



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 94/20
BAS-WAK-2650/20

Warszawa, 22 lipca 2022 r.



.....

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej K i W z 17 kwietnia 2020 r. (sygn. akt SK 94/20), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 503) w części obejmującej zwrot „co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy” **jest zgodny** z art. 64 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. W dniu 22 września 2020 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej K i W W z 17 kwietnia 2020 r. (sygn. akt SK 94/20).

Przedmiotem kontroli jest:

- a) art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 503; dalej: u.p.z.p. lub ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) „w zakresie, w jakim pozbawia realizacji prawa zabudowania własnego terenu właścicielowi nieruchomości, dla której w wyznaczonym obszarze analizowanym nie znajduje się ani jedna nieruchomość zabudowana w sposób dający podstawę określenia wymagań dotyczącej nowej zabudowy, powodując, że właściciel ten całkowicie pozbawiony jest możliwości realizowania swojego prawa do zabudowy, ponadto, znajduje się w gorszym położeniu od właściciela nieruchomości dla której w wyznaczonym obszarze analizowanym taka nieruchomość istnieje, jego prawo do zabudowy jest wówczas realizowane, co w konsekwencji prowadzi do dyskryminacji obywateli RP faworyzując właścicieli nieruchomości, w obrębie których znajdują się inne nieruchomości, które mogą posłużyć, jako wzorzec dla nowej zabudowy”;
- b) art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. w związku z § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczącej nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588; dalej: rozporządzenie z 2003 r.) „w zakresie, w jakim wyklucza możliwość powiększenia, poszerzenia obszaru analizowanego ze względu na «zbyt dużą odległość», w celu poszukiwania nieruchomości zabudowanej w sposób dający podstawę określenia wymagań dotyczącej nowej zabudowy i tym samym pozbawia właściciela nieruchomości na której inwestycja ma być zrealizowana możliwości

zagospodarowania terenu, który nie ma uchwalonego planu miejscowego z uwagi na niemożność jego zabudowy; realizuje zasadę dobrego sąsiedztwa w ujęciu wąskim i rygorystycznym dając im pierwszeństwo nad wykonywaniem, realizowaniem uprawnień wynikających z prawa własności”.

2. Brzmienie kwestionowanego w niniejszym postępowaniu art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. jest następujące:

„Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków: co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu”.

II. Stan faktyczny i zarzuty skarżących

1. Decyzją z września 2016 r. Burmistrz P (dalej: organ) odmówił ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na legalizacji budynku . W uzasadnieniu decyzji wskazano, że inwestycja nie spełnia wymogu określonego w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. ponieważ działka inwestora o powierzchni m² położona jest poza skupioną zabudową wsi K., w obszarze całkowicie niezurbanizowanym, w otoczeniu terenów rolnych i leśnych.

Od powyższej decyzji skarżący wnieśli odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w O (dalej: SKO). SKO, decyzją z stycznia 2017 r., utrzymało rozstrzygnięcie organu I instancji. Wobec tego skarżący wnieśli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O (dalej: WSA). Wyrokiem z czerwca 2017 r., WSA oddalił skargę. Wyrok sądu I instancji został zaskarżony skargą kasacyjną. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA), wyrokiem z listopada 2019 r., utrzymał rozstrzygnięcie WSA w O , podnosząc, że „zarówno regulacje prywatnoprawne, jak i publicznoprawne, dotyczące zasad wykonywania prawa własności nieruchomości, nie dają stronie uprawnienia do

dowolnej zabudowy nieruchomości, z pominięciem ładu przestrzennego. W tym zakresie nie można mówić o naruszeniu prawa własności skarżących, ponieważ to właśnie przepisy u.p.z.p. wyznaczają granice dopuszczalności korzystania z nieruchomości, w tym jej zabudowy. Określone w u.p.z.p. przesłanki zmiany zagospodarowania nieruchomości w przypadku braku obowiązującego planu miejscowego opierają się na zasadzie tzw. dobrego sąsiedztwa, uregulowanej w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Kluczowe znaczenie w ramach postępowania poprzedzającego wydanie decyzji o warunkach zabudowy ma sporządzenie analizy urbanistycznej. W rozpoznawanej sprawie analiza ta została przeprowadzona prawidłowo. Uwzględniając zatem kontekst urbanistyczny i przestrzenny analizowanego obszaru ustalono, że brak jest działek sąsiednich, które są zabudowane w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu, zgodnie z brzmieniem art. 61 ust. 1 pkt u.p.z.p. Wszystkie zarzuty skarżących – choć różnie sformułowane – zmierzały do wykazania, że gdyby obszar analizowany został odpowiednio powiększony i poszerzony, to istniałaby możliwość odnalezienia nieruchomości pozwalającej na ustalenie, że wnioskowana inwestycja kontynuuje funkcje, parametry, cechy i wskaźniki okolicznej zabudowy. Jednak – zdaniem Sądu – nieuzasadnione poszerzanie obszaru analizowanego w celu poszukiwania nieruchomości «podobnych», do których można nawiązać, nie jest dopuszczalne. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym właściwie jednolity jest pogląd, zgodnie z którym organ ustalając granice obszaru analizowanego powinien mieć na względzie ustawową zasadę dobrego sąsiedztwa, określoną w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Przepis § 3 rozporządzenia z 2003 r. określa minimalne granice obszaru analizowanego. Oznacza to, że wprawdzie organ wydający decyzję o warunkach zabudowy może wyznaczyć większy obszar wokół terenu inwestycji, to powinien jednak uzasadnić dlaczego przyjął taki, a nie inny obszar. W każdym jednak przypadku wyznaczony obszar tworzyć powinien całość urbanistyczną, którą dla każdego przypadku określić należy oddzielnie. Co do wyznaczenia obszaru analizowanego, w okolicznościach niniejszej sprawy, Sąd uznał, że brak jest podstaw do przyjęcia, że wyznaczenie tego obszaru nastąpiło z naruszeniem właściwych przepisów. W obszarze analizowanym stanowiącym punkt odniesienia dla ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., nie występuje żadna zabudowa. Brak zabudowy w obszarze analizowanym powoduje,

że niemożliwa jest wynikająca z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. ocena inwestycji z punktu widzenia kontynuacji istniejącej zabudowy w zakresie jej funkcji oraz cech architektonicznych i urbanistycznych” (wyrok NSA z 19 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 331/17; postanowienie TK z 18 sierpnia 2020 r., sygn. akt Ts 78/20).

2. Zaskarżony przepis ustawy jest, w ocenie skarżących, niezgodny z art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada zaufania obywateli do państwa i prawa, zasada sprawiedliwości społecznej, zasada poprawnej legislacji), art. 21 ust. 1 (zasada ochrony własności), art. 32 (zasada równości i zakaz dyskryminacji), art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności) i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji (prawo własności).

3. Zdaniem skarżących, naruszenie konstytucyjnego prawa własności polega na nieproporcjonalnym ograniczeniu swobody dysponowania przedmiotem własności. Nie mogą oni dokonać legalizacji samowoli budowlanej z powodu odmowy ustalenia warunków zabudowy przez właściwy organ. Problem konstytucyjny dotyczy zatem materialnoprawnej przesłanki decyzji warunkującej ustalenie dla danej działki warunków zabudowy, a konkretnie przesłanki opisanej w art. 61 ust. 1 pkt u.p.z.p., określanej w doktrynie mianem „dobrego sąsiedztwa”. W opinii skarżących, „W sytuacji [...] braku jakiegokolwiek zabudowy w sąsiedztwie nieruchomości, która ma zostać zabudowana, zgodnie z literalnym brzmieniem w/w przepisu jej właściciel jest całkowicie pozbawiony możliwości realizacji przysługującego mu prawa własności – prawa zabudowania. W przypadku braku takiej zabudowy w sąsiedztwie nieruchomości, której dotyczy wnioski [...] właściciel nigdy nie będzie mógł zabudować swojego terenu” (skarga, s. 4). Taki stan narusza istotę prawa własności, a konkretnie prawo do zbudowania nieruchomości.

Zgodnie z argumentacją zawartą w uzasadnieniu skargi, zaskarżony przepis bezpodstawnie różnicuje sytuację prawną właścicieli. Uzasadniając ten zarzut skarżący zestawiają ze sobą dwie nieruchomości, tj. nieruchomość, w której sąsiedztwie znajduje się zabudowana działka oraz nieruchomość, która pozbawiona jest takiego sąsiedztwa (obszar niezurbanizowany). W pierwszym przypadku istnieje punkt odniesienia, a więc wzorzec dla nowej zabudowy, zaś w drugim brak jest takiego wzorca, co uniemożliwia realizację prawa do zabudowy. Tym samym zaskarżony przepis różnicuje właścicieli i narusza art. 64 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Nadto, istniejąca regulacja narusza prawo własności i zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa, sprawiedliwości społecznej, poprawnej legislacji, ponieważ: „Nakaz ochrony własności oraz innych praw majątkowych nakłada określone obowiązki na ustawodawcę zwykłego. Chodzi przede wszystkim o pozytywny obowiązek stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym oraz o negatywny obowiązek ustawodawcy powstrzymywania się od wprowadzania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być ponadto realna. Ustawodawca, korzystając z przysługującej mu swobody regulacyjnej w sferze kształtowania wolności i praw musi każdorazowo uwzględniać wszystkie okoliczności konstytucyjne z poszanowaniem podstawowych praw przysługujących obywatelom, lojalnie postępując wobec nich wszystkich. Ustawodawca wprowadzając konkretne obostrzenie, by co najmniej jedna działka sąsiednia w wyznaczonym obszarze analizowanym dla nieruchomości, dla której dotyczy wnioski o wydanie warunków zabudowy była zabudowana w taki sposób by mogła stanowić wzorzec dla nowej zabudowy nie spełnia powyższych kryteriów. W sytuacji bowiem braku takiej nieruchomości właściciel pozbawiony jest możliwości zabudowania swojego terenu. Jego prawa konstytucyjne nie są zabezpieczone w odpowiedni sposób” (skarga, s. 5 i 6).

4. Skarżący poddają kontroli Trybunału art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. ujęty związkowo z § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia z 2003 r. Zarzut niekonstytucyjności koncentruje się wokół zwrotu „zbyt duża odległość”. Zdaniem skarżących: „Niedopuszczalność poszerzenia wyznaczonego obszaru analizowanego w celu poszukiwania zabudowanej nieruchomości, która mogłaby posłużyć, jako wzorzec dla nowej zabudowy ze względu na «zbyt dużą odległość» (ok. 450 — 550 m) jest sprzeczne z istotą prawa własności. Wąskie rozumienie sąsiedztwa jest nadmiernym, formalistycznym podejściem prowadzącym do znacznego rygoryzmu odnośnie możliwości zagospodarowania terenów pozbawionych planu miejscowego. Blokuję to możliwość wydania decyzji o warunkach zabudowy, mimo że ład przestrzenny nie jest zagrożony. Formalistyczne ograniczanie sposobu wyznaczenia granic obszaru analizowanego i przyjmowanie za prawidłowy wyłącznie taki, który uwzględnia minimalne odległości lub zwiększone w niewielkim tylko stopniu w istotny sposób

narusza prawo własności zagwarantowane przez Konstytucję RP i prowadzi do sytuacji, że na takich terenach nigdy nie powstanie nowa zabudowa” (skarga, s. 6).

W ocenie skarżących zwrot „zbyt duża odległość” jest niedookreślony, a jego znaczenie wyznaczają ograny stosujące prawo. Taki stan rzeczy rodzi niepewność i skutkuje dowolnością interpretacyjną. Jak zauważają skarżący, powyższa sytuacja nie daje się pogodzić z zasadą zaufania obywatela do państwa i prawa, ponieważ: „W jednej sprawie odległość 500 metrów nie jest znaczna i można o nią powiększyć wyznaczony obszar realizowany. Wtedy konstytucyjnie zagwarantowane prawo własności jest w pełni realizowane. Podczas gdy w innej sprawie odległość ta jest traktowana jako zbyt duża, co powoduje niedopuszczalność poszerzenia obszaru analizowanego w celu poszukiwania nieruchomości zabudowanej mogącej stanowić «wzorzec» dla nowej zabudowy” (skarga, s. 6-7).

II. Analiza formalna

1. Postanowieniem z 18 sierpnia 2020 r. (sygn. akt Ts 78/20), Trybunał Konstytucyjny nadał bieg skardze konstytucyjnej K i W W. Nie przesądza to jednak w sposób definitywny o dopuszczalności wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w przedmiocie skargi. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, skład orzekający co do *meritum* nie jest związany orzeczeniem wydanym na etapie kontroli wstępnej. Na każdym etapie postępowania istnieje konieczność badania, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. m.in. postanowienia TK z: 20 lutego 2019 r., sygn. akt SK 30/17; 14 listopada 2017 r., sygn. akt SK 4/16 wraz z przywołanymi tam wcześniejszymi judykatami).

2. Sejm wnosi o częściowe umorzenie postępowania w sprawie, ponieważ skarga konstytucyjna w zakresie dotyczącym pkt I. 2 (skarga, s. 2) jest skierowana przeciw aktom stosowania prawa. Stanowi polemikę z ustaleniami faktycznymi przyjętymi przez organ wydający decyzję w sprawie, jak również polemikę z rozstrzygnięciami sądów administracyjnych. O zasadności wniosku o umorzenie przemawiają następujące argumenty.

Celem art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. i wynikającej z niego zasady dobrego sąsiedztwa nie jest ograniczenie możliwości zagospodarowania terenu.

Jest on ukierunkowany na zracjonalizowanie sposobu zagospodarowania i ochronę ładu przestrzennego na danym terenie w sytuacji braku planu zagospodarowania przestrzennego. „Zasady zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mają zagwarantować ład przestrzenny, a celowi temu służyć ma przeciwdziałanie rozproszeniu zabudowy oraz dostosowanie nowej zabudowy do istniejącego otoczenia. Zabudowa w związku z powyższym powinna tworzyć harmonijną całość skomponowaną według urbanistycznych oraz architektonicznych kryteriów ładu przestrzennego” (wyrok NSA z 13 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2214/12). Ocena tej harmonijnej całości wiąże się z ustaleniem tzw. „działki sąsiedniej”, która stanowi trzon konstrukcyjny zaskarżonego przepisu. W orzecznictwie sądowym i w doktrynie przyjmuje się szerokie znaczenie tego terminu, które odbiega od jego znaczenia potocznego. Sprzyja temu określenie przez prawodawcę jedynie minimalnych odległości dla ustalenia tzw. obszaru analizy (art. 64 ust. 1a u.p.z.p.). Jak zauważają słusznie skarżący, wielkość tego obszaru ma wpływ na wyniki analizy urbanistycznej, a także na treść decyzji o warunkach zabudowy. Wyznaczenie w różny sposób obszaru przyjętego do analizy może prowadzić do odmiennych wyników. Dlatego w orzecznictwie sądowym podnosi się, że określenie tzw. obszaru analizy musi być należycie uzasadnione, a więc poparte rozważną argumentacją przedstawioną w decyzji. „Pewien luz decyzyjny, z którego w tym zakresie korzysta organ, nie może być w żadnej mierze utożsamiany z dowolnością jego działania” (wyrok NSA z 13 lutego 2014 r., sygn. akt I OSK 2214/12; wyrok WSA w Poznaniu z 7 października 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 273/20). W związku z tym organy wydające decyzje urbanistyczne są zobowiązane należycie uzasadnić wyznaczone granice obszaru analizowanego. W treści decyzji, której projekt sporządza specjalista z zakresu urbanistyki lub architektury, należy wskazać, jakie czynniki zadecydowały o wyznaczeniu konkretnych granic analizowanego terenu. Decyzja musi być zatem oparta na obiektywnych kryteriach i na rzetelnych ustaleniach, wynikających z wiedzy urbanistycznej i architektonicznej. Taki stan rzeczy ma przeciwdziałać dowolności działania organu. „Samo wyznaczenie obszaru analizowanego, podobnie jak analiza, nie mogą zależeć w szczególności od koncepcji urbanistycznych, czy architektonicznych podmiotów wydających decyzję o warunkach zabudowy w konkretnych sprawach, albo też osób przygotowujących projekty takich decyzji, względnie dokumentację nazywaną analizą urbanistyczno-architektoniczną”

(wyrok WSA w Łodzi z 14 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 646/21 oraz cytowane tam orzecznictwo).

Ustawodawca nie określa maksymalnych granic „obszaru analizowanego”, a w stanie prawnym i faktycznym sprawy, zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia z 2003 r., minimalne granice należało wyznaczyć w odległości nie mniejszej niż 50 m. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zauważa, że „w orzecznictwie przyjęto się powszechnie, iż zasadą jest ustalanie wielkości obszaru analizy w granicach trzykrotnej szerokości działki objętej zamierzeniem. Wprawdzie istnieje możliwość powiększenia tego obszaru, ale z analizy jasno musi wynikać, że zwiększenie to ma urbanistyczne uzasadnienie. W końcu jednolicie przyjmuje się, że bezprawnym działaniem jest powiększenie obszaru analizy (ponad trzykrotność szerokości działki frontowej), którego jedynym celem jest to, by doszukać się zabudowy o funkcji zbliżonej do tej jaka jest wnioskowana w postępowaniu, szczególnie, jeżeli jest to funkcja sprzeczna z funkcją występującą w obszarze wyznaczonym zgodnie z zasadą ogólną” (wyrok WSA w Krakowie z 29 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Kr 490/21 oraz cytowane tam orzecznictwo; por. także wyrok NSA z 2 grudnia 2021 r., sygn. akt II OSK 2550/21).

Reasumując, zaskarżony przepis nakazuje zachowanie ładu przestrzennego w oparciu o zasadę dobrego sąsiedztwa. Ocena, czy inwestycja wpisuje się harmonijnie w przestrzeń architektoniczną, wymaga wiedzy z zakresu urbanistyki i architektury, a więc wiedzy pozaprawnej. Tej wiedzy nie posiadają organy sądowe, w tym także Trybunał Konstytucyjny. Ponadto ocenę przeprowadza się odrębnie do każdego przypadku, uwzględniając faktyczne okoliczności sprawy. Wydanie decyzji w tej sprawie wymaga rzetelnego i obiektywnego zgromadzenia materiału, zaś przyjęte przez organ w decyzji ustalenia wymagają należytego uzasadnienia.

W skardze konstytucyjnej skarżący poddają zakresowej kontroli zaskarżony przepis: „w zakresie, w jakim wyklucza możliwość powiększenia, poszerzenia obszaru analizowanego ze względu na «zbyt dużą odległość», w celu poszukiwania nieruchomości zabudowanej w sposób dający podstawę określenia wymagań dotyczącej nowej zabudowy i tym samym pozbawia właściciela nieruchomości na której inwestycja ma być zrealizowana możliwości zagospodarowania terenu”. Wskazując wadliwość kwestionowanego przepisu skarżący podnoszą także, że:

- „Niedopuszczalność poszerzenia wyznaczonego obszaru analizowanego w celu poszukiwania zabudowanej nieruchomości, która mogłaby posłużyć,

jako «wzorzec» dla nowej zabudowy ze względu na «zbyt dużą odległość» (ok. 450 — 550 m) jest sprzeczne z istotą prawa własności”;

- „Realizacja prawa własności nakazuje szerokie rozumienie pojęcia sąsiedztwa zastosowanego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co ma prowadzić w istocie do czynienia przez właściwy organ takich poszukiwań na danym terenie, objętym analizą urbanistyczną, która umożliwi uwzględnienie wniosku inwestora”;
- „[B]rak sprecyzowania i wyjaśnienia pojęcia «zbyt duża odległość» wprowadza niepewność co do obowiązującego prawa poprzez dużą dowolność interpretacyjną. Brak definicji, jak należy rozumieć to pojęcie, w oparciu, o jakie dokładnie okoliczności i kryteria daną odległość można zakwalifikować, jaką zbyt dużą, co konkretnie decyduje, o ile obszar analizowany może być zwiększony powoduje, że obywatel nie może przewidzieć rozstrzygnięcia w sprawie, a wynik jest dla niego sporym zaskoczeniem”;
- „W jednej sprawie odległość 500 metrów nie jest znaczna i można o nią powiększyć wyznaczony obszar realizowany. Wtedy konstytucyjnie zagwarantowane prawo własności jest w pełni realizowane. Podczas gdy w innej sprawie odległość ta jest traktowana jako zbyt duża, co powoduje niedopuszczalność poszerzenia obszaru analizowanego w celu poszukiwania nieruchomości zabudowanej mogącej stanowić «wzorzec» dla nowej zabudowy” (skarga, s. 6-7).

Powyższe argumenty podniesione w skardze konstytucyjnej stanowią polemikę z organem, który odmówił ustalenia warunków zabudowy i poszerzenia terenu objętego analizą. Organ wyznaczył teren analizy, dokonał oceny urbanistyczno-architektonicznej i należycie uzasadnił decyzję. Skarżący nie podzielili tej oceny, wnosząc skargę do SKO, a następnie inicjując postępowanie przed sądami administracyjnymi. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził poprawność analizy urbanistycznej. Nie zgodził się z zarzutem skargi, że organ powinien powiększyć obszar poddany analizie. Zgodził się natomiast z ustaleniami organów, że na analizowanym terenie brak jest zabudowy, o której mowa w zaskarżonym przepisie. Brak tej zabudowy, jak też i charakter otoczenia (mało zurbanizowany), na które składają się nieruchomości rolne, lasy i jezioro przesądziły o wydaniu decyzji odmownej. Trzeba też wskazać, że w dalszym sąsiedztwie znajduje się budynek

mieszkalny i gospodarczy, który może stanowić wzór dla budowy siedliskowej, jednakże nie o takie warunki zabudowy skarżący wnioskowali.

Ponadto zaskarżony przepis nie zawiera zwrotu „zbyt duża odległość”, który budzi wątpliwości skarżących. Z powodu „zbyt dużej” odległości organy odmówiły przyjęcia za wzór dwóch nieruchomości zabudowanych, tj. budynkiem mieszkalnym i gospodarczym (470 – 530 m. od granic obszaru objętego wnioskiem), a także budynkiem letniskowym (1680 m.). Powyższe działki zabudowane nie tworzą z działką skarżącego całości urbanistyczno-architektonicznej z uwagi na wzajemne oddalenie. Ponadto, minimalny obszar analizowany musiałby być kilkukrotnie zwiększony, w sposób sprzeczny z powołanymi przepisami u.p.z.p.

Zdaniem Sejmu, ocena sposobu wyznaczenia obszaru podlegającego analizie funkcji i zagospodarowania terenu przez organ urbanistyczny nie podlega weryfikacji Trybunału Konstytucyjnego. Sąd konstytucyjny nie jest sądem faktów i nie może stwierdzać, czy organ w sposób zobiektywowany wyznaczył zarówno obszar objęty analizą architektoniczną, jak również czy prawidłowo zidentyfikował spójność projektowanego budynku z ładem przestrzennym na danym terenie. Sąd konstytucyjny nie jest też kompetentny do oceny stanu faktycznego, w tym odległości pomiędzy działkami sąsiednimi i działką, na której ma być realizowana inwestycja budowlana skarżących. Przede wszystkim zaś nie jest kompetentny do kontroli rozstrzygnięć podejmowanych w ramach luzów decyzyjnych, wymagających specjalistycznej wiedzy pozaprawnej. Bez wątpienia art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. pozostawia organom pewien zakres władzy dyskrecjonalnej w wyznaczeniu powierzchni analizy oraz liczby działek sąsiednich, których parametry stanowić mają wzór dla nowego zamierzenia. Ta swoboda organu dotyczy oceny określonej rzeczywistości przestrzennej (stanu faktycznego). Luzy decyzyjne podlegają jednak kontroli sądów administracyjnych i w żadnym wypadku nie oznaczają dowolności. Należy także nadmienić, że w orzecznictwie sądowym przyjmuje się szerokie rozumienie kontynuacji funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu. Sądy odwołują się do wykładni systemowej, która nakazuje rozstrzygać wątpliwości na rzecz uprawnień właściciela po to, by mogła być zachowana zasada wolności zagospodarowania terenu, w tym jego zabudowy (zob. przykładowo wyrok NSA z 24 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1032/08).

Mając powyższe na uwadze, Sejm – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.TK) – wnioskuje o umorzenie

postępowania w części obejmującej zarzut niekonstytucyjności art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. „w zakresie, w jakim wyklucza możliwość powiększenia, poszerzenia obszaru analizowanego ze względu na «zbyt dużą odległość», w celu poszukiwania nieruchomości zabudowanej w sposób dający podstawę określenia wymagań dotyczącej nowej zabudowy i tym samym pozbawia właściciela nieruchomości na której inwestycja ma być zrealizowana możliwości zagospodarowania terenu, który nie ma uchwalonego planu miejscowego z uwagi na niemożność jego zabudowy; realizuje zasadę dobrego sąsiedztwa w ujęciu wąskim i rygorystycznym dając im pierwszeństwo nad wykonywaniem, realizowaniem uprawnień wynikających z prawa własności”, jako obejmującego w istocie skargę na akt stosowania prawa.

3. Skarżący w dalszej kolejności formułują zarzut naruszenia zasady ochrony własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji) i zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym zasady zaufania obywateli do państwa, sprawiedliwości społecznej i zasady prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji), a także naruszenia zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji). Powyższe zasady zostały przywołane przez skarżących jako subsydiarne wzorce kontroli w stosunku do art. 64 Konstytucji. Analiza skargi w powyższym zakresie prowadzi do następujących wniosków.

Po pierwsze, zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji) nie został uzasadniony. Brakuje analizy przedstawiającej związek treściowy pomiędzy art. 64 i art. 21 ust. 1 Konstytucji. Wobec tego przywołanie art. 21 ust. 1 Konstytucji jako subsydiarnego wzorca kontroli ma charakter fasadowy.

Po drugie, skarżący dostrzegają niezgodność art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. z art. 32 ust. 2 Konstytucji, ale przez pryzmat nierównego traktowania podmiotów podobnych, do którego odnosi się art. 32 ust. 1 Konstytucji (skarga, s. 5). Zarzut naruszenia zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji) nie zawiera natomiast stosownej argumentacji. Brak jest bowiem argumentów wskazujących na niesprawiedliwe i nieobiektywne różnicowania podmiotów ze względu na ich osobistą cechę, co stanowi o istocie dyskryminacji.

Po trzecie, zarzut naruszenia art. 64 w związku z art. 2 Konstytucji nie został należycie uzasadniony, uwzględniając ogólnikową argumentację skarżących. Brak jest szerszego odniesienia do każdej z trzech zasad pochodnych wywodzonych z art. 2 Konstytucji, a przywołanych w charakterze wzorców. Każda z nich ma swoją odrębną treść normatywną. Tej okoliczności nie dostrzegają skarżący stwierdzając lakonicznie

i bardzo ogólnie, że: „Brak odpowiedniej ochrony właściciela nieruchomości, w obrębie której nie ma innej nieruchomości zabudowanej, która mogłaby posłużyć, jako wzorzec dla nowej zabudowy pozostaje w sprzeczności z zasadą zaufania obywateli do państwa, sprawiedliwości społecznej, prawidłowej legislacji tj. z zasadami wyprowadzonymi z zasady demokratycznego państwa prawa, o której mowa w art. 2 Konstytucji RP należącej do podstawowego kanonu państwa konstytucyjnego. Nakaz ochrony własności oraz innych praw majątkowych nakłada określone obowiązki na ustawodawcę zwykłego. Chodzi przede wszystkim o pozytywny obowiązek stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym oraz o negatywny obowiązek ustawodawcy powstrzymywania się od wprowadzania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać” (skarga, s. 5).

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że skarżący nie uzasadnili zarzutu naruszenia następujących wzorców kontroli: a) art. 64 w związku z 21 ust. 1 Konstytucji; b) art. 64 w związku z art. 32 ust. 2 Konstytucji; c) art. 64 w związku z 2 Konstytucji. Tym samym skarżący nie dopełnili obowiązków nałożonych przez art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.TK, w świetle którego podmiot występujący ze skargą konstytucyjną jest zobowiązany do wskazania, która konstytucyjna wolność lub które prawo podmiotu występującego ze skargą i w jaki sposób zostały naruszone, jak również do uzasadnienia zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Wymogi te nie mogą przy tym, jak przyjmuje się w orzecznictwie sądu konstytucyjnego, być traktowane powierzchownie. Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją i „dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie [...] Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (por. postanowienia TK z: 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 48/13; 22 lipca 2015 r., sygn. akt SK 20/14; 22 marca 2016 r., sygn. akt SK 35/14; 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt SK 25/14). Innymi słowy, Trybunał Konstytucyjny nie może w imieniu skarżących przedstawiać argumentacji „odpowiedniej do wyrażanych wątpliwości lub – wychodząc poza granice określone we wniosku – całkowicie modyfikować podstaw kontroli”. W piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem skarżąca zobowiązana jest „przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził [...]

do sformułowania zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wolnościami lub prawami [...]. Obejmuje to w szczególności dokonanie wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli i wykładni przepisów wskazanych jako wzorzec kontroli, tj. ustalenie wynikających z nich norm prawnych. Następnie konieczne jest porównanie tych norm i wykazanie, że zachodzi między nimi niezgodność” (zob. postanowienie TK z 8 lipca 2013 r., sygn. akt P 11/11).

W takim stanie Sejm, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.TK, wnosi o umorzenie postępowania w zakresie obejmującym zarzut niezgodności przepisu wskazanego w *petitum* skargi z art. 64 w związku z art. 21, art. 32 ust. 2 i art. 2 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. Wątpliwości Sejmu wywołuje ponadto sposób ujęcia przez skarżących przedmiotu kontroli w pkt I.1 (skarga, s. 1-2). Sposób wystowienia przedmiotu zaskarżenia nie pozwala mianowicie na ustalenie treści normy prawnej, której źródłem jest zaskarżony przepis, a którą skarżący poddają kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Jako że *petitum* skargi jest nieczytelne, Sejm podjął próbę ustalenia intencji skarżących w oparciu o uzasadnienie zawarte w skardze. W tym kontekście należy zauważyć, że *petitum* skargi, jak i w jej uzasadnieniu skarżący wielokrotnie odwołują się do wymogu wzorca dla nowej zabudowy, w sytuacji gdy:

- a) „w wyznaczonym obszarze analizowanym nie znajduje się ani jedna nieruchomość zabudowana w sposób dający podstawę określenia wymagań dotyczącej nowej zabudowy” (skarga, s. 1);
- b) „w obrębie których znajdują się inne nieruchomości, które mogą posłużyć, jako wzorzec dla nowej zabudowy” (skarga, s. 1);
- c) „brak wystarczającej ochrony prawa własności w przypadku braku w obszarze analizowanym nieruchomości, która mogłaby posłużyć, jako wzorzec dla nowej zabudowy jest sprzeczny z istotą prawa własności” (skarga, s. 4);
- d) „takie uregulowanie przepisu bezpodstawnie różnicuje sytuację prawną podmiotów podobnych, bowiem właściciel nieruchomości dla której w wyznaczonym obszarze analizowanym istnieje inna nieruchomość, która mogłaby posłużyć, jako wzorzec dla nowej zabudowy — może w pełni realizować przysługujące mu prawo własności” (skarga, s. 5).

Mając na uwadze powyższe wypowiedzi skarżących i zasadę *falsa demonstratio non nocet*, Sejm dokonał modyfikacji przedmiotu kontroli, tak aby precyzyjnie ująć wątpliwości podniesione przez skarżących. Zdaniem Sejmu, problem konstytucyjny sprowadza się do kwestii, czy art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. w części obejmującej zwrot „co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy” jest zgodny z art. 64 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tak ujęty zakres zaskarżenia wyznacza – w ocenie Sejmu – przedmiot i podstawę kontroli w niniejszym postępowaniu.

IV. Wzorce kontroli

1. Konstytucyjna zasada równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) ma utrwalone znaczenie zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w nauce prawa (zob. np. L. Garlicki, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, uwagi do art. 32, s. 101-132). Z art. 32 ust. 1 Konstytucji („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”) wynika, że podmioty prawa, które charakteryzują się w równym stopniu określoną cechą relewantną, muszą być tak samo traktowane przez prawo. Równe traktowanie oznacza stosowanie jednakowej miary, a także odrzucenie dyskryminujących i faworyzujących różnicowań. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że zasada równości wobec prawa wyraża się w formule „nie wolno tworzyć prawa różnicującego sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama” (np. wyrok TK z 31 marca 2008 r., sygn. akt P 20/07). Natomiast podmioty różniące się mogą być traktowane odmiennie.

Ustawodawca może wprowadzać różnicowanie prawne podmiotów, gdyż zasada równości wobec prawa nie ma charakteru absolutnego. Odstępstwo od równego traktowania nie prowadzi jeszcze do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne. Nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi bowiem oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji (zob. wyrok TK z 5 października 2005 r., sygn. akt SK 39/05). Jest ono dopuszczalne konstytucyjnie, jeżeli zostały spełnione łącznie następujące przesłanki:

- 1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;
- 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;
- 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W związku z powyższym, ocenę regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości należy poprzedzić dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej jej adresatów, a także dokonaniem analizy cech wspólnych i różniących (zob. wyrok TK z 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01).

2. Kolejnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 64 ust. 1 Konstytucji („każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia”), który gwarantuje prawną ochronę własności. Treść tego prawa przejawia się w uprawnieniach obejmujących „konstytucyjnie gwarantowaną wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim” (wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00). Istota tego prawa obejmuje – według utrwalonego orzecznictwa sądu konstytucyjnego – w szczególności możliwość korzystania z przedmiotu własności i pobierania pożytków (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie podkreślał, że prawo własności, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, nie może być traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom (zob. m.in. wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98). W nauce prawa podnosi się, że własność podlega słabszej ochronie niż prawa osobiste czy polityczne (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2002, komentarz do art. 64, s. 17).

Zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa własności wyznacza art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji. Pierwszy z przywołanych przepisów stanowi, że ograniczenia praw konstytucyjnych 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 przy tym naruszać jego istoty. Przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji formułuje zaś wyraźną konstytucyjną podstawę do wprowadzania ograniczeń prawa własności.

Z treści art. 64 ust. 1 Konstytucji wynikają dla ustawodawcy dwie podstawowe konsekwencje. Po pierwsze, obowiązek powstrzymywania się od tworzenia regulacji, które mogłyby pozbawiać ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia lub też ochronę tę ograniczać (tzw. obowiązek negatywny). Po drugie, konieczność zapewnienia realnej ochrony, umożliwiającej skuteczną realizację prawa własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym one funkcjonują (tzw. obowiązek pozytywny; zob. wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 18 września 2008 r., sygn. akt K 7/07).

Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia – w myśl art. 64 ust. 2 Konstytucji – podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Przepis art. 64 ust. 2 Konstytucji nawiązuje w swojej treści do dwóch konstytucyjnych zasad. Pierwsza z nich, sformułowana w art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej, nakazuje organom władzy publicznej ochronę własności i prawa dziedziczenia, druga zaś – wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji – nakazuje równe traktowanie wszystkich przez władze publiczne. Przywołany wzorzec kontroli pozostaje zatem w ścisłym związku z ogólną zasadą równej ochrony prawnej, która odnosi się do wszystkich dziedzin życia społecznego, gospodarczego i zawodowego. Równa ochrona własności jest bowiem jednym z przejawów równej ochrony prawnej, zaś treść art. 32 ust. 1 Konstytucji wyznacza rozumienie art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Zasada równej ochrony własności oznacza, że właściciele, którzy znajdują się w podobnej sytuacji, powinni być traktowani według jednakowej miary oraz bez dyskryminujących i faworyzujących różnicowań. Implikuje to niezbedność zapewnienia tego samego poziomu ochrony prawa własności przez przyznanie tych samych uprawnień i nałożenie tych samych obowiązków. Jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to zachodzi wówczas odstępstwo od zasady równości wobec prawa. Odstępstwo od równego traktowania sytuacji podobnych nie zawsze jest konstytucyjnie niedopuszczalne, ponieważ mogą zachodzić przypadki, gdy odmiennosc tego potraktowania będzie usprawiedliwiona. Wówczas niezbedna jest ocena przyjętego kryterium różnicowania, jego racjonalności i proporcjonalności oraz zgodności

z wartościami, zasadami i innymi normami konstytucyjnymi (zob. wyroki TK z: 3 lipca 2013 r., sygn. akt P 49/11; 21 lipca 2014 r., sygn. akt K 36/13).

3. W charakterze związkowego wzorca kontroli skarżący wskazali art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że: „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”. Przepis ten jest źródłem normatywnym zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze), zakazu naruszania istoty prawa i wolności (art. 31 ust. 3 zdanie drugie) oraz zasady wyłączności ustawy (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji).

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że zasada proporcjonalności ustala dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Wymaga od sądu konstytucyjnego odpowiedzi na następujące pytania: 1) czy zaskarżona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności); 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności); 3) czy efekty regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym znaczeniu – zob. wyroki TK z: 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98 i 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04). Przesłanka proporcjonalności w znaczeniu ścisłym, niezbędna dla uznania zasadności wprowadzenia ograniczenia konstytucyjnych wolności lub praw, oznacza zatem dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka.

Zawarty w art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji zakaz naruszania istoty wolności i praw opiera się na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa lub wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe, bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będą mogły istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe, które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności (orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/95 oraz wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09).

W wyroku z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98) Trybunał Konstytucyjny wyraził nadal aktualny pogląd, że: „[I]nterpretacja zakazu naruszania istoty prawa

lub wolności nie powinna sprowadzać się jedynie do płaszczyzny negatywnej, akcentującej odpowiednie miarkowanie dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć również stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania, choćby przykładowo, pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności, który pozostawać winien wolny od ingerencji prawodawcy nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. Wskazanie istoty prawa lub wolności powinno uwzględniać przy tym kontekst sytuacji, w której dochodzi do ograniczenia danego uprawnienia”.

Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji wyraża ponadto zasadę wyłączności regulacji ustawowej. Pełni ona funkcję gwarancyjną wobec praw i wolności człowieka, zabezpieczając jednostkę przed nadmierną ingerencją ze strony państwa (zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 110). Zasada wyłączności nie polega jedynie na zachowaniu formy ustawowej dla ograniczania wolności. Trybunał Konstytucyjny rozwija jej treść, dodając, że: „[S]koro ograniczenia mogą być ustanawiane «tylko» w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych” (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; stanowisko to zostało następnie powtórzone m.in. w wyroku TK z 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06). Jednocześnie sąd konstytucyjny wskazał, że: „[W]ymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli” (wyrok TK z 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97).

V. Analiza zgodności

1. Istota problemu konstytucyjnego, który wyłania się ze skargi, sprowadza się do dwóch zagadnień. Pierwsze wiąże się z naruszeniem istoty konstytucyjnego prawa własności, drugie – z naruszeniem równej ochrony własności. Zaskarżony przepis uniemożliwia skarżącemu zabudowę nieruchomości gruntowej domkiem letniskowym, a więc wyłącza korzystanie z prawa własności w sposób odpowiadający woli właściciela. Tak zarysowany problem wymaga przedstawienia otoczenia normatywnego zaskarżonego przepisu.

2. W świetle art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.; dalej: p.b.): „Każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami”. Powołany przepis jest źródłem zasady wolności budowlanej (szerzej M. Błażejowski, *Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2016). Wolność zabudowy jest przejawem „prawa własności – najszerszego przedmiotowo (zawierającego otwarty katalog uprawnień właścicielskich) i najsilniejszego prawa do rzeczy, skutecznego *erga omnes*” (wyrok TK z 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt Kp 7/09; zob. także wyrok TK z 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98). Jakkolwiek prawo własności podlega ochronie konstytucyjnej, to skądinąd nie ma ono charakteru bezwzględnego, a jego granice wyznaczają normy prawa cywilnego i administracyjnego. Do tych ostatnich należy zaliczyć przepisy u.p.z.p.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustanawia zasadę władztwa planistycznego gminy. Polega ona na tym, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy (art. 3 u.p.z.p.). W planie ustala się przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Plan oddziałuje tym samym na sytuację prawną i faktyczną właścicieli nieruchomości, bowiem wpływa na treść prawa do zabudowy.

W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ustalanie warunków zabudowy jest, według założeń ustawodawcy, rozwiązaniem „zastępczym”. Jest to więc z natury rzeczy stan, który w mniejszym stopniu pozwala zachować ład przestrzenny niż w przypadku przyjęcia dla danego terenu planu zagospodarowania przestrzennego. Z tego powodu poddaje się krytyce możliwość realizacji prawa do zabudowy na terenach bez planu zagospodarowania przestrzennego (Z. Niewiadomski, *Racjonalna gospodarka przestrzenią*, „Kontrola Państwowa” 2016, nr 2, s. 39).

W razie braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wydawanie decyzji o warunkach zabudowy podlega ogólnemu porządkowi planistycznemu. Przepis art. 61 u.p.z.p. zawiera pozytywne przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy. „Intencją określenia ustawowych przesłanek wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu było zagwarantowanie ładu przestrzennego, poprzez przeciwdziałanie rozproszonemu zabudowy i dostosowanie jej do istniejącego otoczenia. Zabudowa tworzyć powinna harmonijną, estetyczną całość skomponowaną według urbanistycznych oraz architektonicznych kryteriów ładu przestrzennego” (M. Woźniak, *Ład przestrzenny jako paradygmat zrównoważonego gospodarowania przestrzenią*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, z. 18, s. 173). Łączne spełnienie ustawowych przesłanek stanowi warunek *sine qua non* podjęcia zamierzenia budowlanego.

Zasadą dotyczącą ładu przestrzennego, z którą skarżący wiąże naruszenie przysługującego im prawa własności, jest zasada tzw. dobrego sąsiedztwa. Zakłada ona – przy ustalaniu warunków i cech nowej zabudowy – kontynuację funkcji i parametrów już istniejącej zabudowy (zob. art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.). Zasada ta służy osiągnięciu podstawowego celu u.p.z.p., który został wyrażony w jej art. 1 ust. 2 i art. 2 pkt 1. W myśl tego pierwszego przepisu „W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury”. Z kolei art. 2 pkt 1 u.p.z.p. zawiera definicję legalną „ładu przestrzennego”, który oznacza ukształtowanie przestrzeni w sposób tworzący harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Zasada dobrego sąsiedztwa chroni

właściciele nieruchomości przed budowlami, których obecność w niedalekim sąsiedztwie może mieć negatywny wpływ na otoczenie. Oddziaływanie zamierzenia budowlanego na otoczenie może mieć „różny stopień uciążliwości i charakter, od dyskomfortu estetycznego (obiekt jest w odczuciu sąsiada, a często również obiektywnie – brzydki), czy uniemożliwienia lub utrudnienia odbioru programu telewizyjnego, przez zasłonięcie widoku, ograniczenie nasłonecznienia lub dopływu świeżego powietrza, aż po znaczący spadek wartości rynkowej sąsiednich nieruchomości. Oddziaływaniem tym są również nadmierny hałas, wstrząsy, dymy czy spaliny emitowane w czasie trwania procesu budowlanego lub w czasie eksploatacji obiektu” (wyrok TK z 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt Kp 7/09).

Trzon konstrukcyjny zasady dobrego sąsiedztwa opiera się na pojęciu „działka sąsiednia”. Potoczne znaczenie tego zwrotu obejmuje jedynie działki połączone ze sobą granicą. Literalne rozumienie sąsiedztwa znacznie ogranicza obszar analizy urbanistycznej (analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu), a pośrednio ogranicza prawo własności, „ponieważ drastycznie zawęży możliwość wydawania decyzji o warunkach zabudowy, blokując tym samym w wielu przypadkach proces inwestycyjny” (Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, wyd. 12, Warszawa 2021, Legalis/el.). Tak więc w orzecznictwie sądów administracyjnych nadano analizowanemu terminowi szeroką treść, wychodzącą poza znaczenie *stricte* językowe (zob. wyrok NSA z 5 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 574/18 oraz powołane w nim orzecznictwo). Przez działkę sąsiednią rozumie się pewien obszar tworzący urbanistyczną całość, pozwalającą organowi na dokonanie oceny w szerszej perspektywie. Stwarza on możliwości zrealizowania planowanej inwestycji przy zachowaniu ustawowych warunków wynikających z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. W tym miejscu należy przypomnieć, że w przypadku skarżących organ urbanistyczny odszedł od wąskiego znaczenia tego terminu i wyznaczył teren wychodzący poza bezpośrednie sąsiedztwo.

Ustawodawca przewiduje, że co najmniej jedna działka sąsiednia powinna być zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu. „Zabudowa niepozwalająca ustalić tych wymogów nie jest traktowana jako spełniająca warunek z art. 61 ust. 1 pkt 1 ZagospPrzestrzU, którego

celem jest dostosowanie zamiarów inwestycyjnych do istniejących w danym miejscu standardów oraz wyłączenie działań inwestycyjnych tam, gdzie tych standardów nie ma” (Z. Niewiadomski, *op. cit.*, Leagalis/el.). Tak więc nowa zabudowa musi wpisywać się w stan zastany w danym miejscu pod względem urbanistycznym i architektonicznym. Innymi słowy, na danym obszarze powinno znajdować się rozwiązanie architektoniczno-urbanistyczne stanowiące wzorzec dla nowej inwestycji budowlanej, co wynika z wymogu „kontynuacji funkcji”.

Również pojęcie „kontynuacji funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu” jest rozumiane szeroko. Jest to podyktowane koniecznością poszanowania prawa własności i uwzględnienia realizacji prawa do zabudowy: „Nie wolno kwestii funkcji interpretować zawężająco, np. jako możliwości powstawania budynków tylko tego samego rodzaju, co już istniejące. Podstawą odmowy wydania decyzji musiałyby być sprzeczność projektowanej inwestycji z funkcją obiektów już istniejących, którą organ potrafiłby racjonalnie wykazać w uzasadnieniu do decyzji. Nie można uznać, że podstawą decyzji odmownej byłby sam brak zgodności pomiędzy inwestycją a zastanym zagospodarowaniem terenu, rozumiany jako brak tożsamości obiektu projektowanego z obiektem istniejącym. Trzeba pamiętać, że celem ustawodawcy jest zachowanie ładu przestrzennego, a nie zablokowanie inwestycji w razie braku planu miejscowego” (Z. Niewiadomski, *op. cit.*, Legalis/el.). Tak więc „kontynuacja funkcji” nie oznacza tożsamości wzorca zabudowy (dominującego na danym terenie) z projektowanym zamierzeniem. Zasada dobrego sąsiedztwa pozwala uzupełnić przestrzeń o zagospodarowanie, które nie wchodzi z nią w kolizję (zob. wyrok NSA z 1 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1580/18).

3. Skarżący formułują zarzut niezgodności art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. z art. 64 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji ze względu na zróżnicowanie sytuacji właścicieli nieruchomości w zakresie prawa zabudowy. Powołany przepis wprowadza wymóg – jako warunek ustalenia warunków zabudowy – istnienia co najmniej jednej zabudowanej działki sąsiedniej. Jego spełnienie jest podstawowym warunkiem, ale nie jedynym, uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. Jak podnoszą skarżący, „właściciel nieruchomości dla której w wyznaczonym obszarze analizowanym istnieje inna nieruchomość, która mogłaby posłużyć, jako wzorzec dla nowej zabudowy – może w pełni realizować przysługujące mu prawo własności. Z kolei właściciel nieruchomości, która położona jest w obszarze mało zurbanizowanym i w sąsiedztwie

której brak nieruchomości, która mogłaby posłużyć jako wzorzec dla nowej zabudowy takiej możliwości jest pozbawiony. W konsekwencji przepis ten faworyzuje jednych, drugich dyskryminując” (skarga, s. 5). Z powyższego wynika, że źródłem niedopuszczalnego zróżnicowania właścicieli nieruchomości gruntowych nie jest wymóg istnienia jakiegokolwiek działki zabudowanej, ale wprowadzenie przez prawodawcę tzw. wzorca dla nowej zabudowy.

4. W tym miejscu należy przypomnieć, że zasada równości wobec prawa nie ma charakteru absolutnego. Możliwe jest odmienne traktowanie podmiotów odznaczających się cechami wspólnymi, jeśli przemawiają za tym ważne względy. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, nierówne traktowanie podmiotów podobnych jest dopuszczalne konstytucyjnie, jeżeli zostały spełnione łącznie następujące przesłanki: 1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 3 marca 2004 r., sygn. akt K 29/03; 25 czerwca 2013 r., sygn. akt P 11/12). Zatem kluczowe przy ocenie podniesionego zarzutu staje się rozstrzygnięcie kwestii, czy wymóg tzw. wzorca zabudowy jako różnicującej sytuację prawną właścicieli działek w kontekście prawa do zabudowy znajduje uzasadnienie w świetle powołanych przesłanek.

5. Zdaniem Sejmu, art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. i wynikający z niego wymóg wzorca zabudowy nie narusza zasady równości wobec prawa. Na rzecz tej tezy przemawiają następujące argumenty.

Po pierwsze, kryterium różnicowania pozostaje w analizowanym przypadku w racjonalnym związku z celem i treścią regulacji zaskarżonej w niniejszym postępowaniu. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez organy władzy publicznej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele. Zasady zagospodarowania i zabudowy powinny zachowywać ład przestrzenny i zrównoważony rozwój, uwzględniając wymogi urbanistyki, architektury, a także

walory architektoniczne, krajobrazowe i ekonomiczne przestrzeni. Cele te nie mogą niweczyć prawa własności, obejmującego uprawnienie do zabudowy.

Mając powyższe na uwadze, ustawodawca pozwala realizować prawo do zabudowy na terenie, który nie jest objęty planem zagospodarowania przestrzennego. Wprowadza jednak warunek tzw. dobrego sąsiedztwa, a pośrednio więc wymóg wzorca zabudowy. Tak określony warunek korzystania z prawa własności jest zgodny z celem ustawy. Chroni ład architektonicznych na terenach pozbawionych planu zagospodarowania przestrzennego. Nakazuje, aby nowa zabudowa, która powstaje na obszarach nieobjętych planem, odpowiadała charakterystyce architektonicznej i urbanistycznej terenu. Jak podkreśla się w orzecznictwie, zasada dobrego sąsiedztwa nie wymaga jednak przy projektowaniu nowych inwestycji konieczności prostego powielania celu i charakterystyki zabudowy istniejącej na terenie sąsiednim. Każda nowa zabudowa jest dopuszczalna, o ile nie godzi w zastany stan rzeczy” (wyrok TK z 20 lipca 2010 r., sygn. akt K 17/08).

Zgodność zaskarżonego przepisu z *ratio legis* ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dostrzegł Trybunał Konstytucyjny, który wyraził pogląd, że: „szeroko zakreślony zasięg wykładni art. 61 ust. 1 ustawy o p.z.p. w myśl zasady dobrego sąsiedztwa pozostaje w zgodzie z *ratio legis* art. 1 i 2 ustawy o p.z.p. Oznacza ona konieczność dopasowania nowej zabudowy do większej liczby działek z danego terenu w odległości pozwalającej na zachowanie harmonii architektonicznej na całym terenie i ochronę walorów estetycznych przestrzeni” (*ibidem*). Sąd Konstytucyjny dostrzegł także, że sądy nadają zasadzie dobrego sąsiedztwa szerokie znaczenie, wychodząc poza potoczne znaczenie terminu „sąsiednich działek” i „kontynuacji funkcji”. Zdaniem Sejmu, taki stan rzeczy nie blokuje procesów inwestycyjnych na obszarach pozbawionych planu, zaś wymóg wzorca dla nowego zamierzenia wpisuje się w *ratio legis* ustawy.

Po drugie, waga interesu, któremu różnicowanie służy, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów skarżących doznających naruszenia w wyniku wprowadzonego różnicowania. Zasada dobrego sąsiedztwa jest instrumentem ochrony właścicieli nieruchomości przed inwestycjami burzącymi relacje dobrosąsiedzkie. Chodzi tu o harmonijne współdzielenie przestrzeni i bezkonfliktowe wykonywanie prawa własności. Ten ostatni interes dostrzegają sądy administracyjne, kontrolujące decyzje o warunkach zabudowy. Wymóg kontynuacji funkcji „chroni [...] m. in. interesy właścicieli już zabudowanych nieruchomości, których właściciele

ponieśli określone nakłady inwestycyjne, przed budową nowych obiektów o funkcji niezgodnej z istniejącą, zmieniającą charakter danej dzielnicy i istniejące warunki korzystania z ich nieruchomości. Umożliwia ona także ocenę przez przyszłych inwestorów – nabywców nieruchomości – przeznaczenia danego terenu i możliwości realizacji ich planów inwestycyjnych. Zaznaczyć należy, iż z jednej strony obowiązek dostosowania się do funkcji istniejących obiektów ogranicza uprawnienia właściciela nieruchomości, który zamierza rozpocząć inwestycję, a w którego interesie leży nieskrępowane korzystanie z nieruchomości i możliwości jej zabudowy. Z drugiej jednak strony, wobec przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji, istnienie na danym terenie zabudowy o określonej funkcji stanowi warunek umożliwiający w ogóle realizację jakiegokolwiek inwestycji na terenach nieobjętych planem zagospodarowania przestrzennego” (wyrok WSA w Gdańsku z 13 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Gd 602/07). Dzięki art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. możliwe jest harmonijne współdzielenie przestrzeni. Skarżący nie dostrzegają, że wymóg wzorca dla nowego przedsięwzięcia zabezpiecza również ich interesy, ponieważ blokuje wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla przyszłego przedsięwzięcia budowlanego właścicieli nieruchomości sąsiednich, jeżeli miałyby one nie wpisywać się w istniejący ład przestrzenny.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że ład przestrzenny jest to ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (art. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Z kolei przestrzeń „jako swoisty przedmiot unormowań prawnych jest, po pierwsze, dobrem, po drugie – szczególnym dobrem, które określa się mianem dobra wspólnego, po trzecie zaś – dobrem limitowanym” (D. Trzcińska, *Decentralizacja zadań w sprawach kształtowania ładu przestrzennego*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej: współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Łódź 2019, s. 469). Dobro to nie może być dzielone nieracjonalnie i w sposób przypadkowy (np. przez dopuszczenie różnego rodzaju zabudowy i o różnym stopniu intensywności), prowadząc do naruszenia równowagi pomiędzy własnością i wolnością zabudowy a porządkiem architektoniczno-urbanistycznym. W tym układzie odniesienia należy przyznać priorytetowe znaczenie interesowi publicznemu, który wyraża się poprzez nakaz zachowania ładu przestrzennego.

Po trzecie, kryterium różnicowania właścicieli pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Decyzja o warunkach zabudowy stanowi istotną gwarancję ochrony nie tylko praw osób trzecich, lecz także interesu publicznego (zob. wyrok TK z 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 37/06). Jak zauważa w powołanym judykacie Trybunał: „za poszanowaniem unormowań regulujących proces budowlany przemawia bezsporny interes publiczny w zapewnieniu bezpieczeństwa i komfortu nie tylko właścicielom i użytkownikom obiektów budowlanych, ale całym wspólnotom sąsiedzkim, z zachowaniem dbałości o należyte wykorzystanie i ukształtowanie terenu. Nie ulega wątpliwości, że skorzystanie przez właściciela czy użytkownika wieczystego (dalej zbiorczo: właściciel) nieruchomości z prawa zabudowy – przez wybudowanie na nieruchomości obiektu budowlanego – może niekorzystnie oddziaływać na możliwość korzystania z nieruchomości należących do innych podmiotów i to nie tylko tych bezpośrednio graniczących z nieruchomością zabudowywaną”. Tak więc kryterium zróżnicowania pozostaje w związku koniecznością zapewniania ochrony własności przez państwo, gwarantowane przez art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji.

Nie można też tracić z pola widzenia zasady zrównoważonego rozwoju, wyrażonej w art. 5 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”). Jak zauważył Trybunał, w zasadzie zrównoważonego rozwoju mieści się obowiązek należytego kształtowanie ładu przestrzennego i troska o rozwój społeczny oraz cywilizacyjny. Organy państwa stoją przed koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. „Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia” (wyrok TK z 6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 23/05). Z kolei P. Sarnecki zauważa, że obowiązek ochrony środowiska, który jest elementem składowym zrównoważonego rozwoju Polski wymaga czegoś więcej niż tylko dostępu do czystego powietrza, wody i terenów zielonych. Należy postrzegać powyższy obowiązek szerzej i obejmować nim zachowanie krajobrazu, ukształtowanie terenu czy sieci rzecznej (P. Sarnecki, *uwagi do art. 5 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz,*

red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, t. I, s. 235). Do tej myśli nawiązuje również sąd konstytucyjny, który uznaje ład przestrzenny za wartość, a więc dobro publiczne mające doniosłe znaczenie. Ład przestrzenny jest, zdaniem sądu konstytucyjnego, warunkiem zrównoważonego rozwoju (art. 5 i art. 74 Konstytucji). „Ustawodawca jest świadom znaczenia, jaki ład ten ma dla rozwoju miast i polityki przestrzennej. Dał temu wyraz m.in. w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [...] zastrzegając, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in. wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury” (wyrok TK z 24 marca 2015 r., sygn. akt K 19/14).

Bezpośrednio do zasady zrównoważonego rozwoju nawiązują także przepisy zaskarżonej ustawy. Obok konieczności zachowania ładu przestrzennego zrównoważony rozwój stanowi dyrektywę kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, jak również wymaga uwzględnienia w decyzjach dotyczących przeznaczania terenów na określone cele oraz przy ustalaniu zasad ich zagospodarowania (art. 1 ust. 1 u.p.z.p.). Ustawa nie zawiera definicji tego terminu, ale odsyła do art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.), który przez zrównoważony rozwój rozumie taki rozwój społeczno–gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

Na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakaz zachowania ładu przestrzennego oraz zasada zrównoważonego rozwoju stanowią dwie różne dyrektywy planowania przestrzennego, które – ujmowane z osobna – mogą uzasadniać podejmowanie odmiennych rozstrzygnięć. Powyższa konstatacja nie stoi jednak na przeszkodzie, aby konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju swoim zakresem obejmowała nie tylko nakaz ochrony środowiska, ale także nakaz zapewnienia ładu przestrzennego. W ujęciu konstytucyjnym pojęciu zrównoważonego rozwoju należy przypisać znaczenie autonomiczne. Nie można go definiować wyłącznie przez pryzmat postanowień ustawowych i ograniczać do równowagi przyrodniczej. Podobnie sąd konstytucyjny w swoim orzecznictwie szeroko ujmuje zasadę zrównoważonego rozwoju: „W ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści

się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny” (wyrok TK z 6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 23/05). Reasumując, wymóg wzorca dla nowej zabudowy pozostaje w związku z koniecznością ochrony własności i nakazem zrównoważonego rozwoju. Są to normy konstytucyjne, które w analizowanym przypadku uzasadniają odmienne traktowanie właścicieli nieruchomości w kontekście prawa do zabudowy.

Konkludując, art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. w części obejmującej zwrot „co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy” **jest zgodny** z art. 64 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

6. Kolejny zarzut sformułowany przez skarżących dotyczy naruszenia prawa własności. Jak wskazano w uzasadnieniu skargi: „W sytuacji braku jakiegokolwiek zabudowy w sąsiedztwie nieruchomości, która ma zostać zabudowana zgodnie, z literalnym brzmieniem w/w przepisu jej właściciel jest całkowicie pozbawiony możliwości realizacji przysługującego mu prawa własności — prawa zabudowania. W przypadku braku takiej zabudowy w sąsiedztwie nieruchomości, której dotyczy wniosek sprawia, że właściciel nigdy nie będzie mógł zabudować swojego terenu. Niemożność korzystania z nabytej działki z uwagi na niemożność jej zabudowy narusza istotę prawa własności. W takich sytuacjach na obszarze niezabudowanym (niezurbanizowanym) nigdy nie mógłby powstać jakikolwiek budynek z tego tylko względu, że na innych działkach takiego budynku nie ma” (skarga, s. 2). Na tym tle występuje – w ocenie skarżących – niezgodność art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. z art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, godząc w istotę własności.

Wymaga przypomnienia, że koncepcja istoty praw i wolności związana jest z założeniem, że wolności i prawa mają rdzeń (jądro), bez którego w ogóle nie mogłyby istnieć. Tak rozumiana istota wyznacza zatem bezwzględną granicę dopuszczalnej ingerencji. Treść prawa własności i jego istotę wyraża art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1360; dalej: k.c.), w myśl którego w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. „Kodeks cywilny jako uprawnienia podstawowe wymienia

uprawnienie do korzystania z rzeczy i do rozporządzania rzeczą. Do atrybutu korzystania z rzeczy tradycyjnie zaliczamy uprawnienia do posiadania rzeczy, do używania rzeczy, do pobierania pożytków i innych przychodów z rzeczy, do dyspozycji faktycznych. Rozporządzanie rzeczą oznacza natomiast możliwość wyzbycia się własności oraz uprawnienie do obciążenia rzeczy. Atrybuty korzystania z rzeczy i rozporządzania rzeczą stanowią tylko zasadniczy trzon prawa własności, nie wyczerpują jego zakresu. Nawet przeto, jeżeli właściciel byłby w konkretnym wypadku ich pozbawiony, jeszcze pewien zakres uprawnień by mu pozostał” (wyrok TK z 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98).

Na tym tle Trybunał sformułował pogląd, w myśl którego – po pierwsze – naruszenie istoty prawa własności ma miejsce tylko w wyjątkowych sytuacjach, a po drugie, podstawowym instrumentem oceny dopuszczalności ograniczeń jest zasada proporcjonalności (wyrok TK z 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07). W tym stanie rzeczy ocena zarzutu skargi konstytucyjnej wymaga konfrontacji zaskarżonej regulacji z zasadą proporcjonalności i odpowiedzi na pytania objęte testem proporcjonalności, a więc czy zaskarżona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a ponadto czy jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym znaczeniu – zob. wyroki TK z: 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04; 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98).

7. Zdaniem Sejmu, art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. nie narusza zasady proporcjonalności. Na rzecz tej tezy przemawiają następujące argumenty.

Po pierwsze, art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. i wynikająca z niego zasada dobrego sąsiedztwa jest przydatna, ponieważ z jednej strony, chroni przestrzeń publiczną przed chaotyczną i niekontrolowaną zabudową, która burzy porządek architektoniczno-urbanistyczny określonego terenu. Właściciel może realizować prawo zabudowy, ale tylko w ramach kontynuacji istniejącej funkcji zabudowy. Można zatem stwierdzić, że zasada dobrego sąsiedztwa ogranicza wolność wyboru zamierzenia budowlanego, ale nie pozbawia istoty prawa do zabudowania nieruchomości. Prawo do zabudowania ma tu określoną treść wyznaczoną przez otoczenie. Dzięki temu jest możliwe harmonijne dzielenie przestrzeni przez właścicieli nieruchomości, zachowując przy tym walory terenu. Z kolei brak zabudowanej nieruchomości w sąsiedztwie, jak to ma

miejsce w przypadku skarżących, uniemożliwia niekontrolowane przekształcenie przestrzeni rolniczej w przestrzeń zurbanizowaną, która burzy porządek architektoniczny terenu otoczonego lasem i w sąsiedztwie jezior oraz narusza przyrodnicze walory terenu.

Po drugie, wymóg wzorca dla nowego zamierzenia budowlanego jest konieczny ze względu na porządek publiczny. W świetle orzecznictwa sądu konstytucyjnego porządek publiczny jest klauzulą generalną, której sens znaczeniowy nie może być ustalony bez odwoływania się do pewnych norm, reguł lub ocen pozaprawnych. Oznacza wewnątrz ład państwa, co umożliwia normalne i harmonijne współżycie jednostek w organizacji państwowej. Swoim zakresem obejmuje zarówno ochronę interesów poszczególnych osób, jak i określonych dóbr społecznych, w tym i mienia publicznego (wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 6 lipca 2011 r., sygn. akt P 12/09). Porządek publiczny wymaga podejmowania działań chroniących jednostki przed niepożądanym, niszczącym struktury społeczne, negatywnymi zjawiskami. Z kolei ład przestrzenny polega na ukształtowaniu przestrzeni w sposób tworzący harmonijną całość, uwzględniający warunki funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (art. 2 pkt 1 u.p.z.p.). W języku polskim, ład oznacza „harmonijny, uregulowany układ czego; porządek” (*Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, [on line] <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/lad;5447733.html>). Innymi słowy, ład wymaga uporządkowanej przestrzeni. „Wychodzi on poza interes jednostki i grupy społecznej, ma charakter dystrybucyjny, powinien więc być traktowany jako dobro wspólne. Jest on również celem polityki przestrzennej, rozumianej jako planowa działalność polegająca na racjonalnym gospodarowaniu przestrzenią, która uwzględnia i odwzorowuje prawidłowości działania społeczeństwa i gospodarki oraz funkcjonowania przyrody” (S. Zwolak, *Instytucja ładu przestrzennego w polskim prawie*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*” Sectio G, 2021, vol LXVIII, s. 139). W tym kontekście, porządek (ład) przestrzenny mieści się w treści porządku publicznego. Ten ostatni, będący przesłanką ograniczenia wolności i praw jednostki, jest dyrektywą harmonijnej organizacji życia społecznego. Z kolei ład przestrzenny jest dyrektywą harmonijnego korzystania z dobra wspólnego, którym jest przestrzeń (zob. wyrok TK z 21 czerwca 2005 r., sygn. akt P 25/02).

Po trzecie, zgodnie z wymogiem proporcjonalności *sensu stricto*, ograniczenia przewidziane ustawą nie mogą w sposób nieadekwatny nakładać ciężarów na

podmioty praw i wolności. Zdaniem Sejmu, art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. nie stanowi nadmiernego ograniczenia prawa własności. Przede wszystkim, art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., uwzględniając rozbudowane orzecznictwo sądów administracyjnych na gruncie powołanego przepisu, jest „oderwany” od swojego językowego znaczenia. W procesie wykładni pojęć „działka sąsiednia” i „kontynuacja funkcji” sądy, odwołując się do wykładni systemowej, uwzględniają interesy właścicieli nieruchomości oraz konstytucyjne prawo własności. Kontekst normatywny zaskarżonego przepisu uwzględnia normy konstytucyjne, które oddziałują na jego treść ustaloną w drodze wykładni operatywnej. Ponadto zaskarżony przepis oraz decyzja o warunkach zabudowy otwiera drogę do realizacji inwestycji budowlanej (zmiany zagospodarowania terenu) w sytuacji braku planu zagospodarowania przestrzennego. Plan zagospodarowania przestrzennego jest źródłem prawa miejscowego, które określa przeznaczenie terenu, sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu. Brak planu blokuje proces inwestycyjny. W związku z tym ustawodawca przewiduje instrument alternatywny, którym jest decyzja o warunkach zabudowy. Zastrzega przy tym, że zabudowa na gruntach pozbawionych planów nie może być prowadzona w sposób dowolny, ale zgodnie z zasadą dobrego sąsiedztwa. Zasada dobrego sąsiedztwa nie prowadzi do „wydrążenia” prawa własności”, jak chce tego skarżący, ale zachowania ładu przestrzennego. Powala ona na nowe inwestycje budowlane pod warunkiem kontynuacji funkcji. Nadto, zasada dobrego sąsiedztwa nie ogranicza wszystkich uprawnień wynikających z prawa własności. Nie ogranicza *per se* możliwości korzystania z działki (np. prowadzenia uprawy rolnej) lub uprawnienia do rozporządzania nieruchomością i pobierania z niej pożytków.

Jako argument o charakterze *ultima ratio* należy zauważyć, że nieruchomości skarżących położona jest na terenie rolniczym, w skład którego wchodzi grunty rolne oraz lasy. Grunty rolne podlegają szczególnej ochronie na podstawie ustawy dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1326, ze zm.; dalej: u.ch.g.r.). Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.ch.g.r. ochrona gruntów rolnych polega między innymi na ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne oraz zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi, a także ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi. Ustawa o ochronie gruntów rolnych pozwala na tzw. zabudowę zagrodową, w skład której wchodzi budynki mieszkalne oraz budynki i urządzenia służące

wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, jeżeli są położone na gruntach rolnych i wchodzi w skład gospodarstwa rolnego (art. 4 pkt 31 u.ch.g.r.). Ustawodawca, mając na uwadze, że tereny rolnicze nie są zurbanizowane, wyłączył stosowanie art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. na tych właśnie obszarach. W takich warunkach, jak słusznie zauważają skarżący, trudno jest o spełnienie wymogu wzorca dla zamierzenia budowlanego. Wobec tego zasada dobrego sąsiedztwa nie obowiązuje wobec zabudowy zagrodowej, w przypadku gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie (art. 61 ust. 4 u.p.z.p.).

Reasumując, art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. skutkuje wprowadzeniem ograniczeniem prawa własności, ale znajduje ono równocześnie uzasadnienie w potrzebie zapewnienia ładu przestrzennego, będącego dobrem wspólnym. Regulacja ta chroni przed dysharmonią i niekontrolowaną urbanizacją terenów rolniczych, atrakcyjnych przyrodniczo i krajobrazowo. Jest przydatnym, niezbędnym i proporcjonalnym *sensu stricto* ograniczeniem prawa własności nieruchomości.

8. Powyższe ustalenia pozwalają stwierdzić, że zaskarżony przepis nie narusza istoty prawa własności, gdyż – po pierwsze – analizowane ograniczenie jest proporcjonalne. Po drugie, wprowadzone ograniczenie nie dotyczy podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności. W ocenie Sejmu, zaskarżony przepis nie pozbawia właścicieli uprawnień do korzystania z nieruchomości ani nie wyklucza możliwości rozporządzania nią. Po trzecie, skarżący mogą korzystać z nieruchomości zgodnie z przeznaczeniem przysługującego im prawa własności. Sejm pragnie ponadto przypomnieć, że skarżący nie są właścicielami gruntów sklasyfikowanych jako zabudowane i zurbanizowane, w skład których wchodzi nieruchomości przeznaczone na cele rekreacyjno-wypoczynkowe (zob. § 8 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, Dz.U. poz. 1390). A zatem nie mogą domagać się uprawnienia do korzystania z gruntów w sposób odpowiadający treści prawa do nieruchomości gruntowej przeznaczonej pod zabudowę letniskową. Tym samym zaskarżony przepis nie narusza istoty prawa własności skarżących.

9. Konkludując, Sejm wnosi o uznanie, że art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., w części obejmującej zwrot „co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi

publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy” **jest zgodny** z art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek