

Postanowienie z 6 października 2004 r., [SK 42/02](#)  
**BRAK WŁAŚCIWOŚCI TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO DO BADANIA  
MIEJSCOWYCH PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO**

Rodzaj postępowania: <a href="#">skarga konstytucyjna</a> Inicjator: osoba fizyczna	Skład orzekający: pełny skład	Zdania odrębne: 0
--	----------------------------------	----------------------

W odróżnieniu od konstrukcji skargi indywidualnej przyjętych w konstytucjach szeregu państw europejskich czy w europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Konstytucja RP traktuje skargę konstytucyjną jako specyficzny instrument kontroli konstytucyjności norm prawnych. Zgodnie z art. 79 Konstytucji w skardze do Trybunału można kwestionować wyłącznie konstytucyjność ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej wydał ostateczne rozstrzygnięcie w indywidualnej sprawie skarżącego. Przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być, co do zasady, zarówno przepisy prawa o zasięgu ogólnokrajowym, jak i akty prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 w związku z art. 94 Konstytucji. Rozstrzygnięcie sądu lub organu administracji dotyczące indywidualnie skarżącego jest jedynie koniecznym „tłem”, ale nie przedmiotem zaskarżenia w trybie skargi konstytucyjnej.

W omawianym postanowieniu Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie jednoznacznie rozstrzygnął niejasną dotychczas kwestię możliwości kontroli konstytucyjnej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (por. omówienie postanowienia w sprawie [Ts 139/00](#)).

W niniejszej sprawie skarżący zakwestionował przepisy zawarte w niepublikowanym załączniku tekstowym do miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy M., zarzucając ich niezgodność z przepisami Konstytucji statuującymi zasadę państwa prawnego (art. 2), zasadę praworządności (art. 7) oraz restrykcyjne warunki dopuszczalnych ograniczeń prawa własności, w szczególności wymóg ustawowej podstawy ograniczenia (art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3). Skarżący wykazał, że na podstawie zaskarżonych norm miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wójt wydał decyzję odmawiającą skarżącemu ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu pod zamierzoną przez niego inwestycję budowlaną. Sąd administracyjny uznał, że odmowa jest zgodna z prawem. Tym samym droga do zrealizowania przez skarżącego zamierzonej inwestycji została zamknięta.

#### ROZSTRZYGNIĘCIE

**Trybunał na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK umorzył postępowanie z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.**

## GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Akty prawa miejscowego, będące źródłami prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 Konstytucji), są wydawane na zasadach i w trybie określonym w poszczególnych ustawach (art. 94 Konstytucji). W grę może wchodzić bądź szczegółowe upoważnienie ustawowe do wydania aktu, bądź przepisy określające ogólną kompetencję organu administracji rządowej albo organu samorządu terytorialnego do wydawania określonego rodzaju aktu prawa miejscowego.
2. Konstytucja posługuje się tylko ogólnym pojęciem aktów prawa miejscowego, mimo dużego zróżnicowania tych aktów pod względem nazwy, przedmiotu i podmiotu upoważnionego do wydania aktu. Dlatego ocena poszczególnych rodzajów aktów prawa miejscowego z punktu widzenia kompetencji kontrolnych Trybunału Konstytucyjnego, określonych w art. 188 w związku z art. 79 Konstytucji, wymaga odrębnego potraktowania każdego z tych rodzajów.
3. Przepis art. 14 ust. 8 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednoznacznie przesądza o tym, że każdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego. Oznacza to, w świetle art. 87 ust. 2 Konstytucji, że akty prawa miejscowego mogą określać prawa i obowiązki wskazanych w nich podmiotów, a w szczególności obywateli, z tym że zakres terytorialny obowiązywania wszystkich rodzajów aktów prawa miejscowego ogranicza się tylko do obszaru, na jakim działają organy danego szczebla i rodzaju (art. 94 Konstytucji). Warunkiem ich wejścia w życie – tak jak pozostałych źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej – jest ich ogłoszenie na zasadach i w trybie określonym w ustawie (art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji).
4. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego szczególnego rodzaju, plasującym je między klasycznymi aktami normatywnymi a klasycznymi aktami indywidualnymi związanymi ze stosowaniem prawa. Specyfika planów zagospodarowania przestrzennego wiąże się przede wszystkim z ich przedmiotem – dotyczą one konkretnych układów przestrzennych. Funkcją planu zagospodarowania przestrzennego jest ustalanie celowego przeznaczenia określonego terenu zgodnie z przyjętymi lokalnymi potrzebami oraz w ramach zakreślonych przez szereg ustaw dotyczących gospodarki przestrzennej. Plan ten nie jest jednak tylko zbiorem postanowień dotyczących przeznaczenia konkretnych działek, lecz także może dotyczyć przyszłych działek, które mogą powstać w wyniku różnych przekształceń (specyficzna „wielokrotność” stosowania planu). Plan ten odnosi się przy tym do wszystkich kolejnych osób uzyskujących prawo do dysponowania daną przestrzenią (specyficzna „wielostronność” planu).
5. Trybunał Konstytucyjny nie dysponuje rozwiązaniami ustrojowymi i proceduralnymi, które byłyby dostosowane do badania stanów faktycznych determinujących treść planów zagospodarowania przestrzennego. Trybunał nie jest też upoważniony do dokonywania oceny stosowania prawa dotyczącego planowania przestrzennego oraz przepisów o ochronie przyrody, środowiska, gruntów rolnych itp. przez organ gminy ustawowo upoważniony do uchwalenia planu.
6. Z powyższych względów (tezy 2, 4 i 5) do kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie należy kontrola realizacji przez samorząd terytorialny jego kompetencji w zakresie planowania przestrzennego.
7. Wyłączenie możliwości badania przez Trybunał konstytucyjności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie oznacza, że zainteresowane podmioty są pozbawio-

ne możliwości inicjowania, w imię ochrony swoich praw podmiotowych, sądowej kontroli zgodności tych planów z obowiązującym porządkiem prawnym. W myśl art. 184 zdanie drugie Konstytucji do Naczelnego Sądu Administracyjnego i innych sądów administracyjnych należy, między innymi, kontrola uchwał organów samorządu terytorialnego ustanawiających akty prawa miejscowego. Akty te podlegają kontroli pod względem ich zgodności z ustawami (kryterium legalności) i mogą być uchylone w całości lub części przez właściwy sąd administracyjny (por. art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Nie ma więc luki w systemie prawa w zakresie ochrony konstytucyjnych praw i wolności związanych z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Na straży zgodności planów z ustawami stoją sądy administracyjne, natomiast ustawy te – oraz wydane na ich podstawie rozporządzenia wykonawcze – podlegają kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny.

### Przepisy Konstytucji i ustawy o TK

#### Konstytucja

**Art. 2.** Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

**Art. 7.** Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

**Art. 31.** [...] 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

**Art. 64.** [...] 3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

**Art. 79.** 1. Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

2. Przepis ust. 1 nie dotyczy praw określonych w art. 56.

**Art. 87.** 1. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

2. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

**Art. 88.** 1. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.

2. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.

3. Umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw. Zasady ogłaszania innych umów międzynarodowych określa ustawa.

**Art. 94.** Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

**Art. 184.** Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

**Art. 188.** Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- 5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1.

#### Ustawa o TK

**Art. 39.** 1. Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie:

- 1) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne,
- 2) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej,
- 3) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.