



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 8 sierpnia 2016 r.

Pozycja 479

POSTANOWIENIE

z dnia 28 lipca 2016 r.

Sygn. akt Ts 35/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres – przewodniczący i sprawozdawca
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej H. K. oraz E. G. w sprawie zbadania zgodności:

1) art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 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 2013 r. poz. 594, ze zm.) w związku z art. 6 ust. 1 i 2 pkt 1 oraz art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, ze zm.) 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:

nadać dalszy bieg skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE:

1. W sporządzonej przez adwokata skardze konstytucyjnej, która została wniesiona do Trybunału Konstytucyjnego 5 lutego 2016 r. (data prezentaty), H. K. oraz E. G. (dalej: skarżące) zarzuciły niezgodność: po pierwsze – art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2013.594, ze zm.; dalej: usg) – „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 [prawa] – 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 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; po drugie – art. 101 ust. 1 usg w związku z w związku z art. 6 ust. 1 i 2 pkt 1 oraz art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.2012.647, ze zm.; upzp) – „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” – 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.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

2.1. Decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z grudnia 1976 r. położona w Warszawie nieruchomość gruntowa o powierzchni 24 985 m², oznaczona jako działka ewidencyjna i należąca do skarżących, została przeznaczona pod budowę dzielnicy mieszkaniowej „Natolin” oraz zespołu ulic.

Na podstawie umowy sprzedaży z lutego 1989 r. skarżące zbyły na rzecz Skarbu Państwa przedmiotową nieruchomość na podstawie art. 50 ust. 4 oraz 53 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U.22.99, ze zm.).

2.2. Przedmiotowa nieruchomość stała się własnością Dzielnicy-Gminy Mokotów m.st. Warszawy z dniem 27 maja 1990 r. na podstawie decyzji Wojewody Warszawskiego z lutego 1992 r. w sprawie, stosownie do art. 5 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U.32.191, ze zm.).

Na zasadzie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U.48.195, ze zm.), własność nieruchomości przeszła na Gminę Warszawa-Mokotów. Następnie – na mocy art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U.41.361, ze zm.) – nieruchomość stała się własnością gminy m.st. Warszawy.

2.3. Wnioskiem z 7 lutego 2005 r. skarżące – na podstawie art. 136 ust. 3 i art. 137 w związku z art. 216 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: ugn) – wystąpiły do Prezydenta m.st. Warszawy o zwrot zbytej nieruchomości.

Postanowieniem z maja 2005 r. w sprawie Wojewoda Mazowiecki wyznaczył Starostę G. jako organ właściwy do rozpatrzenia sprawy zwrotu byłej nieruchomości skarżących.

W toku postępowania Starosta G. ustalił, że dawnej działce ewidencyjnej o powierzchni 24 985 m² z dawnego obrębu odpowiadają działki ewidencyjne: o powierzchni 422 m², a także o powierzchni 418 m², o powierzchni 9194 m², o powierzchni 1867 m²,

o powierzchni 2711 m², o powierzchni 459 m², o powierzchni 4280 m², o powierzchni 562 m², o powierzchni 1322 m², część działki ewidencyjnej o ogólnej powierzchni 10243 m² oraz działka ewidencyjna o powierzchni 2123 m². Starosta ustalił ponadto, że wnioskowane do zwrotu nieruchomości nie zostały objęte decyzjami o pozwoleniu na budowę, jak też nie zostały zagospodarowane zgodnie z celem wyłączenia.

Pismem z 8 lutego 2006 r. skarżące zwróciły się do Starosty G. o wyłączenie do odrębnego postępowania sprawy zwrotu działek ewidencyjnych objętych księgą wieczystą.

Decyzją z czerwca 2006 r. w sprawie Starosta G. – na podstawie art. 136 ust. 3, art. 137, art. 140 i art. 142 w związku z art. 216 ust. 2 pkt 3 ugn – orzekł o zwrocie skarżącym przedmiotowych działek. Od tej decyzji Prezydent m.st. Warszawy wniósł odwołanie, które zostało uwzględnione przez Wojewodę Mazowieckiego w decyzji z listopada 2006 r., uchylającej decyzję Starosty G. i przekazującej sprawę do ponownego rozpoznania.

Decyzją z grudnia 2007 r. w sprawie Starosta G. ponownie orzekł o zwrocie skarżącym działek ewidencyjnych, objętych księgą wieczystą. Rozstrzygnięcie to zostało utrzymane w mocy decyzją Wojewody Mazowieckiego z listopada 2008 r. w sprawie. Skarga Prezydenta m.st. Warszawy na wskazaną decyzję wojewody została oddalona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z października 2009 r. w sprawie, podtrzymanym przez wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Izby Ogólnoadministracyjnej z lutego 2011 r. w sprawie.

2.4. W dniu 10 lipca 2008 r. Rada m.st. Warszawy podjęła uchwałę Nr XXXVI/1090/2008 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Ursynów Południe – Kabaty (Dz.Urz.Woj.Maz.138.4870; dalej: mpzp).

2.5. Pismem z 2 czerwca 2008 r. skarżące wezwały Radę m.st. Warszawy do usunięcia naruszenia prawa mpzp.

W związku z nieudzieleniem przez Radę odpowiedzi na powyższe wezwanie skarżące 30 lipca 2009 r. – w trybie art. 101 ust. 1 usg – wniosły do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na mpzp, żądając stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu w całości, ewentualnie – stwierdzenia nieważności mpzp w części dotyczącej działek ewidencyjnych.

2.6. Decyzją z czerwca 2011 r. w sprawie Prezydent m.st. Warszawy zatwierdził podział działki ewidencyjnej na działki ewidencyjne.

2.7. Wyrokiem ze stycznia 2012 r. w sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł o nieważności: § 40 ust. 2 pkt 4 i 5 mpzp w części dotyczącej działki ewidencyjnej (punkt 1 sentencji) oraz § 4 ust. 3 mpzp w zakresie symbolu 25 UOp i § 42 mpzp w części dotyczącej działki ewidencyjnej (punkt 2 sentencji). Orzeczenie to zostało zaskarżone w trybie skargi kasacyjnej przez skarżące oraz Radę m.st. Warszawy.

Wyrokiem z 12 września 2012 r. w sprawie Naczelny Sąd Administracyjny – Izba Ogólnoadministracyjna uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania sądowi administracyjnemu pierwszej instancji.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z listopada 2013 r. w sprawie orzekł o nieważności: § 40 ust. 2 pkt 4 i 5 mpzp w odniesieniu do działki ewidencyjnej (punkt 1 sentencji) oraz § 4 ust. 3 w zakresie symbolu 25 UOp i § 42 ust. 1 i 2 pkt 1 i 6 mpzp w odniesieniu do działki ewidencyjnej. Również to orzeczenie zostało zaskarżone w trybie skargi kasacyjnej przez skarżące oraz Radę m.st. Warszawy.

Wyrokiem z października 2015 r. w sprawie Naczelny Sąd Administracyjny – Izba Ogólnoadministracyjna oddalił skargę kasacyjną skarżących (punkt 1 sentencji) oraz uchylił zaskarżony wyrok i odrzucił skargę. W uzasadnieniu swojego orzeczenia sąd ten stwierdził, że wobec tego, iż dawna działka ewidencyjna w dacie uchwalenia mpzp (tj. 10 lipca 2008 r.) stanowiła przedmiot własności gminy m.st. Warszawy, a na powrót stała się własnością skarżących w wyniku decyzji Wojewody Mazowieckiego z listopada 2008 r., utrzymującej w mocy decyzję Starosty G. z grudnia 2007 r., to brak jest podstaw pozwalających na kwestionowanie przyjętych rozwiązań planistycznych w stosunku do tej działki przez pryzmat interesu prawnego podmiotu, który stał się właścicielem działki, stanowiącej uprzednio mienie komunalne, dopiero po uchwaleniu kwestionowanej uchwały planistycznej.

3. Zdaniem skarżących kwestionowane przepisy są niezgodne z konstytucyjnym prawem do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji) w powiązaniu z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i prawem ochrony własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 77 ust. 1 w związku z art. 81 ust. 1 *in fine* ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.2016.293; dalej: ustawa o TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy skarga spełnia przesłanki, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, oraz wymagania, o których stanowią art. 60 i art. 64-66 ustawy o TK, a także, czy nie zachodzą okoliczności przewidziane w art. 77 ust. 3 tej ustawy.

2. Przedmiotem zaskarżenia skarżące uczyniły art. 101 ust. 1 usg, który został zaskarżony zarówno samodzielnie, jak i w powiązaniu z art. 1 ust. 2 pkt 7 oraz art. 6 ust. 1 i 2 pkt 1 upzp. Przepisy te stanowią odpowiednio:

„Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego” (art. 101 ust. 1 usg);

„W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza: (...) prawo własności” (art. 1 ust. 2 pkt 7 upzp);

„Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości” (art. 6 ust. 1 upzp);

„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 upzp).

3. W ocenie Trybunału skarga konstytucyjna spełnia wymogi formalne do nadania jej dalszego biegu.

3.1. Jak ustalił Trybunał, skargę konstytucyjną złożył w imieniu skarżących adwokat, który przedstawił stosowne pełnomocnictwo.

3.2. Skarżące wyczerpały przysługującą im drogę prawną, ponieważ wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z października 2015 r. w sprawie jest prawomocny i nie przysługują od niego żadne zwykłe środki zaskarżenia.

3.3. Trybunał stwierdza, że skarżące dochowały trzymiesięcznego terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej określonego w art. 64 ustawy o TK.

3.4. Trybunał stwierdza, że skarżąca prawidłowo określiła przedmiot kontroli (art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK), wskazała, jakie konstytucyjne prawa i w jaki sposób zostały – jej zdaniem – naruszone (art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK), a także należycie uzasadniła sformułowane w skardze zarzuty (art. 65 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK).

3.5. Zdaniem Trybunału problem przedstawiony w analizowanej skardze konstytucyjnej dotyczy dopuszczalnego ograniczenia ochrony prawa własności jednostki w postępowaniu sądowoadministracyjnym, którego przedmiotem jest zakwestionowanie postanowień planu zagospodarowania przestrzennego (stanowiącego akt prawa miejscowego). Kwestionowane regulacje nie uwzględniają bowiem sytuacji, w której podmiot, wnoszący w trybie art. 101 ust. 1 usg skargę na plan zagospodarowania przestrzennego, odzyskał w przepisany trybie wywłaszczoną nieruchomość po uchwaleniu tego planu (która *nota bene* w dacie uchwalenia planu stanowiła własność komunalną). To zaś *de lege lata* 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 – gdyż nieruchomości tych podmiotów stanowiły wówczas, na skutek wywłaszczenia, własność komunalną – nie mają możliwości skutecznego zaskarżenia do sądu administracyjnego planu zagospodarowania przestrzennego, który – w ich ocenie – stanowi niedopuszczalną ingerencję w prawo własności.

W świetle powyższego nie można uznać za oczywiście bezzasadny zarzutu skarżących, że kwestionowane przepisy powodują, iż właściciel nieruchomości (przejętej – niezależnie od trybu – na cele publiczne przed uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego, a następnie zwróconej po jego uchwaleniu) nie może korzystać z prawnej ochrony swoich uprawnień, w tym przez wniesienie skargi do sądu administracyjnego na akt prawa miejscowego naruszający – w jego ocenie – prawo własności. Jednocześnie skład orzekający w niniejszej sprawie zwraca uwagę na to, że wydanie przez TK wyroku z 16 września 2008 r. w sprawie SK 76/06 (OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 121), w którym orzeczono o zgodności art. 101 ust. 1 usg z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 oraz art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji – ze względu na różnice dotyczące sformułowanych w tamtej i w rozpatrywanej sprawie zarzutów, a także różnice w zakresie przedmiotów zaskarżenia – nie może zostać uznane za negatywną przesłankę procesową (*ne bis in idem*) w przypadku skarżących (por. postanowienie TK z 14 października 2015 r., Ts 20/13, OTK ZU nr 5/B/2015, poz. 432, wydane w podobnej sprawie).

W związku z powyższym – na podstawie art. 77 ust. 5 ustawy o TK – Trybunał postanowił jak w sentencji.