



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 30 listopada 2018 r.

Pozycja 171

POSTANOWIENIE z dnia 5 kwietnia 2018 r. Sygn. akt Ts 265/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mariusz Muszyński,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Z.K. w sprawie zbadania zgodności:

- 1) art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.) z art. 45 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 2 oraz art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1-3 w związku z art. 21 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze 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 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073) 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 oraz art. 64 ust. 1-3 w związku z art. 21 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 23 grudnia 2016 r. (data nadania) Z.K. (dalej: skarżący) wystąpił o stwierdzenie, że art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym) 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” jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 2 oraz art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1-3 w związku z art. 21 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Skarżący wystąpił również o stwierdzenie, 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 z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073; dalej: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) w zakresie w jakim „umożliwia zaskarżenie 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” jest niezgodny 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 oraz art. 64 ust. 1-3 w związku z art. 21 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona w Trybunale w związku z następującą sprawą.

W piśmie z 10 listopada 2011 r. skarżący sformułował skargę na uchwałę Rady W. z 10 lipca 2008 r. (nr [...]) w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru [...]. Skarżący wskazał w niej, że jest współwłaścicielem nieruchomości składającej się z działek o nr ewidencyjnych: [...], położonych w dzielnicy [...]. Tytuł prawny do tej nieruchomości uzyskał na podstawie umowy darowizny z 3 czerwca 2011 r. (darczyńcą była H.K. – współwłaścicielka nieruchomości).

Postanowieniem z 4 kwietnia 2016 r. (sygn. [...]) Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. (dalej: WSA), na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a 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.) odrzucił skargę. W uzasadnieniu tego orzeczenia wskazał, że skarżący wstąpił w prawa współwłaściciela działek nr: [...], której skarga na uchwałę z 10 lipca 2008 r. została odrzucona w postępowaniu kasacyjnym zakończonym prawomocnym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z 7 października 2015 r. (sygn. [...]). W tym orzeczeniu NSA stwierdził, że interes prawny skarżącej nie został naruszony stosownie do wymagań art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ponieważ w dacie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego właścicielem tych nieruchomości było W. W związku z tym – jak stwierdził NSA – skarżąca nie miała podstaw do kwestionowania rozwiązań planistycznych w stosunku do działek stanowiących, w dacie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego, mienie komunalne. W postanowieniu z 4 kwietnia 2016 r. WSA stanął na stanowisku, że wyrok NSA z 7 października 2015 r. jest wiążący w sprawie skarżącego. Dotyczy bowiem działek nr: [...] będących przedmiotem tego postępowania. Skarżący jest następcą prawnym H.K. i tak jak ona, nabył działki już po uchwaleniu planu zagospodarowania przestrzennego. Z uwagi więc na tożsamość stanu faktycznego oraz przedmiotu sporu, WSA w W. uznał, że w sprawie skarżącego znalazła zastosowanie reguła wynikająca z art. 170 p.p.s.a., zgodnie z którą orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby.

Od powyższego postanowienia WSA w W., skarżący wniósł skargę kasacyjną. Postanowieniem z 23 września 2016 r. (sygn. akt [...]) NSA oddalił wniesiony środek prawny stwierdziwszy, że nie zawiera on usprawiedliwionych podstaw.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 8 lutego 2017 r. skarżący został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej, które usunął pismem z 2 marca 2017 r.

Zdaniem skarżącego kwestionowane przepisy naruszają jego konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji) w związku z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), w związku z naruszeniem prawa skarżącego do ochrony jego własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p. TK) stosuje się przepisy tej ustawy. Skoro postępowanie zainicjowane rozpatrywaną skargą nie zostało zakończone przed 3 stycznia 2017 r., tj. dniem wejścia w życie u.o.t.p. TK, to zarówno wstępne, jak i merytoryczne rozpoznanie tej skargi określają przepisy u.o.t.p. TK.

2. Zgodnie z art. 61 ust. 1 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, a także gdy jest oczywiście bezzasadna.

3. Przedmiotem skargi jest zarzut niezgodności z Konstytucją art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym) w brzmieniu: „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”.

Przepis ten został zakwestionowany samodzielnie, a także w związku z art. 1 ust. 2 pkt 7 oraz art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073; dalej: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), które stanowią odpowiednio: „W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza: (...) prawo własności” (art. 1 ust. 2 pkt 7); „Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości” (art. 6 ust. 1); „Każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do (...) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich” (art. 6 ust. 2 pkt 1).

Zakwestionowanym przepisom skarżący zarzucił ograniczenie ochrony prawa własności jednostki w postępowaniu sądoadministracyjnym, gdyż nie uwzględniają one sytuacji, w której podmiot wnoszący w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skargę na plan zagospodarowania przestrzennego, stał się właścicielem tej nieruchomości już po uchwaleniu tego planu. To zaś powoduje, że podmioty, które wykazują interes prawny oraz jego naruszenie w dacie wniesienia skargi do sądu administracyjnego, ale nie w dacie podjęcia przez organ gminy uchwały w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego, nie mają możliwości skutecznego zaskarżenia do sądu administracyjnego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi niedopuszczalną ingerencję w prawo własności.

4. Istota zarzutów skarżącego sprowadza się do twierdzenia, że kwestionowane przepisy są interpretowane przez organy stosujące prawo w taki sposób, że uniemożliwiają zaskarżenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej do sądu administracyjnego podmiotowi, który nie wykaże interesu prawnego oraz jego naruszenia w stosunku do celu regulacji w dniu podjęcia przez organ gminy uchwały. To prowadzi – zdaniem skarżącego – do naruszenia prawa do sądu. Skarżący twierdzi, że praktyka orzecznicza nadała kwestionowanym przepisom jednolite i trwałe znaczenie, które ma w jego ocenie niekonstytucyjny charakter.

Trybunał Konstytucyjny wyjaśnia, że nie jest uprawniony do kontrolowania wykładni przepisów ani aktów stosowania prawa, jednak w zakresie jego kognicji mieści się dokonywanie kontroli konstytucyjności treści normatywnej przepisu, którą uzyskał on w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej (por. wyrok TK z 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17, OTK ZU A/2017, poz. 48 oraz przywołane w nim orzecznictwo).

Wykazanie zależności między sferą stosowania i stanowienia prawa wymaga jednak każdorazowego stwierdzenia, czy rzeczywiście mamy do czynienia z powtarzalną i powszechną wykładnią określonego przepisu. Jeśli tych okoliczności nie można ustalić i wskazać odpowiednich argumentów, to nie można poddać kontroli zaskarżonych przepisów (wyrok TK z 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17, OTK ZU A/2017, poz. 48 oraz przywołane w nim orzecznictwo).

Trybunał przypomina, że w postanowieniach z: 28 czerwca 2017 r. (sygn. SK 20/16, OTK ZU A/2017, poz. 52) oraz 17 maja 2017 r. (sygn. SK 38/15, OTK ZU A/2017, poz. 39) ustalono, że w orzecznictwie administracyjnym istnieje utrwalony i jednolity pogląd polegający na tym, że aktualny właściciel nieruchomości ma legitymację do wniesienia skargi w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym na uchwałę rady gminy o uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która weszła w życie przed nabyciem nieruchomości, jeśli dotychczasowy właściciel nie skorzystał z tego uprawnienia w stosunku do uchwały. Warunkiem dopuszczalności skargi wniesionej w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest to, aby dotychczasowy właściciel nie skonsumował wcześniej uprawnienia wynikającego z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w odniesieniu do tej samej uchwały.

W ocenie Trybunału, kwestionowane przez skarżącego przepisy nie mają zatem utrwalonego i jednolitego rozumienia takiego, jakie wskazał skarżący. Dokonana przez Trybunał analiza orzecznictwa, a także stanowisko przedstawione przez NSA, które Trybunał przytacza w postanowieniach w sprawach o sygn. SK 38/15 oraz SK 20/16 pokazały, że kwestionowane przez skarżącego przepisy w praktyce są interpretowane w taki sposób, w jaki oczekuje tego skarżący.

Trybunał stwierdza zatem, że podniesiony w skardze konstytucyjnej problem dotyczy sposobu stosowania prawa, a nie oceny jego hierarchicznej zgodności z Konstytucją.

5. Trybunał stwierdził, że w niniejszej sprawie skarżący, przedmiotem skargi konstytucyjnej uczynił inną normę prawną (niedopuszczalność skargi do sądu na plan miejscowy przez właściciela nieruchomości, który nabył ją po uchwaleniu tego planu) niż norma stanowiąca podstawę postanowienia NSA (niedopuszczalność złożenia skargi na plan miejscowy przez właściciela nieruchomości, gdy między uchwaleniem planu, a złożeniem skargi nastąpiła zmiana struktury własnościowej).

Zdaniem skarżącego, naruszenie jego praw polegało na tym, że sądy administracyjne uznały niedopuszczalność jego skargi, gdyż została ona złożona po uchwaleniu planu miejscowego przez kolejnego właściciela. Tymczasem sądy te – co do zasady – nie wykluczyły złożenia skargi na plan miejscowy przez kolejnego właściciela nieruchomości. Uznały nato-

miast, że skarga taka jest niedopuszczalna w jednym szczególnym wypadku: gdy nabycie własności nieruchomości przez kolejnego właściciela wiąże się ze zmianą struktury własnościowej. Zmiana ta polega na tym, że w chwili uchwalenia planu miejscowego właścicielem nieruchomości była gmina, a obecnie są nią osoby prywatne.

Trybunał przypomina, że w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji podstawą skargi konstytucyjnej może być norma prawna, którą sąd lub inny organ władzy publicznej wywiódł z za skarżonych przepisów. W niniejszej sprawie – podobnie jak w sprawach o sygn. SK 38/15 oraz SK 20/16 – skarżący przedmiotem skargi konstytucyjnej uczynił inną normę prawną (niedopuszczalność skargi do sądu na plan miejscowy przez właściciela nieruchomości, który nabył ją po uchwaleniu planu miejscowego) niż norma stanowiąca podstawę postanowienia NSA (niedopuszczalność złożenia skargi na plan miejscowy przez właściciela nieruchomości, gdy między uchwaleniem planu a złożeniem skargi nastąpiła zmiana struktury własnościowej).

Jeśli norma prawna stanowiąca podstawę wydania postanowienia NSA była inna od tej, wobec której skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją, to stwierdzić należy, że badana skarga nie spełnia wymogu określonego w art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p. TK.

6. Mając powyższe na uwadze, Trybunał odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 w zw. z art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p. TK.

Z uwagi na powyższe, Trybunał postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p. TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty doręczenia tego postanowienia.