TK należało odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 u.o.t.p. TK skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia.

Dodatkowo zauważyć trzeba, że wyrok NSA z 11 października 2016 r., będący ostatecznym rozstrzygnięciem w sprawie, został doręczony pełnomocnikowi skarżących spółek 14 listopada 2016 r. Okoliczność tę Trybunał Konstytucyjny ustalił z urzędu. Tymczasem skargę konstytucyjną nadano 20 lutego 2017 r., a zatem 6 dni po upływie trzymiesięcznego terminu do jej złożenia. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny również na pod-

stawie art. 61 ust. 4 pkt 1 w zw. z u.o.t.p. TK odmawia nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej jako wniesionej po terminie.

Z powyższych względów na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 w zw. z art. 77 ust. 1 oraz art. 61 ust. 4 pkt 2 u.o.t.p. TK, Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.