



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 23 maja 2017 r.

Pozycja 39

POSTANOWIENIE z dnia 17 maja 2017 r. Sygn. akt SK 38/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski – sprawozdawca
Leon Kieres
Julia Przyłębska
Piotr Tuleja,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 maja 2017 r., skargi konstytucyjnej S.L. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) w zakresie, w jakim wprowadza niedopuszczalne ograniczenie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, skutkujące pozbawieniem prawa do sądu, uniemożliwiając zaskarżenie uchwały lub zarządzenia, podjętych 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 dniu 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,
- 2) art. 101 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, ze 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 dniu 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,
- 3) art. 101 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przewiduje, że interes prawny lub uprawnienie do zaskarżenia uchwały lub zarządzenia podjętych 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 na-

ruszenie interesu prawnego w dniu podjęcia przez organ gminy uchwały lub zarządzenia, z art. 45 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 2 Konstytucji,

- 4) art. 101 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z 27 marca 2003 r. powołanej w punkcie 2 w zakresie, w jakim przewiduje, że zaskarżanie uchwały lub zarządzenia podjętych 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 dniu podjęcia przez organ gminy uchwały lub zarządzenia, 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,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. 21 stycznia 2013 r. skarżący wniósł skargę konstytucyjną o zbadanie zgodności:

1) art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.; dalej: u.s.g.) w zakresie, w jakim wprowadza niedopuszczalne ograniczenie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, skutkujące pozbawieniem prawa do sądu, uniemożliwiając zaskarżenie uchwały lub zarządzenia, podjętych 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 dniu 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,

2) art. 101 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, ze zm.; dalej: u.p.z.p.) 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 dniu 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,

3) art. 101 ust. 1 u.s.g. w zakresie, w jakim przewiduje, że interes prawny lub uprawnienie do zaskarżenia uchwały lub zarządzenia, podjętych 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 dniu podjęcia przez organ gminy uchwały lub zarządzenia, z art. 45 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 2 Konstytucji,

4) art. 101 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w zakresie, w jakim przewiduje, że zaskarżanie uchwały lub zarządzenia, podjętych przez organ gminy w sprawie w zakresie administracji publicznej, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia, do sądu administracyjnego przysługuje jedynie podmiotowi, który wykazał interes prawny oraz naruszenie interesu prawnego w dniu podjęcia przez organ gminy uchwały lub zarządzenia, 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.

1.1. Skarga konstytucyjna złożona została na tle następującego stanu faktycznego i prawnego:

29 listopada 2011 r. skarżący wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) skargę na uchwałę Rady m.st. Warszawy w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru U. (dalej: plan miejscowy), w części obejmującej ustalenie dla nieruchomości będącej współwłasnością skarżącego: 1) najmniejszej dopuszczalnej powierzchni działki budowlanej; 2) najmniejszej dopuszczalnej szerokości frontu działki budowlanej, 3) zakazu obsługi komunikacyjnej od strony określonej ulicy; 4) nakazu podłączenia nieruchomości do infrastruktury technicznej od strony sieci projektowanych w ścieżce rowerowej. Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności planu miejscowego w zaskarżonej części dotyczącej nieruchomości.

W skardze do WSA podniósł, że postanowienia planu miejscowego są sformułowane w taki sposób, że skarżący nie może zagospodarować swojej nieruchomości zgodnie z przeznaczeniem przewidzianym w tym planie.

1.2. WSA w wyroku z lutego 2012 r. stwierdził nieważność § 40 ust. 2 pkt 4 i 5 planu miejscowego w zakresie dotyczącym działki skarżącego. Sąd uznał interes prawny skarżącego w kwestionowaniu planu miejscowego w zakresie dotyczącym jego nieruchomości.

WSA nie uwzględnił zarzutów skargi dotyczących zakazu obsługi komunikacyjnej nieruchomości oraz nakazu podłączenia jej do infrastruktury technicznej od strony sieci projektowanych w ciągu pieszo-rowerowym.

1.3. Od wyroku WSA skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) wnieśli skarżący oraz Rada m.st. Warszawy.

1.4. Wyrokiem z września 2012 r. NSA uwzględnił skargę kasacyjną Rady m.st. Warszawy, uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę wniesioną przez skarżącego, a także zasądził od skarżącego na rzecz miasta zwrot kosztów postępowania.

NSA stwierdził, że zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w planowaniu przestrzennym należy uwzględnić prawo własności. Z przepisem tym powiązany jest art. 6 u.p.z.p.

NSA uznał, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawą ingerencji w prawo własności. Badając, czy doszło do przekroczenia tzw. władztwa planistycznego, a przez to do naruszenia interesu prawnego właściciela nieruchomości objętej miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, należy uwzględnić strukturę własnościową określonego obszaru stanowiącego jednostkę planistyczną, istniejącą w dniu uchwalania kwestionowanego planu.

Sąd stwierdził, że skarżący stał się właścicielem działki na podstawie decyzji wojewody z sierpnia 2010 r. Upřednio stanowiła ona mienie komunalne. Kwestionowany przed NSA plan miejscowy został przyjęty 10 lipca 2008 r. Skarżący nie był wtedy właścicielem działki. To powoduje, że nie ma podstaw pozwalających na kwestionowanie rozwiązań planistycznych dotyczących owej działki.

NSA uznał, że ochrona prawa własności musi być oceniana według stanu na dzień podejmowania uchwały w sprawie planu miejscowego. Skoro działka w chwili uchwalania planu miejscowego była własnością m.st. Warszawy, nie można twierdzić, że w sposób nieuprawniony ustalono przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu w odniesieniu do tej konkretnej działki. Zwrot skarżącemu działki po uchwaleniu planu miejscowego nie może prowadzić do kwestionowania ustaleń planistycznych z momentu uchwalania tego planu. Zmiany struktury własnościowej, w szczególności jeśli dotychczasowe mienie komunalne staje się własnością prywatną, nie oznaczają, że plan miejscowy w sposób nieuprawniony narusza interes prawny nowego właściciela, w sytuacji kiedy w czasie uchwalania planu interes prawny ówczesnego właściciela jednostki samorządu terytorialnego był zupełnie inny. NSA stwierdził, że ocena, czy doszło do przekroczenia władztwa planistycznego, musi być dokonywana w odniesieniu do interesu podmiotu, który był właścicielem nieruchomości w chwili wydawania planu miejscowego.

1.5. Podstawą prawną wyroku NSA były art. 101 ust. 1 u.s.g. oraz art. 1 ust. 2 pkt 7 w związku z art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.

Skarżący wskazał, że jego interes prawny w zbadaniu przez TK zgodności z Konstytucją wskazanych przepisów wynika z braku możliwości realizowania uprawnień skarżącego wynikających z ustawy o samorządzie gminnym oraz o ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. NSA, wydając wyrok i odmawiając w sposób nieuprawniony realizacji praw skarżącego, naruszył prawa konstytucyjnie chronione.

Skarżący stwierdził, że prawomocne orzeczenie NSA opiera się na uznaniu, iż kwestia uwzględnienia w procesie planowania ochrony prawa własności podlega ocenie według stanu na dzień podejmowania uchwały w przedmiocie planu miejscowego.

Zdaniem skarżącego, przepisy stanowiące podstawę rozstrzygnięcia w jego sprawie są niezgodne z Konstytucją. W szczególności, art. 101 ust. 1 u.s.g. narusza konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) w powiązaniu z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) i zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Z kolei art. 101 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) w powiązaniu z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) i zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), a nadto narusza zakaz zamykania drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji) oraz godzi w zasady ograniczania prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji).

1.6. Skarżący domagał się przede wszystkim zbadania zgodności przepisów ze wskazanymi wzorcami kontroli. Zastrzegł jednak, że gdyby Trybunał uznał, iż skarga zmierza do kwestionowania wykładni przepisów, co nie jest objęte kognicją TK, to należy zwrócić uwagę, że art. 101 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 6 ust. 1 ust. 2 pkt 1 oraz art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. zyskał w praktyce treść odmienną od celu regulacji i jednoznacznie sprzeczną z Konstytucją. Sposób rozumienia przepisu prawnego jest nierozłącznie związany z jego treścią i wymaga wydania wyroku przez Trybunał.

1.7. Zdaniem skarżącego, interes prawny, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., oraz jego naruszenie musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę. Interes ten powinien istnieć wyłącznie w dniu stosowania norm prawa administracyjnego lub jego kwestionowania przez uprawniony podmiot, a nie w dniu uchwalania przez organ gminy uchwały lub zarządzenia. Data nabycia uprawnienia do zaskarżenia uchwały (tj. data 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.

Skarżący stwierdził, że działanie ustawodawcy, uzależniające możliwość zaskarżenia uchwały od posiadania interesu prawnego w dniu powzięcia uchwały prowadzi do iluzoryczności uprawnień wynikających z art. 101 ust. 1 u.s.g. Ponadto brak możliwości zaskarżenia uchwały, pomimo uprawnienia wynikającego z treści prawa własności, stanowi naruszenie prawa do sądu, a nie uzasadnia tego art. 31 ust. 3 Konstytucji, przy jednoczesnym braku jakiegokolwiek trybu drogi sądowej do zmiany lub wyeliminowania postanowień uchwały naruszających prawa (art. 77 ust. 2 Konstytucji).

1.8. Skarżący wskazał, że NSA orzekł, iż kwestia uwzględnienia w procesie planowania wartości, jaką jest ochrona prawa własności, musi podlegać ocenie według stanu na dzień przyjmowania planu miejscowego. Skarżący podał w wątpliwość twierdzenie, że nabycie nieruchomości przez skarżącego po uchwaleniu planu miejscowego eliminuje go jako podmiot uprawniony do zaskarżenia tego planu. Taka sytuacja jest niezrozumiała, gdyż przyjmując wskazaną wykładnię, przedmiotowe uprawnienie pozwalałoby na zaskarżenie planu miejscowego jedynie właścicielom (użytkownikom wieczystym) posiadającym interes prawny w dniu podjęcia uchwały. Pozbawiałoby zaś właścicieli (użytkowników wieczystych), którzy nabyli nieruchomość po uchwaleniu uchwały, możliwości zaskarżenia uchwały planistycznej.

Zdaniem skarżącego, art. 101 ust. 1 u.s.g. otwiera drogę do sądu administracyjnego każdemu, kto wykaże, że akt jednostki samorządu terytorialnego naruszył jego interes bez względu na moment nabycia uprawnień do jego zaskarżenia, a ewentualne ograniczenie prawa do sądu na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może zostać uznane za uzasadnione. Skarżący uznał, że w swojej sprawie będącej przedmiotem postępowania przed WSA i NSA, wykazał się konkretnym, indywidualnym interesem prawnym, wynikającym z konkretnej normy prawa materialnego, a jednak nie uzyskał ochrony.

Zdaniem skarżącego, z wyroku NSA wynika, że każdy, kto nabeździe nieruchomość po uchwaleniu planu miejscowego, nie będzie mógł skorzystać z uprawnienia do zaskarżenia uchwały planistycznej wynikającego z art. 101 ust. 1 u.s.g. nawet wówczas, gdy poprzednicy prawni z uprawnienia takiego nie skorzystali. Taka argumentacja jest niewłaściwa, gdyż skarga na uchwałę planistyczną, wynikająca z art. 101 ust. 1 u.s.g. przysługuje po wykazaniu interesu prawnego, którym jest prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego nieruchomości w chwili inicjowania postępowania, z zastrzeżeniem art. 101 ust. 2 u.s.g.

Ograniczenie dostępu do sądu w świetle art. 101 ust. 1 u.s.g. polega na tym, że skarżący nie ma możliwości realizacji swoich uprawnień, czyli domagania się ochrony prawa własności.

Nabycie nieruchomości przez skarżącego po podjęciu uchwały planistycznej nie wpływa na fakt naruszenia zaskarżoną uchwałą interesu prawnego skarżącego. Uprawnienie do zaskarżenia uchwały rady gminy wynikające z u.s.g. nie zostało ograniczone zarówno przedmiotowo, jak i podmiotowo, ani czasowo. Z uprawnienia do zaskarżenia uchwały rady gminy wynikającego z art. 101 ust. 1 u.s.g. 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 zgodnie ze stanem prawnym istniejącym w chwili wniesienia skargi.

To, że w dniu nabycia przez skarżącego nieruchomości podjęta już była kwestionowana uchwała, nie może mieć znaczenia z punktu widzenia naruszenia prawa własności, ponieważ ocenie poddane jest naruszenie interesu na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów oraz przez pryzmat naruszenia prawa własności podmiotu, który kwestionuje zgodność z prawem uchwały.

Skarżący podkreślił, że proces planistyczny ograniczył jego prawa właścicielskie. Powstała sytuacja, w której jego własność została ograniczona bez żadnego racjonalnego uzasadnienia. Skarżący został pozbawiony możliwości poddania uchwały ocenie sądu administracyjnego.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 16 grudnia 2015 r. wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Prokurator podkreślił, że naruszenie praw lub wolności konstytucyjnych, których ochrony skarżący chce dochodzić w trybie skargi konstytucyjnej, ma wynikać z niekonstytucyjnej treści przepisu zastosowanego podczas rozpatrywania sprawy skarżącego. Nie może ono polegać na niewłaściwym zastosowaniu tego przepisu przez orzekające w sprawie organy. Trybunał Konstytucyjny nie pełni bowiem funkcji kolejnej instancji odwoławczej ani nie bada zgodności z prawem i słuszności podjętych przez orzekające organy rozstrzygnięć.

Wyjątkowo Trybunał może poddać tej kontroli taką treść przepisu, którą uzyskał w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej. Może bowiem okazać się, że kontrolowanym normom trwale zostaje nadane niekonstytucyjne znaczenie.

2.2. Prokurator zauważył, że art. 101 ust. 1 u.s.g. był już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. SK 76/06. Prokurator stwierdził jednak, że zakres przedmiotowy zaskarżenia w niniejszej sprawie jest szerszy, gdyż obejmuje art. 101 ust. 1 u.s.g. w powiązaniu z art. 1 ust. 2 pkt 7 i art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Odmiennie sformułowano zarzuty niekonstytucyjności skarżonych regulacji. Nowe treści normatywne stanowiące wzorzec kontroli oraz przywołane nowe argumenty świadczą o tym, że nie zachodzi zbędność orzekania.

2.3. Prokurator zwrócił uwagę, że skarżący zakwestionował konstytucyjność art. 101 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 1 ust. 2 pkt 7 oraz w związku z art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Analiza wyroku NSA, z którym skarżący łączy naruszenie swych konstytucyjnych praw, wskazuje, że art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. nie był brany pod uwagę jako podstawa tego rozstrzygnięcia. Z tego względu, zdaniem Prokuratora, art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. nie może być uznany za przepis pozostający w związku z art. 101 ust. 1 u.s.g. stanowiącym podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego.

Zdaniem Prokuratora, zarzuty zawarte w skardze konstytucyjnej dotyczą tego samego problemu, a mianowicie ograniczenia ochrony prawa własności aktualnego właściciela nieruchomości, ze względu na odmowę przyznania mu legitymacji czynnej do zaskarżenia planu miejscowego, ponieważ objętą tym planem nieruchomość nabył w okresie, gdy uchwała już obowiązywała.

Uzasadnienie skargi konstytucyjnej ogranicza się do stwierdzenia, że art. 101 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. zyskał w praktyce treść odmienną od celu regulacji i jednoznacznie sprzeczną z Konstytucją, a sposób rozumienia przepisu prawnego jest nierozłącznie związany z jego treścią i wymaga wydania w tym zakresie wyroku przez TK. Jedynym orzeczeniem, które ma wspierać powyższą tezę i do którego odwołuje się skarżący, jest wyrok NSA wydany w jego sprawie.

Analiza orzecznictwa NSA dotyczącego art. 101 ust. 1 u.s.g. przeczy twierdzeniu skarżącego, że przepis ten w praktyce stosowany jest powszechnie w sposób, jaki miało to miejsce w jego sprawie. W orzecznictwie występują bowiem rozbieżności na tle stosowania tego przepisu i prezentowane są dwa przeciwstawne poglądy odnośnie do kwestii legitymacji skargowej podmiotu, który stał się właścicielem nieruchomości po wejściu w życie planu miejscowego.

Prokurator przypomniał, że z nakazu ochrony własności oraz innych praw majątkowych wynika, że ochrona ta winna być realna. Zaprzeczeniem tej realności jest sytuacja, w której organy gminy w trakcie toczącego się równolegle postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości podejmują wobec nieruchomości objętych tym postępowaniem rozstrzygnięcia w prawie miejscowym przesądzające o sposobie jej wykorzystania, przed rozstrzygnięciem wniosku o zwrot nieruchomości. Stąd też w pojęciu „właściciel nieruchomości”, który umożliwiałby zaskarżenie przepisu prawa miejscowego w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. mieszczą się nie tylko osoby, które legitymują się prawem własności tej nieruchomości, ale osoby, które na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami dochodzą roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Tylko takie rozumienie tego przepisu zapewni realizację konstytucyjnie chronionych praw, o których była wyżej mowa.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, linia orzecznicza dotycząca legitymacji nowego właściciela nieruchomości do zaskarżenia w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. planu miejscowego jest niejednolita, ale rozwija się w kierunku wykładni tego przepisu w zgodzie z konstytucyjnym prawem do sądu. Stosowanie tego przepisu przez sądy nie ustaliło w sposób bezsporny jego wykładni, nadającej mu treść, na którą powołuje się skarżący, lecz tezy tej w żaden sposób nie uprawdopodobnił. To prowadzi do wniosku, że skarżący w istocie kwestionuje wykładnię zaskarżonego przepisu i prawidłowość jego zastosowania w swojej sprawie. Kwestionowanie za pomocą skargi konstytucyjnej jednostkowych aktów stosowania prawa jest niedopuszczalne.

3. Rada Ministrów w piśmie z 22 stycznia 2016 r. wniosła o umorzenie postępowania. Zdaniem Rady Ministrów, skarżący upatruje źródła naruszenia swoich konstytucyjnych praw i wolności w regulacji, zgodnie z którą skarga do sądu administracyjnego na akt prawa miejscowego przysługuje wyłącznie takiemu podmiotowi, który wykaże interes prawny oraz naruszenie interesu prawnego w dniu podjęcia przez organ gminy zaskarżonej uchwały lub zaskarżonego zarządzenia.

Spośród wskazanych przez skarżącego przepisów tylko art. 101 ust. 1 u.s.g. odnosi się wprost do kryteriów dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na akt podjęty przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej. Pozostałe wskazane przez skarżącego przepisy stanowią wyłącznie prawne zakotwiczenie interesu, na którego naruszenie skarżący powoływał się w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Istotą problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie nie jest sama identyfikacja charakteru interesu prawnego lub uprawnienia, którego naruszenie ma być podstawą wniesienia skargi do sądu administracyjnego, ale kryteria oceny aktualności tego interesu prawnego lub uprawnienia. Wyłącznie na gruncie art. 101 ust. 1 u.s.g. można oceniać, czy naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia podmiotu wnoszącego skargę do sądu administracyjnego na akt podjęty przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej powinno być aktualne w chwili podjęcia tego aktu czy też wniesienia skargi.

W ocenie Rady Ministrów, art. 101 ust. 1 u.s.g. nie może być rozumiany w ten sposób, że warunkiem wniesienia skargi na akt podjęty przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej jest naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia aktualne w chwili wydania przez organ gminy kwestionowanego aktu. Art. 101 ust. 1 u.s.g. nie określa tego zagadnienia w sposób precyzyjny.

NSA wskazał, że nie ma podstaw pozwalających na kwestionowanie przyjętych rozwiązań planistycznych w stosunku do działki przez pryzmat interesu prawnego podmiotu, który stał się właścicielem działki, stanowiącej uprzednio mienie komunalne, po upływie dwóch lat od chwili uchwalenia planu miejscowego. Prawo nie przewiduje odrębnych kryteriów zaskarżania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a zatem w przytoczonym orzeczeniu sąd zajął stanowisko, zgodnie z którym skarga do sądu administracyjnego

na akt podjęty przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej jest dopuszczalna, gdy podmiot wnoszący tę skargę wykaże naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia aktualne w chwili wydania przez organ gminy kwestionowanego aktu. W świetle powyższego pojawia się problem, czy art. 101 ust. 1 u.s.g. ma taką treść normatywną, jak przyjęta w przytoczonym wyroku NSA.

Rada Ministrów stwierdziła, że w orzecznictwie sądów administracyjnych istnieją rozbieżności w zakresie wykładni art. 101 ust. 1 u.s.g. Nie można przyjąć, że orzecznictwo w tym zakresie jest jednolite, utrwalone i stabilne. To wyklucza możliwość powoływania się na zasadę, że powszechność, trwałość, jednolitość odczytywania przepisów w procesie ich stosowania umożliwia przyjęcie tego stanowiska za punkt wyjścia w ocenie konstytucyjności zakwestionowanego przepisu.

Z tego względu norma prawna, której eliminacji z systemu prawnego żąda skarżący, nie odpowiada treści normy odtwarzanej z tego przepisu w sposób jednolity i trwały przez organy stosujące prawo. Przedmiotem skargi konstytucyjnej nie jest więc norma prawna jako taka, a jedynie sposób jej zastosowania w jego indywidualnej sprawie sądownoadministracyjnej.

4. W piśmie z 22 lutego 2017 r. przewodniczący składu orzekającego w sprawie zwrócił się do NSA o informacje co do wykładni art. 101 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.

5. Marszałek Sejmu w piśmie z 23 lutego 2017 r. wniósł o umorzenie postępowania w sprawie. Marszałek ocenił, czy wyrok Trybunału w sprawie o sygn. SK 76/06 nie czyni orzekania zbędnym, i uznał, że zarzuty przedstawione w niniejszym postępowaniu przez skarżącego różnią się od rozpoznawanych uprzednio przez Trybunał. Skarżącemu nie chodzi bowiem o materialnoprawną podstawę ustalenia interesu prawnego, ale o wymóg istnienia tego interesu w dniu podjęcia przez organ uchwały lub zarządzenia. Taki zarzut nie był zaś rozpoznawany w sprawie o sygn. SK 76/06.

Następnie Marszałek Sejmu zauważył, że jednym ze skarżonych przepisów jest art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. W wydanym w sprawie skarżącego wyroku NSA z 28 września 2012 r., NSA ani w sentencji, ani w uzasadnieniu nie powołał tego przepisu. Z tego względu Marszałek wniósł o umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym badania zgodności z Konstytucją art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.

Marszałek Sejmu wskazał, że skarżący wniósł o zbadanie przepisów, które w praktyce zyskały treść odmienną od celu regulacji i sprzeczną z Konstytucją. Sposób rozumienia kwestionowanych regulacji jest nierozłącznie związany z jego treścią.

Zdaniem Marszałka Sejmu, kontrola przepisów w kształcie normatywnym przyjętym w orzecznictwie wymaga jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej. W wydanym wyroku NSA z września 2012 r. w sprawie skarżącego, sąd nie odwołał się do swojego wcześniejszego orzecznictwa potwierdzającego, że przyjęta wykładnia jest powszechna i ugruntowana. Skarżący nie przedstawił argumentów pozwalających na zweryfikowanie stawianej przez niego tezy.

Marszałek Sejmu omówił prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądy dotyczące zagadnienia podniesionego w skardze konstytucyjnej. Wskazał, że istnieją dwa stanowiska w tym zakresie, pierwsze, potwierdzające tezy skarżącego, oraz drugie, zgodnie z którym, z przepisów u.s.g. nie wynika, aby interes prawny strony skarżącej oraz jego naruszenie, o którym mowa w art. 101 u.s.g., musiało istnieć w dniu wejścia w życie uchwały organu gminy. W myśl tego poglądu, nabycie nieruchomości w okresie, gdy zaskarżona uchwała już obowiązuje, nie uniemożliwia zaskarżenia jej w trybie art. 101 u.s.g. i wykazania, że zapisy tej uchwały naruszają jej interes prawny.

W ocenie Marszałka Sejmu, orzecznictwo NSA przeczy tezie skarżącego o utrwaleniu się jednolitej wykładni kwestionowanych przepisów, takiej, jaka legła u podstaw orzeczenia NSA wydanego w sprawie poprzedzającej wniesienie skargi konstytucyjnej. Marszałek dostrzegł, że kształtuje się linia orzecznicza prezentująca pogląd przeciwny do tego, który reprezentuje skarżący. To powoduje, że w postępowaniu mamy do czynienia ze skargą na stosowanie prawa. Jej rozpatrzenie nie jest objęte kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

6. W piśmie z 2 marca 2017 r. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego poinformował, że w orzecznictwie NSA ugruntowany i jednolity jest pogląd, zgodnie z którym aktualny właściciel nieruchomości posiada legitymację do wniesienia skargi w trybie art. 101 u.s.g. na plan miejscowy, która weszła w życie przed nabyciem nieruchomości, jeśli dotychczasowy właściciel nie skorzystał z tego uprawnienia w stosunku do uchwały. Okoliczność, że uchwała o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego weszła w życie przed nabyciem nieruchomości przez jej aktualnego właściciela, nie stanowi zatem samoistnej przeszkody (przesłanki negatywnej) do wniesienia przez nowego właściciela skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. Z przepisów u.s.g. nie wynika, aby interes prawny, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., musiał istnieć w dniu wejścia w życie uchwały organu gminy. Zbycie nieruchomości nie powoduje wygaśnięcia uprawnień wynikających z art. 101 ust. 1 u.s.g., lecz skutkuje jedynie przejściem tych uprawnień w ślad za prawem własności.

Prezes NSA podkreślił, że wykładnia art. 101 ust. 1 u.s.g. nie upoważnia do takiej interpretacji przepisu, która łączyłaby legitymację skargową wyłącznie z prawem własności istniejącym w dniu wejścia w życie aktu prawa miejscowego.

Uchwała planistyczna wywołuje skutki prawne nie tylko w dniu jej podjęcia, ale przez cały czas jej obowiązywania. Właściciel nieruchomości nie ma przy tym ograniczeń czasowych dotyczących możliwości jej zaskarżenia w trybie art. 101 u.s.g. Prezes NSA wskazał, że z orzecznictwa NSA wynika, iż nabywca nieruchomości objętej planem miejscowym nie ma obowiązku znoszenia stanu zastanego, nawet jeśli podejmie decyzję o zaskarżaniu stosownej uchwały w znacznym okresie od jej podjęcia oraz w znacznym okresie od nabycia nieruchomości.

Wniesienie skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. wymaga jednak wykazania, że interes prawny skarżącego został naruszony kwestionowaną uchwałą.

W wyrokach NSA pojawił się pogląd, że to, iż aktualny właściciel nieruchomości posiada legitymację do wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., nie powoduje, że oceny, czy doszło do naruszenia prawa w toku procedury planistycznej i interesu prawnego, dokonuje się pod kątem zamierzeń aktualnego właściciela nieruchomości i aktualnego stanu faktycznego. W toku procedury planistycznej organ ma obowiązek wyważenia interesów ogólnego i indywidualnego. Żaden przepis prawa nie zobowiązuje organów planistycznych do przewidywania skutków prawnych związanych z ewentualną prognozą zmiany zapatrywań właścicieli w zakresie przeznaczenia gruntu. W takim wypadku właścicielowi nieruchomości przysługuje prawo do ewentualnego żądania zmiany miejscowego planu w odpowiedniej procedurze. W sytuacji gdy obecne przeznaczenie działki zostało ukształtowane przez aktywny udział ówczesnego jej właściciela, zmiana wizji w sposobie zagospodarowania nieruchomości po wielu latach od uchwalenia miejscowego planu nie może prowadzić do stwierdzenia, że interes aktualnego właściciela został w nieuprawniony sposób naruszony.

Prezes NSA zaprezentował pogląd występujący w orzecznictwie, zgodnie z którym, jeśli skarżący nabył działki w drodze czynności cywilnoprawnych już po wejściu kwestionowanej uchwały w życie, powinien być świadomy treści ustaleń obowiązujących dla tych działek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, skoro obowiązywał on jako akt prawa miejscowego. To wyklucza przyjęcie, że interes prawny skarżącego został naruszony treścią zaskarżonego planu w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g. W tym kontekście w orzecznic-

twie NSA pojawia się stanowisko, że skoro w dacie uchwalenia skarżonej uchwały planistycznej skarżący nie legitymował się tytułem własności co do przedmiotowych działek, to nie można twierdzić, że ustalenia zaskarżonej uchwały naruszają jego interes prawny. Nabywanie nieruchomości po uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może prowadzić do kwestionowania ustaleń planistycznych odnoszących się w dniu jego uchwalenia do działek będących własnością innego podmiotu. Badając, czy doszło do naruszenia interesu prawnego właściciela nieruchomości objętej miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, należy mieć na uwadze strukturę własnościową określonego obszaru, stanowiącego jednostkę planistyczną istniejącą w dniu uchwalenia kwestionowanego planu.

Zdaniem NSA, zmiany struktury własnościowej, gdy dotychczasowe mienie komunalne staje się własnością prywatną, nie oznaczają, że uchwała planistyczna w sposób nieuprawniony narusza interes prawny nowego właściciela, jeśli w dniu uchwalenia planu interes prawny ówczesnego właściciela był zupełnie inny. W odniesieniu do tego interesu należy ocenić, czy doszło do przekroczenia władztwa planistycznego. Późniejsza zmiana struktury własnościowej może być rozważana nie w kategoriach nieuprawnionego naruszenia uchwałą planistyczną interesu prawnego nowego właściciela, lecz w kontekście ewentualnej zmiany choćby części miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W skardze konstytucyjnej z 21 stycznia 2013 r. skarżący wystąpił o zbadanie zgodności 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: u.s.g.) we wskazanym w *petitum* zakresie oraz art. 101 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778, ze zm.; dalej: u.p.z.p.).

Istota zarzutów skarżącego sprowadzała się do twierdzenia, że wskazane przepisy są interpretowane przez organy stosujące prawo w taki sposób, że wprowadzają niedopuszczalne ograniczenie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Uniemożliwiają one 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 do naruszenia prawa do sądu.

Skarżący stwierdził, że praktyka orzecznicza nadała kwestionowanym przepisom jednolite i trwałe znaczenie, które w jego ocenie jest niekonstytucyjne.

2. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że rozpoznanie niniejszej sprawy wymaga uprzedniego ustalenia, czy można rozstrzygnąć skargę merytorycznie.

Wątpliwości co do dopuszczalności skargi budzi bowiem po pierwsze to, że art. 101 u.s.g. był już przedmiotem orzekania Trybunału, a po drugie, że skarżący kwestionuje sposób rozumienia przepisów zastosowanych przez NSA jako podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w jego sprawie.

2.1. Trybunał przypomniał, że w wyroku z 16 września 2008 r., sygn. SK 76/06 (OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 121) orzekł o zgodności art. 101 ust. 1 u.s.g. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 oraz art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji. Analiza wyroku o sygn. SK 76/06 i porównanie go z zarzutami i uzasadnieniem skargi w niniejszej sprawie nie daje podstaw do umorzenia postępowania ze względu na zbędność wydania orzeczenia, motywowa-

waną negatywną przesłanką procesową wyrażoną w zasadzie *ne bis in idem*. W sprawie o sygn. SK 76/06 Trybunał badał bowiem konstytucyjność art. 101 ust. 1 u.s.g. ze wskazanymi wzorcami kontroli, w zakresie dotyczącym legitymacji do wniesienia skargi na podstawie tego przepisu, a w szczególności przyjętej powszechnie przez sądy jego wykładni, zgodnie z którą prawo do zaskarżenia uchwał i zarządzeń podjętych przez organ gminy ma każdy, kto wykaże się konkretnym, indywidualnym interesem prawnym, wynikającym z określonej normy prawa materialnego.

Trybunał stwierdził, że zakres przedmiotowy zaskarżenia w niniejszej sprawie jest szerszy. Obejmuje on bowiem nie tylko art. 101 ust. 1 u.s.g., ale także art. 1 ust. 2 pkt 7 i art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Trybunał podkreślił, że odmiennie sformułowano zarzuty niekonstytucyjności skarżonych regulacji. Nowe treści normatywne stanowiące wzorzec kontroli oraz przywołane nowe argumenty świadczą o tym, że nie zachodzi zbędność orzekania.

2.2. Jeśli chodzi o sposób sformułowania przez skarżącego zarzutu odnośnie do kwestionowania określonego rozumienia przepisów, Trybunał przypominał, że w orzecznictwie ukształtował się pogląd, zgodnie z którym organ ten może dokonywać kontroli konstytucyjności treści przepisu, którą uzyskał on w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej (zob. postanowienie TK z 16 października 2007 r., sygn. SK 13/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 115, wyroki z: 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85; 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83 i powołane w nich orzecznictwo). Jeżeli zatem utrwalony i jednolity sposób stosowania prawa w sposób bezsporny ustalił wykładnię danego przepisu, to przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką (zob. postanowienie z 19 lipca 2005 r., sygn. SK 37/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 87).

Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że stałość i powszechność praktyki wynikającej z odczytywania przepisów w sposób niekonstytucyjny powoduje nadanie samym przepisom trwałego, niekonstytucyjnego znaczenia (zob. postanowienie z 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/2010, poz. 94). 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 tylko dlatego, że organ stosujący prawo dokonał ich określonej wykładni, która budzi wątpliwości konstytucyjne (zob. postanowienie z 21 września 2005 r., sygn. SK 32/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 95).

3. W związku z tym, że w skardze konstytucyjnej zakwestionowano określone rozumienie przepisów, Trybunał Konstytucyjny zbadał, czy w przedstawionym przez skarżącego rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g. mamy do czynienia z utrwaloną, powtarzalną i powszechną wykładnią określonego przepisu, która upoważnia do oceny zgodności z Konstytucją tak ukształtowanej normy prawnej.

Trybunał musiał ustalić, czy wskazana przez skarżącego regulacja jest elementem polskiego systemu prawa i czy skarżona przez niego norma może zostać wywiedziona z przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu.

W celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy, Trybunał zadał pytanie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu dotyczące sposobu rozumienia art. 101 u.s.g. w zakresie kwestionowanym w niniejszej skardze konstytucyjnej.

3.1. Zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g., każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia zaskar-

żyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. W myśl art. 6 ust. 1 u.p.z.p., ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Stosownie do art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich. Ponadto zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza prawo własności.

3.2. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że podnoszony przez skarżącego problem nie jest traktowany jednolicie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Analiza tego orzecznictwa wskazuje dwa odmienne stanowiska odnośnie do tego zagadnienia.

3.2.1. Według pierwszego z nich, prezentowanego w wyroku NSA z 13 maja 2009 r., (sygn. akt II OSK 1715/08, Lex nr 574684), nowy właściciel nieruchomości nie może zaskarżyć do sądu administracyjnego uchwały planistycznej, gdyż nabywając działkę pod rządem kwestionowanego planu miejscowego, nabył tylko takie uprawnienia, które zostały współkształtowane przez ten plan. Plan miejscowy nie wprowadził zatem zmian w jego uprawnieniach, a tym bardziej nie mógł naruszyć jego interesu prawnego. Nowy właściciel nie miał takiego interesu prawnego ani przed uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ani w dniu jego wejścia w życie, bowiem do tego dnia nie miał tytułu prawnego do nieruchomości objętej planem. W takiej sytuacji miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie ogranicza prawa nowego właściciela, gdyż ten nabył prawo już ograniczone.

Wykładnia art. 101 ust. 1 u.s.g. odpowiadająca tezom wyroku NSA wydanego w sprawie skarżącego jest prezentowana w wyrokach NSA z: 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 1998/12, Lex nr 1291949; 18 grudnia 2013 r., sygn. akt II OSK 2282/13, Lex nr 1530713.

3.2.2. W orzeczeniach sądów administracyjnych występuje też inna niż wyżej wskazana wykładnia art. 101 ust. 1 u.s.g. (zob. np. wyroki NSA z: 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 186/10, ONSAiWSA nr 3/2011, poz. 55; 18 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1806/12, Lex nr 1233713; 2 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1187/13, Lex nr 1772305; 16 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1308/13, Lex nr 1772341).

Zgodnie z poglądem, wyrażonym w wyroku NSA z 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 186/10 (Lex nr 673867), aktualny właściciel nieruchomości ma legitymację do wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. na uchwałę rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która weszła w życie przed nabyciem tej nieruchomości, jeśli dotychczasowy właściciel nie skorzystał z tego uprawnienia w stosunku do tej uchwały. W orzeczeniu tym NSA stwierdził, że u podstaw legitymacji skargowej leży aktualny interes prawny. Z tych względów należy uznać, że nowy właściciel nieruchomości jako następca prawny wstępuje w prawa i obowiązki o charakterze publicznoprawnym wynikające z uprawnień, o jakich mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. Dotychczasowy właściciel wraz ze zbyciem nieruchomości traci na rzecz nowego właściciela niezrealizowane uprawnienie wynikające z art. 101 ust. 1 u.s.g. Z dniem zbycia nieruchomości legitymacja skargowa w zakresie „nieskonsumowanych” uprawnień przechodzi na nabywcę nieruchomości. To znaczy, że aktualny właściciel nieruchomości ma legitymację do wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. na uchwałę rady gminy w sprawie uchwalenia (zmiany) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która weszła w życie przed nabyciem nieruchomości, jeśli dotychczasowy właściciel (dotychczasowi właściciele) nie skorzystał z tego uprawnienia w stosunku do tej uchwały.

Zbycie nieruchomości nie powoduje wygaśnięcia uprawnień z art. 101 ust. 1 u.s.g., ale jedynie przejście tych uprawnień na nowego właściciela. Jednakże warunkiem dopuszczalności takiej skargi jest to, by dotychczasowy właściciel (poprzedni właściciel) nie „skonsumował” uprawnień z art. 101 ust. 1 u.s.g. w odniesieniu do tej samej uchwały.

Okoliczność, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego weszła w życie przed nabyciem nieruchomości przez jej aktualnego właściciela, nie jest przeszkodą do wniesienia przez nowego właściciela skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g.

Odmienne stanowisko prowadziłoby do nieuzasadnionego ograniczenia konstytucyjnie chronionego prawa własności. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Z tego też względu przepisów obowiązujących ustaw nie można interpretować w sposób, który powodowałby, że właściciel nieruchomości nie mógłby korzystać z prawnej ochrony swoich praw, w tym przez wniesienie skargi do sądu administracyjnego na akt prawa miejscowego naruszający jego prawo własności.

Zdaniem NSA, wykładnia art. 101 ust. 1 u.s.g. nie upoważnia do takiej interpretacji tego przepisu, która łączyłaby legitymację skargową wyłącznie z prawem własności istniejącym w chwili wejścia w życie aktu prawa miejscowego. Gwarancje prawa do sądu przemawiają za przyjęciem stanowiska, że legitymacja skargowa przysługuje podmiotom, które w przyszłości, tj. po dniu uchwalenia i wejścia w życie aktu prawa miejscowego, staną się adresatami postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Trybunał Konstytucyjny ustalił, że wyżej wskazane stanowisko nie jest odosobnione. Wskazana wykładnia zapewnia ochronę konstytucyjnych wolności i praw, gdyż zakłada, że przepisów obowiązujących ustaw nie można interpretować w sposób, który powodowałby, iż właściciel nieruchomości nie mógłby korzystać z prawnej ochrony swoich uprawnień, w tym poprzez wniesienie skargi do sądu administracyjnego na akt prawa miejscowego naruszający jego prawo własności (zob. R. Hauser, Z. Niewiadomski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011, s. 810).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że z punktu widzenia stanu faktycznego niniejszej sprawy, szczególne znaczenie ma pogląd wyrażony w wyroku z 2 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1804/08 (Lex nr 561932). W orzeczeniu tym NSA potwierdził legitymację do zaskarżenia uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podmiotu, który odzyskał wywłaszczoną nieruchomość po uchwaleniu tego planu. NSA zajął wówczas stanowisko, że nie można zaakceptować tezy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mogła godzić w interes prawny podmiotu ubiegającego się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, gdyż roszczenie o zwrot nieruchomości nie jest chronione w toku postępowania planistycznego. Chociaż decyzja o zwrocie nieruchomości ma skutek konstytutywny, to jednak „zwrot nieruchomości lub jej części” oznacza restytucję prawa własności (por. wyroki NSA z 8 grudnia 2000 r., sygn. akt IV SA 2295/98, Lex nr 53401 i 6 lutego 2003 r., sygn. akt I SA 2061/01, Lex nr 137817).

W wyroku NSA z 20 listopada 2014 r. (sygn. akt II OSK 1076/13, Lex nr 1793975) wprost wskazano, że naruszenie interesu prawnego, o którym mowa w art. 101 u.s.g., powinno zaistnieć najpóźniej w dniu wniesienia skargi na uchwałę planistyczną. Z kolei w wyroku NSA z 24 października 2014 r. (sygn. akt II OSK 914/13, Lex nr 1770043) sąd orzekł, że naruszenie interesu prawnego lub uprawnień, o których mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., stanowiące legitymację do wniesienia skargi, sąd administracyjny ocenia na dzień wezwania organu przez skarżącego do usunięcia naruszenia, a nie na dzień podjęcia przez organ gminy skarżonego aktu.

Powyżej wskazane przykłady świadczą o tym, że w orzecznictwie sądów administracyjnych istnieje taki kierunek wykładni art. 101 ust. 1 u.s.g. w związku z możliwością kwestionowania planu miejscowego, zgodnie z którym dla przyznania właścicielowi nieruchomości legitymacji do zaskarżenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego decydujące znaczenie ma jego aktualny interes prawny. Sądy twierdziły, że podmiot, który nabył prawo własności nieruchomości po wejściu w życie uchwały planistycznej, nie ma obowiązku bezwarunkowego znoszenia jego postanowień i może kwestionować normy tej uchwały przed sądami administracyjnymi. W niektórych orzeczeniach wskazywano, że nowy właściciel może zaskarżyć uchwałę planistyczną, gdy jego poprzednik prawny nie skorzystał z tego uprawnienia (por. wyroki NSA z 10 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1093/11, Lex nr 1068952; 10 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 1064/12, Lex nr 121945; postanowienie z 11 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1428/12, Lex nr 1270177; wyrok z 4 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2684/12, Lex nr 1485597).

3.2.3. W piśmie będącym odpowiedzią na pytania Trybunału zadane w związku z toczącą się sprawą, NSA wskazał, że odnośnie do podniesionego zagadnienia w orzecznictwie administracyjnym istnieje utrwalony i jednolity pogląd. Polega on na tym, że aktualny właściciel nieruchomości ma legitymację do wniesienia skargi w trybie art. 101 u.s.g. 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 u.s.g. jest to, aby dotychczasowy właściciel nie skonsumował wcześniej uprawnienia wynikającego z art. 101 ust. 1 u.s.g. w odniesieniu do tej samej uchwały.

NSA zaznaczył też, że różnice w zakresie wydawanych rozstrzygnięć w tego typu sprawach są związane nie tyle z pytaniem, czy aktualny właściciel może kwestionować plan miejscowy, który został wydany przed nabyciem przez niego nieruchomości, ile z tym, w jaki sposób władztwo planistyczne narusza interes danego podmiotu. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, to drugie zagadnienie pozostaje jednak poza jego kognicją w niniejszej sprawie.

4. Biorąc pod uwagę wyżej wskazane argumenty, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że sformułowany przez skarżącego zarzut dotyczy sposobu zastosowania wobec niego przepisów u.s.g. i u.p.z.p. Skarżący w istocie chce więc uczynić Trybunał kolejną instancją, która zbadalaby jego sprawę.

4.1. Wbrew tezom wskazywanym w skardze konstytucyjnej, kwestionowane przez skarżącego przepisy nie mają utrwalonego i jednolitego rozumienia takiego, jakie wskazał skarżący, który na poparcie swojego twierdzenia nie przedstawił argumentów.

Dokonana przez Trybunał analiza orzecznictwa, a także stanowisko przedstawione przez NSA pokazały, że kwestionowane przez skarżącego przepisy w praktyce są interpretowane w taki sposób, w jaki oczekuje tego skarżący.

Trybunał stwierdził, że podniesiony w skardze konstytucyjnej problem dotyczy sposobu stosowania prawa, a nie oceny jego hierarchicznej zgodności z Konstytucją. Skarżący wyraźnie stwierdził, że NSA, wydając wyrok i odmawiając w sposób nieuprawniony realizacji praw skarżącego, naruszył prawa konstytucyjnie chronione.

Trybunał przypomina, że wydanie wyroku i jego treść nie mogą być przedmiotem skargi konstytucyjnej. Skoro więc skarżący zakwestionował sposób zastosowania kwestionowanych przepisów w jego sprawie przez sądy administracyjne, a z treści tych przepisów nie wynikają podnoszone przez niego zarzuty, sprawa nie może być merytorycznie rozpoznana.

To powoduje, że wydanie wyroku w niniejszej sprawie jest niedopuszczalne, a postępowanie należy umorzyć.

4.2. Niedopuszczalność merytorycznego rozpoznania niniejszej skargi konstytucyjnej wynika również z nieprawidłowego wskazania przez skarżącego sposobu naruszenia jego konstytucyjnych praw przez zaskarżone przepisy ustawy. Zdaniem skarżącego naruszenie jego praw polega na tym, że NSA uznał niedopuszczalność jego skargi kasacyjnej, gdyż została ona złożona po uchwaleniu planu miejscowego przez kolejnego właściciela (w chwili uchwalenia planu miejscowego właścicielem nieruchomości była gmina, a nie skarżący). Tymczasem podstawa oddalenia skargi była inna. NSA, co do zasady, nie wykluczył złożenia skargi na plan miejscowy przez kolejnego właściciela nieruchomości. Uznał natomiast, że skarga taka jest niedopuszczalna w jednym szczególnym przypadku, 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 jest nią osoba prywatna. Sąd rozpoznając skargę na plan miejscowy złożoną po uchwaleniu planu miejscowego bierze pod uwagę interes prawny właściciela nieruchomości składającego skargę. Oceniając dopuszczalność ograniczania prawa własności przez plan miejscowy bierze pod uwagę okoliczności prawne i faktyczne z dnia jego wydania. W niniejszej sprawie niemożliwe było, zdaniem NSA, wykazanie interesu prawnego, gdyż nie da się porównać interesu prawnego gminy i interesu prawnego właściciela prywatnego.

Odmowa rozpoznania skargi kasacyjnej opierała się więc na następującym rozumieniu zaskarżonych przepisów: NSA nie wyklucza możliwości złożenia skargi do sądu na plan miejscowy po jego uchwaleniu przez kolejnego właściciela nieruchomości. Uznaje jednak, że jest to niemożliwe, gdy między uchwaleniem planu miejscowego, a złożeniem skargi do sądu nastąpiła zmiana struktury własnościowej nieruchomości objętej planem.

W świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji podstawą skargi konstytucyjnej może być norma prawna, którą sąd lub inny organ władzy publicznej wywiódł z zaskarżonych przepisów. 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 planu miejscowego) niż norma stanowiąca podstawę wyroku NSA (niedopuszczalność złożenia skargi na plan miejscowy przez właściciela nieruchomości, gdy między uchwaleniem planu a złożeniem skargi nastąpiła zmiana struktury własnościowej).

Ze względu na powyżej wskazane okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.