



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 12 czerwca 2024 r.

Pozycja 130

POSTANOWIENIE z dnia 22 maja 2019 r. Sygn. akt Ts 222/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej R.S. w sprawie 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.) w zakresie, w jakim „wprowadza niedopuszczalne ograniczenie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, uniemożliwiając zaskarżenie uchwał w całości podjętych przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, a dopuszcza jedynie w zakresie wykazanego interesu prawnego oraz naruszenia interesu prawnego skarżącego, w stosunku do celu regulacji” z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 45 ust. 1 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 12 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 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 „organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej podejmując uchwałę posiada nieograniczony wpływ na kształtowanie się prawa własności skarżącego” z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 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 28 listopada 2017 r. (data nadania), R.S. (dalej: skarżący) wystąpił z żądaniem przytoczonym w komparycji niniejszego postanowienia.

Stan faktyczny leżący u podstaw skargi konstytucyjnej przedstawia się następująco.

Rada Miasta [...], 9 lipca 2014 r. podjęła uchwałę (nr [...]) w sprawie zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta [...]”.

Skarżący, będący współwłaścicielem działek objętych tą uchwałą oraz podmioty, w ocenie których akt ten naruszył ich interes prawny – po uprzednim wezwaniu Rady Miasta [...] do usunięcia naruszenia prawa – zaskarżyli powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. (dalej: WSA w K.). Wyrokiem z 10 kwietnia 2015 r. (sygn. akt [...])

WSA w K. oddalił skargi. Sąd, po analizie poszczególnych etapów procedury sporządzenia zmiany studium stwierdził, że organy planistyczne Miasta [...] nie dokonały istotnego naruszenia trybu zmiany tego aktu, a także nie przekroczyły granic władztwa planistycznego i w niedopuszczalny sposób nie ograniczyły korzystania z prawa własności wobec którejkolwiek z nieruchomości. Tym samym, w ocenie sądu, zarzuty skarg o unieważnienie całości lub części studium nie mogły zostać uwzględnione. W skardze kasacyjnej skarżący zarzucił naruszenie przepisów zarówno prawa materialnego jak i procesowego. W jego ocenie WSA niewłaściwie przyjął, że: zaskarżona uchwała nie narusza w sposób bezpośredni jego interesu; brak uzgodnienia zmiany Studium z Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie telekomunikacji nie skutkuje nieważnością uchwalonej zmiany studium; „nie doszło do naruszeń proceduralnych w toku uchwalania Studium w przedmiocie rozpoznawania przez Radę Gminy skarg i wniosków z tym związanych”. Skarżący podniósł ponadto, że WSA nie odniósł się do wszystkich zarzutów sformułowanych w skardze. Wyrokiem z 31 maja 2017 r. (sygn. akt [...]) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną skarżącego (oraz skargi pozostałych stron postępowania). Orzeczenie to, wraz z uzasadnieniem, zostało doręczone pełnomocnikowi skarżącego 31 września 2017 r.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 9 maja 2018 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącego 14 maja 2018 r.), skarżący został wezwany do uzupełnienia braków formalnych skargi, tj. do: wskazania, jakie jego prawa wyrażone w art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 45 ust. 1 i art. 31 ust. 3 w związku z art. 2, Konstytucji, i w jaki sposób, zostały naruszone przez zakwestionowany w skardze art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 506; dalej: us.g.); wskazanie, jakie prawa skarżącego wyrażone w art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2, a także art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, i w jaki sposób, zostały naruszone przez zakwestionowany w skardze art. art. 12 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, ze zm.; dalej: u.p.z.p.) Skarżący został także zobowiązany do doręczenia odpisu i czterech kopii uchwały Rady Miasta [...] z 9 lipca 2014 r. (nr [...]) oraz wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. z 10 kwietnia 2015 r. (sygn. akt [...]), a także pełnomocnictwa szczególnego do sporządzenia skargi i reprezentowania skarżącego w postępowaniu przed Trybunałem.

W piśmie złożonym 18 maja 2018 r. (data nadania) skarżący odniósł się do zarządzenia.

Naruszenie przez zakwestionowany w skardze art. 101 ust. 1 u.s.g. wynikających z art. 45 ust. 1, art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji zasad sprawiedliwości proceduralnej i społecznej skarżący upatruje w niejednolitej linii orzeczniczej sądów administracyjnych. Dowodzi, że zarówno doktryna jak i judykatura nie wypracowały jednomyślnego stanowiska w sprawie sposobu zaskarżania uchwał dotyczących zmiany studium. Dlatego, sporny „pozostaje rodzaj zarzutów podniesionych w skargach, czy to w zakresie wykazanego interesu prawnego czy też ze wskazaniem na naruszenie całego aktu administracyjnego lub możliwości równoczesnego zaskarżenia studium wyłącznie z planem w oparciu o jego ustalenia”. To zaś „wypacza sensowność składania skarg na akty administracyjne”, ponieważ w postępowaniach przed sądami skarżący są traktowani „pobieżnie” i „arbitralnie”.

Z kolei art. 12 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę określoności prawa, a także wyrażone w art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji prawo do równej ochrony praw majątkowych. Artykuł 12 ust. 1 u.p.z.p. posługuje się bowiem niedookreślonym ustawowo pojęciem: „sposób rozpatrzenia uwag”, które uniemożliwia jego jednolitą wykładnię. Dlatego, w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że rozstrzyganie o sposobie rozpatrzenia uwag może nastąpić zarówno w uchwale przyjmującej studium (tj. w jednym głosowaniu), jak i w uchwale

poprzedzającej tą uchwałę (tj. w odrębnym głosowaniu). Rozbieżności te świadczą o tym, że ustawodawca nie sprecyzował, w jaki sposób „zachować się powinna rada gminy w sprawie rozpoznania i rozpatrzenia uwag do studium lub planu nieuwzględnionych przez organ wykonawczy i następnie jej przekazanych”. Dlatego – jak zarzucił – czynności te przybierają „postać dowolności i arbitralności, na co czynnik społeczny nie ma żadnego wpływu”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; 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 lub jest oczywiście bezzasadna.

Stosownie do art. 79 ust. 1 Konstytucji, skargę konstytucyjną może wnieść „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone”. W związku z tym, art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK zobowiązuje występującego z tym środkiem prawnym do wskazania tych wolności lub praw, a także do określenia sposobu ich naruszenia. W analizowanej sprawie warunek ten nie został spełniony.

Skarżący zakwestionował art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 506; dalej: u.s.g.) 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”, a także art. 12 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, ze zm.; dalej: u.p.z.p.), które stanowią: „Studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 12. Tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium”; „Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy”.

Zdaniem skarżącego art. 101 u.s.g. narusza – będącą elementem prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) – zasadę sprawiedliwości proceduralnej oraz – wynikającą z demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) – zasadę sprawiedliwości społecznej. Powodem naruszenia tych zasad (w sposób nieproporcjonalny w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji) „jest szeroko rozumiana rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych w sprawie zaskarżeń studium jako aktu administracyjnego wewnętrznego”.

Powoływanie się w skardze konstytucyjnej na rozbieżności w orzecznictwie sądowym, co do zasady prowadzi do uznania przez Trybunał Konstytucyjny, że stawiane zarzuty dotyczą sfery stosowania prawa (zob. wyrok TK z 22 listopada 2016 r., sygn. SK 2/16, OTK ZU A/2016, poz. 92). Trybunał wielokrotnie podkreślał, że ani kontrola prawidłowości ustaleń organów stosujących prawo, ani kontrola sposobu wykładni obowiązujących przepisów nie leży w kompetencjach Trybunału (zob. postanowienie TK z 28 lipca 2015 r., sygn. SK 22/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 117). W takich sprawach merytoryczne rozpoznanie zarzutu byłoby w istocie orzeczeniem w sprawie aktu stosowania prawa, polegającym na rozstrzygnięciu rozbieżności interpretacyjnych w orzecznictwie sądowym przez Trybunał Konstytucyjny,

który *de lege fundamentalis lata* nie ma do tego kompetencji, gdyż – co należy szczególnie podkreślić – jest sądem prawa, a nie organem prowadzącym nadzór judykacyjny nad sądami (zob. postanowienie TK z 28 lutego 2017 r., sygn. Ts 200/16, OTK ZU B/2017, poz. 73).

Jeśli – zdaniem skarżącego – w sprawie, w związku z którą wniósł rozpatrywaną skargę, doszło do naruszenia konstytucyjnych standardów, w tym prawa do rzetelnej i sprawiedliwej procedury, to źródła ich naruszenia skarżący powinien upatrywać w trwałej, nie zaś w niejednolitej linii orzeczniczej sądów administracyjnych. Jak bowiem Trybunał wielokrotnie podkreślał w swoich judykatach, „jeżeli jednolita i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu, a jednocześnie przyjęta interpretacja nie jest kwestionowana przez przedstawicieli doktryny, to przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką” (zob. postanowienie TK z 21 września 2005 r., sygn. SK 32/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 95).

Inaczej rzecz ma się natomiast w wypadku zakwestionowanych w skardze art. 12 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. Wyrażona w tych przepisach norma – jak wskazuje skarżący – również powoduje rozbieżności w orzecznictwie sądowno-administracyjnym. Rozbieżności te nie są jednak – tak jak w wypadku zakwestionowanego art. 101 ust. 1 u.s.g. – źródłem jej niekonstytucyjności. Powodem naruszenia zasad: określoności prawa (art. 2 Konstytucji) i równej ochrony jego praw majątkowych (art. 64 ust. 2 i 3, art. 32 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) jest natomiast – zdaniem skarżącego – posłużenie się przez ustawodawcę w art. 12 ust. 1 u.p.z.p. niedookreślonym ustawowo pojęciem.

Wobec powyższego należy zwrócić uwagę na to, że pojęcia niedookreślone istnieją w każdym systemie prawnym. Nie jest bowiem możliwe skonstruowanie przepisów, które wykluczałyby jakikolwiek margines swobody ich odczytania. Jak wskazał Trybunał w postanowieniu z 27 kwietnia 2004 r. (sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36), „każdy akt prawny (czy konkretny przepis prawny) zawiera pojęcia o mniejszym lub większym stopniu niedookreśloności”. Zwroty niedookreślone przesuwają obowiązek konkretyzacji normy na etap stosowania prawa, dając sądom (czy organom administracji – tak w wypadku np. uznania administracyjnego) pewną swobodę decyzyjną, której nie można jednak utożsamiać z dowolnością i wolnością od zewnętrznej kontroli. Zdaniem Trybunału „niedostateczna precyzja i brak dookreśloności przepisu może tylko wtedy być podstawą zarzutu, gdy dany zwrot nie daje – przy użyciu ogólnie aprobowanych technik wykładni, możliwości ustalenia jego znaczenia. Niebezpieczeństwo natomiast, jakie wiąże się ze stosowaniem zwrotów niedookreślonych i nieostrych, jest powszechnie znane: praktyka stosowania tych przepisów stosunkowo łatwo może ulegać wypaczeniu, na skutek powoływania się na takie zwroty, bez próby wypełnienia ich konkretną treścią wynikającą z okoliczności danej sprawy. Takie wypaczenie dotyczyć może jednak jedynie praktyki stosowania prawa, nie jest zaś błędem legislatora” (zob. postanowienia TK z 22 września 2005 r., sygn. Ts 49/05, OTK ZU nr 1/B/2006, poz. 30 oraz 7 lipca 2014 r., sygn. Ts 223/13, OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 568).

Trybunał zauważa, że wprawdzie ustawodawca nie narzucił organowi planistycznemu formy normatywnej, w jakiej ma nastąpić rozstrzygnięcie zgłoszonych uwag, jednak ta okoliczność – co przyjął skarżący – nie uzasadnia *per se* naruszenia jego konstytucyjnych praw. W uzasadnieniu wyroku, w związku z którym skarżący wniósł analizowaną skargę, NSA posłużwszy się wykładnią celowościową art. 12 ust. 1 u.p.z.p. stwierdził, że sposób rozpatrzenia uwag przez radę gminy (tj. czy odbywa on w drodze jednej, czy też odrębnej uchwały, dyskusji *etc.*) jest kwestią drugorzędną. Istotne jest bowiem to, aby umożliwić radnym dokonanie analizy zgłoszonych wcześniej i nieuwzględnionych uwag. Celem art. 12 ust. 1 u.p.z.p. jest bowiem „umożliwienie radzie gminy zajęcia samodzielnego stanowiska w przedmiocie wcześniej zgłoszonych uwag po publicznym wyłożeniu do wglądu projektu

studium, które to uwagi nie zostały zaaprobowane przez organ wykonawczy gminy”. W związku z tym, jak m.in. stwierdził, „radni Rady [...] mieli pełną możliwość zapoznania się z wcześniej zgłoszonymi i nieuwzględnionymi przez Prezydenta Miasta uwagami”.

Zdaniem Trybunału, jeśli w tej sytuacji skarżący zarzuca, że „prawo” na podstawie którego oddalono jego skargę na uchwałę Rady Miasta [...] z 9 lipca 2014 r. nie jest „przejrzyste i w odpowiedni sposób skonstruowane”, to *de facto* kwestionuje on zapadłe w sprawie orzeczenie, a nie zaskarżone przez siebie przepisy. Rozpatrywana skarga konstytucyjna nie spełnia zatem warunków określonych w art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p. TK.

Okoliczności te są – zgodnie z art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p. TK – podstawą odmowy nadania analizowanej skardze dalszego biegu.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny 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.