



Minister Rozwoju,
Pracy i Technologii

Data: 29.10.2020 r.
Znak sprawy: DP-IV.0263.1.2020

Trybunał Konstytucyjny

skarżący:

W W
K W

reprezentowani przez
r.pr. Sebastiana Golana
Kancelaria Radcy Prawnego
ul. Hubalczyków 9/30
07-410 Ostrołęka

uczestnik postępowania:

Minister Rozwoju, Pracy i Technologii
reprezentowany przez
radcę prawnego Joannę Sauter - Kunach
Pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa

sygn. akt SK 94/20

Stanowisko Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie skargi konstytucyjnej

W imieniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, pełnomocnictwo w załączeniu, w odpowiedzi na skargę konstytucyjną W i K W w sprawie art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: ustawa), wnoszę o stwierdzenie, że art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy jest zgodny z art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP oraz z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

1. Przedmiot kontroli.

W przedmiotowej skardze konstytucyjnej skarżący kwestionują art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy zarzucając mu niezgodność z art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP w zw. z art. 21 ust. 1, w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 64 ust. 1, 2 i 3 w zw. z art. 21 ust. 1, w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 64 ust. 1, 2 i 3 w zw. z art. 21 ust. 1, w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zakresie w jakim pozbawia realizacji prawa zabudowania własnego terenu właścicielowi nieruchomości, dla której w wyznaczonym obszarze analizowanym

nie znajduje się ani jedna nieruchomości zabudowana w sposób dający podstawę określenia wymagań dotyczącej nowej zabudowy.

Zakwestionowano również art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy w zw. z § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: rozporządzenie), co do zgodności z art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP w zw. z art. 21 ust. 1, w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 64 ust. 1, 2 i 3 w zw. z art. 21 ust. 1, w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP 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 dotyczących nowej zabudowy.

Powodem zakwestionowania ww. przepisu jest fakt wydania przez Burmistrza P decyzji z dnia września 2016 r. o odmowie ustalenia warunków zabudowy, która została utrzymana w mocy decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w O z dnia stycznia 2020 r. Skarga na decyzję SKO w O została oddalona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O z dnia czerwca 2017 r. (sygn. akt). Skarga kasacyjna od wyroku z dnia czerwca została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia listopada 2019 r. (sygn. akt).

Z wydanych w sprawie decyzji administracyjnych i wyroków sądów administracyjnych wynika, że skarżący kasacyjnie próbowali – w ramach legalizacji samowoli budowlanej – uzyskać pozytywną decyzję o warunkach zabudowy dla inwestycji w postaci budynku rekreacji indywidualnej, położonego na działce , obręb K , gmina P . W sprawie tej, w obszarze analizowanym, nie stwierdzono posiadania legalnego obiektu, który mógłby stanowić podstawę do potwierdzenia, że inwestycja stanowi kontynuację istniejącej zabudowy.

2. Dopuszczalność skargi konstytucyjnej.

W niniejszej sprawie stwierdzić trzeba, że skarga konstytucyjna spełnia wymogi formalne do jej rozpoznania. Skarga została złożona w warunkach wyczerpania drogi prawnej, z zachowaniem terminu, określa przedmiot kontroli oraz konstytucyjne prawa i wolności oraz w jaki sposób zostały naruszone wraz z uzasadnieniem tego.

3. Kwestionowane przepisy.

3.1. W myśl art. 59 ust. 1 ustawy ustalenia warunków zabudowy decyzją administracyjną wymaga każda zmiana zagospodarowania terenu polegająca na wykonaniu robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu lub jego części, jeżeli na danym obszarze nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Jak stanowi przepis art. 61 ust. 1 ustawy wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:

- 1) 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;
- 2) teren ma dostęp do drogi publicznej;
- 3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;
- 4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzeniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1;
- 5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Sposób ustalania wymagań wymienionych w pkt 1 określa rozporządzenie. Przepis § 3 rozporządzenia stanowi w ust. 1: „w celu ustalenia wymagań nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznacza wokół działki budowlanej, której dotyczy wnioski o ustalenie warunków zabudowy, obszar analizowany i przeprowadza na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1-5 ustawy” oraz w ust. 2: „granice obszaru analizowanego wyznacza się na kopii mapy, o której mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1 ustawy, w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokości działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków, nie mniejszej niż 50 metrów”.

3.2. W tym miejscu należy wskazać, że dla możliwości wydania pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy koniecznym jest spełnienie przez planowaną inwestycję wszystkich warunków określonych w art. 61 ust. 1 - warunki te muszą być spełnione łącznie. Brak spełnienia któregośkolwiek z warunków powoduje, że nie jest możliwe ustalenie warunków zabudowy. To samo odnosi się również do art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy, a więc stwierdzenia, że planowana inwestycja będzie wpisywała się w zasadę tzw. dobrego sąsiedztwa, co oznacza, że inwestycja będzie kontynuacją funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu jaki występuje w sąsiedztwie terenu inwestycji. W przypadku gdy którymś z parametrów nowa inwestycja nie będzie "pasować" do istniejącej zabudowy, trzeba stwierdzić brak kontynuacji istniejącej zabudowy, a więc niemożliwość dopuszczenia do powstania takiego obiektu. Obiekt taki nie będzie wpisywał się w nadrzędną zasadę zachowania ładu przestrzennego, a więc harmonicznego kształtowania nowej zabudowy, która będzie odpowiadała już istniejącej, nie wprowadzając chaosu urbanistycznego.

Jak wskazano w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2020 r. (sygn. akt II OSK 539/19), wynikająca z art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ocena inwestycji z punktu widzenia kontynuacji istniejącej zabudowy w zakresie jej funkcji, nie oznacza zakazu lokalizacji zróżnicowanej zabudowy na określonym terenie oraz bezwzględnego obowiązku kontynuacji dominującej funkcji zabudowy. Nowa zabudowa jest dopuszczalna, gdy można ją pogodzić (nie jest sprzeczna) z funkcją istniejącą na analizowanym obszarze. Kontynuacja funkcji, o jakiej

mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie oznacza tożsamości, lecz umożliwia uzupełnianie funkcji istniejącej o zagospodarowanie uznawane za uzupełniające i niewchodzące z nią w kolizję. Nie wymusza mechanicznego powielania istniejącej zabudowy. Wystarczające jest, gdy nowa zabudowa nie koliduje z istniejącą na obszarze analizowanym. Dlatego budynkom o określonej funkcji towarzyszyć mogą nie tylko budynki tego samego rodzaju, lecz także obiekty uzupełniające tę zabudowę.

3.3. Zasadniczym celem dla którego została wprowadzona tzw. zasada dobrego sąsiedztwa, wynikająca z art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy, jest przeciwdziałanie rozlewaniu się zabudowy i ograniczaniu antropopresji na środowisko naturalne. Sytuowanie nowej zabudowy poza istniejącą strukturą funkcjonalno-przestrzenną potęguje problemy związane z przemieszczaniem się mieszkańców, obciążenie sieci transportowych oraz powoduje wzrost emisji szkodliwych substancji do środowiska w wyniku braku odpowiedniej infrastruktury (jak np. sieci kanalizacyjnej, gazowej czy ciepłowniczej). Co za tym idzie, ograniczenia wynikające z sytuowania nowej zabudowy wynikają z konieczności ochrony ładu przestrzennego, ale także takich wartości jak ochrona środowiska, zdrowie i życie mieszkańców. Nie bez znaczenia są także koszty ekonomiczne rozlewania się zabudowy. Szacuje się, że koszt chaosu przestrzennego to 84,3 mld zł rocznie, a koszt związany z transportem, w tym dojazdami do pracy z odległości powyżej 5 km to 26 mld zł rocznie.

Wskazane powyżej elementy zostały wyraźnie określone w art. 1 ust. 4 ustawy. W przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez:

- 1) kształtowanie struktur przestrzennych przy uwzględnieniu dążenia do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego;
- 2) lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej w sposób umożliwiający mieszkańcom maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego środka transportu;
- 3) zapewnianie rozwiązań przestrzennych, ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów;
- 4) dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy:
 - a) na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej,
 - b) na terenach położonych na obszarach innych niż wymienione w lit. a, wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na obszarach, o których mowa w lit. a; przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnych dla nowej, planowanej zabudowy.

Powyższe, kierunkowe wytyczne są uwzględniane w procesie stanowienia aktów prawa miejscowego – miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W braku

takiego planu, w celu umożliwienia właścicielom zabudowy, koniecznym jest przez nich uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy. Z uwagi na charakter rozstrzygnięcia, a więc decyzję w indywidualnej sprawie, problematycznym jest uwzględnienie w toku jej wydawania ww. elementów określonych w art. 1 ust. 4 ustawy. Ustawodawca zdecydował więc, że nowa zabudowa, w przypadku braku planu miejscowego, musi m.in. nawiązywać do istniejącej już zabudowy. Założeniem jest, że jeżeli planowana inwestycja będzie podobna, zbliżona, odpowiadająca już istniejącej zabudowie, to będzie przez to akceptowalna z punktu widzenia nie naruszania szerokiego wachlarza wymagań związanych z kształtowaniem uporządkowanej zabudowy.

To „wpasowanie się” nowej zabudowy w istniejącą zabudowę podkreśla kwestionowany art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy. Planowana inwestycja ma stanowić kontynuację funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu. Chodzi więc o to aby nowa zabudowa była zbliżona do istniejącej, aby nie powodowała zasadniczej zmiany w istniejącym ładzie przestrzennym.

3.4. Nie można również zapominać, że ustawa w art. 1 ust. 1 („ (...) przyjmując ładu przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań (...)”) i w art. 1 ust. 3 („Ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu (...)”, podkreśla znaczenie ładu przestrzennego, jako wartości, która musi być nadrzędna w procesie stosowania ustawy. Pojęcie zaś ładu przestrzennego zdefiniowano w art. 2 pkt 2 ustawy, wskazując, że należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

W ocenie Ministra właśnie ten przepis stanowi kluczowy element przy ocenie znaczenia art. 61 ust. 1 pkt 1 oraz § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia. Przepisy te należy wyklądać i stosować zawsze w kontekście konieczności uwzględniania i dążenia do zachowania ładu przestrzennego przy ustalaniu warunków zabudowy w decyzji. Każda nowa inwestycja musi podlegać weryfikacji z punktu widzenia tego czy będzie się „wpisywała” w istniejącą zabudowę, będzie do niej nawiązywała, tworzyła całość. Nowa zabudowa nie może od istniejącej już zabudowy odbiegać, tworzyć punktu o odmiennym charakterze, wielkości, wymiarach. Zabudowa nie spełniająca takiego warunku będzie inwestycją zaburzającą ładu przestrzenny, będzie czymś negatywnie wpływającym na odbiór przestrzeni.

Właściciele nieruchomości sąsiednich, jak i każdy kto będzie odbierał przestrzeń terenu inwestycji wraz z jego sąsiedztwem, nie mogą być narażeni na zauważalny dysonans w istniejącej zabudowie. Nie mogą więc w ramach ładu przestrzennego powstawać obiekty odmienne, „rzucające się w oczy” w swej odmienności.

3.5. Aby stwierdzić czy dany, nowy obiekt nie naruszy ładu przestrzennego koniecznym jest wyznaczenie punktu odniesienia. Ustawodawca poczynił w tym zakresie założenie, że

powinno się wziąć pod uwagę pewien określony wycinek przestrzeni wokół terenu inwestycji. Istniejąca na tym terenie zabudowa będzie podstawą do oceny czy planowana inwestycja jest zgodna z już istniejącą zabudową, tak co do funkcji, jaki i jej parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. W tym celu w art. 61 ust. 6 ustawy zawarto delegację dla ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego.

W § 3 ust. 1 rozporządzenia wskazany powyżej punkt odniesienia dla oceny planowanej inwestycji został określony jako wyznaczony wokół działki budowlanej, której dotyczy wnioski o ustalenie warunków zabudowy, obszar analizowany. W tym obszarze przeprowadza się analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1 - 5 ustawy. Co istotne, stosownie do ust. 2 § 3 rozporządzenia, granice obszaru analizowanego wyznacza się w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniejszej jednak niż 50 metrów.

Wskazana odległość w § 3 ust. 2 rozporządzenia, wobec różnorodności stanów faktycznych, jest możliwa do ustalania w sposób elastyczny. Obszar analizowany ma minimalną, określoną przepisem, wielkość. Wielkość ta może być zwiększona, jeżeli wynika to z okoliczności sprawy, a więc tego jak i jaka zabudowa kształtuje się wokół terenu inwestycji. Pozwala to na elastyczne podejście do ustalenia czy nowa inwestycja wpisuje się ład przestrzenny, co jest pojęciem ocennym. Taki sposób wyznaczania obszaru analizowanego daje gwarancję, że możliwym będzie uwzględnienie specyficznych okoliczności takich jak tworzenie przez większy obszar spójnej zabudowy - wspólnej przestrzeni urbanistycznej. W niektórych sytuacjach wyznaczenie obszaru analizowanego w minimalnej wielkości może być z tego punktu widzenia niewystarczające dla stwierdzenia czy planowany obiekt rzeczywiście nie będzie ingerował w zastany ład przestrzenny.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 31 stycznia 2018 r. (sygn. II SA/Kr 1544/17) regułą winno być wyznaczenie obszaru analizowanego w jego wymiarach minimalnych, a dopiero na skutek okoliczności uzasadniających objęcie tym obszarem większego terenu możliwe jest dalsze odsunięcie jego granic od działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy. W szczególności winno to nastąpić gdy analizą należy objąć teren stanowiący urbanistyczną całość. Jeśli natomiast w ramach minimalnie wyznaczonego obszaru analizowanego mieści się kwartał zabudowy pozwalający na wyznaczenie i opisanie dominujących cech zabudowy, zbliżony funkcjonalnie do zabudowy proponowanej przez inwestora, w miarę jednolity przestrzennie i charakteryzujący się określonymi cechami pozwalającymi na jego zwarty opis, brak jest podstaw do rozciągania obszaru analizowanego w poszukiwaniu takich cech zabudowy, które w większym stopniu, niż na analizowanym obszarze minimalnym, pozwoliłyby na uwzględnienie wniosku inwestora. Takie właśnie działanie zmierzałoby do obejścia prawa.

Również w wyroku z dnia 27 kwietnia 2020 r. (sygn. akt II OSK 478/19) NSA wskazał, że prawidłowość wyznaczenia obszaru analizowanego powinna być przez organ prawidłowo uzasadniona, a sąd rozpatrujący sprawę powinien dokonać oceny, czy określenie wielkości obszaru analizowanego w oparciu o kryterium trzykrotnej szerokości frontu działki, a więc obszaru o najmniejszej powierzchni było prawidłowe ze względu na zasadę "dobrego sąsiedztwa". Wyznaczenie obszaru analizowanego w określonych przepisami granicach i proporcjach ma na celu harmonijne wkomponowanie nowej inwestycji w istniejące otoczenie.

Wskazany rozumienie sposobu wyznaczania obszaru analizowanego jest jednolite i ustalone w orzecznictwie organów oraz sądów administracyjnych. Poszerzanie obszaru analizowanego tylko w celu znalezienia zabudowy, do której będzie planowana inwestycja mogła nawiązywać, jest nieuprawnionym działaniem. Tak jak to wskazano, poszerzenie obszaru ma realizować nadrzędną wartość jaką jest kształtowanie zabudowy w sposób zharmonizowany. Skoro obszar analizowany nie zawiera w sobie istniejącej zabudowy, to wobec braku szczególnych okoliczności, nie można go poszerzać w nieskończoność, aż wreszcie na taką zabudowę się natrafi. Nie jest wprowadzone określone jaka jest odległość pozwalająca stwierdzić, że dane obiekty tworzą ze sobą urbanistyczną całość, bo może to wynikać ze specyfiki kształtowania się zabudowy (np. rozproszona zabudowa na dużych działkach), jednak z racjonalnego punktu widzenia, jeżeli w minimalnej odległości 150 m od granic terenu inwestycji nie ma podobnego obiektu, to trudno oczekiwać, że obiekt położony dalej, będzie można uznać za tworzący z planowaną inwestycją jakąś wspólną urbanistycznie całość.

Dodatkowo, w kontekście zarzutów skargi konstytucyjnej, koniecznym jest również przytoczenie wyroku WSA w Łodzi z dnia 19 lutego 2020 r. (sygn. akt II SA/Łd 884/19), który jest reprezentatywny w zakresie podejścia orzecznictwa i sądów administracyjnych do poszerzania obszaru analizowanego celem objęcia nim obiektów dających możliwość ustalenia warunków zabudowy. Sąd wskazał, że nie jest rolą organu powiększanie obszaru analizowanego w nieskończoność. Podstawą wyznaczenia obszaru analizowanego w większym rozmiarze niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem, ale nie mniej niż 50 metrów, nie może być poszukiwanie działki li tylko w celu uwzględnienia woli inwestora wyrażonej we wniosku o ustalenie warunków zabudowy, w szczególności, gdy istniejący układ architektoniczno-urbanistyczny na obszarze przyjętym do analizy nie pozwala na realizację zasady dobrego sąsiedztwa wynikającej z art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy.

4. Wzorzec kontroli.

4.1. Art. 64 Konstytucji RP.

Jako wzorzec kontroli przedmiotowego przepisu ustawy skarżący wskazali art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP, jako wzorzec konstytucyjności reguł ingerujących w sferę prawa własności. Art. 64 ust. 1 stanowi, że każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej (ust. 2). Własność może

być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (ust. 3).

Spośród wskazanych norm zawartych w art. 64 Konstytucji RP, w kontekście przedstawionej argumentacji w skardze konstytucyjnej, na pierwszym miejscu postawić należy art. 64 ust. 3, jako wzorzec, co do której najlepiej pasuje przedstawiona w skardze argumentacja.

Art. 64 Konstytucji RP stanowi źródło wielu różnych norm prawnych (np. zasady równej ochrony praw majątkowych), które mogą stanowić różne wzorce kontroli, z zastosowaniem różnej argumentacji (zob. np. wyrok TK z 25 września 2014 r. w sprawie SK 4/12, pkt III.3.2). Niewątpliwie art. 64 ust. 3 Konstytucji, który zakazuje wprowadzenia ograniczeń naruszających istotę prawa własności, a trudno zaś wyobrazić sobie bardziej wyraziste ograniczenie prawa własności niż jego pozbawienie (wyrok TK z 17 grudnia 2008 r. w sprawie P 16/08, pkt IV6.2), stanowi podstawowy wzorzec oceny przepisów pozbawiających własności, upoważniających organy władzy publicznej do jej pozbawienia lub prowadzących do faktycznego pozbawienia własności. Niemniej jednak w niektórych wypadkach konstytucyjny zakaz naruszenia istoty prawa własności stanowi jedynie punkt wyjścia hierarchicznej oceny norm. W zależności od treści kwestionowanej regulacji konieczne jest bowiem rozważenie adekwatności również innych niż art. 64 ust. 3 Konstytucji przepisów, które wyznaczają granice kompetencji prawodawczej przy ingerencji w istotę prawa własności (np. art. 21 ust. 2 Konstytucji - szerzej wyrok TK z 13 grudnia 2012 r. w sprawie P 12/11, pkt III.4). Konstytucja dopuszcza „tylko dwie instytucje, które mogą prowadzić do pozbawienia własności, a tym samym naruszenia istoty tego prawa. Najdalej idąca ingerencja w prawo własności może przejawiać się albo w formie wywłaszczenia, które zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji dopuszczalne jest jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem, albo w formie przepadku rzeczy, o którym mowa w art. 46 Konstytucji.

Kontrola natomiast zgodności zaskarżonego przepisu z art. 64 ust. 2 Konstytucji powinna opierać się na udzieleniu odpowiedzi na następujące pytania: 1) czy podmiotom przysługują prawa majątkowe należące do jednej kategorii; 2) czy doszło do zróżnicowania ochrony majątkowej praw podobnych; 3) czy zróżnicowanie to jest uzasadnione ze względu na obiektywnie istotne i dające się stwierdzić okoliczności o charakterze przedmiotowym.

4.2. Art. 21 Konstytucji RP.

Art. 21 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK wzorcem kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej może być tylko taki przepis Konstytucji, który wyraża prawa podmiotowe: jego adresatem musi być obywatel (lub inny podmiot prawa), przepis ten kształtuje sytuację prawną podmiotu (np. przyznaje mu uprawnienia). Wzorcem kontroli nie może być zatem przepis określający tylko ogólne zasady ustrojowe, adresowane do ustawodawcy i dotyczące sposobu wykonywania przez niego kompetencji do regulowania poszczególnych dziedzin życia społecznego (por. postanowienia TK z dnia: 26 czerwca

2002 r., sygn. SK 1/02, OTK ZU 2002, nr 4/A, poz. 53; 18 lipca 2005 r., sygn. SK 25/04, OTK ZU 2005, nr 7/A, poz. 85; 3 listopada 2004 r., sygn. SK 24/01, OTK ZU 2004, nr 10/A, poz. 111 oraz wyrok TK z dnia 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU 2004, nr 1/A, poz. 2). Niemniej unormowanie art. 21 ust. 1 Konstytucji, mimo że należące do zasad programowych Konstytucji, a więc wyznaczających kierunek działań państwa, może być przywołane pomocniczo, dla umocnienia kontekstu konstytucyjnego żądań skargi konstytucyjnej.

W orzecznictwie (wyroki TK z: 21 czerwca 2005 r. w sprawie P 25/02; 9 grudnia 2008 r. w sprawie K 61/07; 17 grudnia 2008 r. w sprawie P 16/08; 29 maja 2001 r. w sprawie K 5/01; 14 marca 2000 r. w sprawie P 5/99; 28 lutego 2008 r. w sprawie K 43/07; 19 maja 2009 r. w sprawie K 47/07; 19 maja 2011 r. w sprawie K 20/09) wskazano, że po pierwsze, „pojęcie prawa własności na gruncie art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji musi być rozumiane w sposób autonomiczny. Wykracza ono poza cywilnoprawne ujęcie własności, stanowiąc synonim całokształtu praw majątkowych”. Po drugie, „warunkiem dopuszczalności wywłaszczenia jest działanie ustawodawcy w granicach zasady proporcjonalności (...) ofiara, jaką ponosi wywłaszczony, jest uzasadniona i konstytucyjnie usprawiedliwiona jedynie przez to, że jest konieczna i niezbędna dla realizacji określonego celu publicznego”. Po trzecie, „regulacja instytucji wywłaszczenia musi także zapewniać możliwość weryfikacji w toku procedury wywłaszczenia, czy rzeczywiście jest ono niezbędne i konieczne na wskazany cel publiczny”. Po czwarte, „jeżeli (...) cel publiczny, na który wywłaszczono nieruchomości, nie jest realizowany, albo wywłaszczona nieruchomość nie jest konieczna na ten cel publiczny, wówczas nie istnieje nie tylko konstytucyjna legitymacja ingerencji we własność prywatną, ale również prawna podstawa (przyczyna) nabycia własności przez podmiot publiczny (...) z konstytucyjnej gwarancji ochrony prawa własności wynika prawo powrotnego nabycia nieruchomości przez jej poprzedniego właściciela, jeżeli nie zrealizowano na niej pierwotnego celu wywłaszczenia”. Po piąte, „ingerencja we własność musi następować z uwagi na ściśle określony cel, a wywłaszczane prawo musi zostać następnie przekazane na realizację konkretnego celu. Wywłaszczenie nie umożliwia zwykłej ingerencji w sferę majątkową osób prywatnych w celu prostego przeniesienia wywłaszczonych praw do sfery własności publicznej (...) Wywłaszczenie nie stanowi zwykłego ogólnego instrumentu pomnażania majątku publicznego, który mógłby być przekazany na realizację bardzo różnych celów publicznych i niepublicznych albo pozostać niewykorzystany”. Po szóste, „gwarancja konstytucyjna odnosi się (...) do konieczności wypłacenia odszkodowania, skorelowanego czasowo z dokonaniem odjęciem własności, oraz do wysokości otrzymanego odszkodowania. Nie musi być ono uprzednim wyrównaniem uszczerbku powstałego w majątku wywłaszczonego. Istotne jest to, że dokonywanie wywłaszczenia (przymusowego odjęcia własności) bez odszkodowania i nabywanie w ten sposób praw majątkowych przez podmioty publiczne stanowi naruszenie art. 21 ust. 2 Konstytucji, nawet gdyby okazało się konieczne ze względu na ważny cel publiczny”.

Przywołane powyższej poglądy Trybunału Konstytucyjnego, choć sformułowane w związku z oceną przepisów o wywłaszczeniu nieruchomości, znajdują odpowiednie zastosowanie w niniejszej sprawie, a więc dotyczącym ograniczenia prawa własności.

4.3. Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP 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.

W myśl art. 21 ust. 1 Konstytucji ochrona własności należy do zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej. Rozwinięcie i uszczegółowienie ogólnej zasady ochrony własności, a także ujęcie jej w kategoriach konstytucyjnego prawa podmiotowego (podstawowego) zawarte jest w art. 64 Konstytucji. Własność lub inne konstytucyjnie chronione prawa majątkowe nie mają jednak charakteru absolutnego i mogą podlegać ustawowym ograniczeniom. Muszą one jednak spełniać wymagania proporcjonalności sensu largo, a więc przejść test: 1) przydatności, 2) najmniejszej uciążliwości (niezbędności) oraz 3) proporcjonalności sensu stricto. Przesłanki te składają się na treść konieczności w demokratycznym państwie, o której stanowi art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji (zob. wyroki TK z: 25 października 2016 r., sygn. SK 71/13, OTK ZU. A/2016, poz. 81; 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26 oraz powoływane tam orzecznictwo TK). Ograniczenie ustawą prawa własności lub innych praw majątkowych nie może jednak naruszać ich istoty - art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji. Zakaz ten ma charakter bezwzględny (zob. wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 10 października 2000 r., sygn. P 8/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 190; 8 października 2007 r., sygn. K 20/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 102).

W świetle dotychczasowego orzecznictwa TK spośród możliwych środków działania należy wybierać możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu. TK stwierdził m.in., iż rozważanie, czy zakaz ten nie został naruszony przez ustawodawcę uwzględniać powinno specyfikę poszczególnych praw jednostki. Z istoty tych praw powinny wynikać granice dopuszczalnych ograniczeń. Istotne w takim stanie rzeczy wydaje się udzielenie odpowiedzi na pytania:

- 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza służy i jest konieczna dla ukształtowania ładu prawnego w sferze stosunków własnościowych;
- 2) czy zamierzony przez ustawodawcę cel jest możliwy do osiągnięcia bez naruszenia podstawowych standardów prawnych wyrażających istotę praw, których dotyczy;
- 3) czy regulacja jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego (powszechnego), z którym jest powiązana;
- 4) czy efekt wprowadzonej regulacji pozostaje w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela?

4.4. Art. 32 Konstytucji RP.

Artykuł 32 Konstytucji RP stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi i że wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (ust. 1), a także że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (ust. 2). Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, nie chodzi tu o bezwzględną równość wszystkich obywateli, gdyż z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie

określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być potraktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że aby zarzut naruszenia zasady równości się ostał, w pierwszej kolejności musi zostać skutecznie wyodrębniona cecha relewantna grupy, w ramach której do nierówności dochodzi. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dopuszcza się możliwość odstępstwa od zasady równego traktowania, uznając, że samo w sobie nie prowadzi ono jeszcze do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne. W wyroku z 15 października 2001 r. (sygn. K 12/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 213) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 czy też art. 2 Konstytucji (zob. wyrok z 12 maja 1998 r., sygn. U 17/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 34). Konieczna jest ocena kryterium, na podstawie którego dokonano różnicowania, bo wszelkie odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w przekonujących argumentach.

4.5. Art. 2 Konstytucji RP.

W skardze konstytucyjnej wskazano na trzy zasady, które zaskarżony przepis art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy narusza - zasad poprawnej legislacji, zasada zaufania obywateli do państwa, sprawiedliwości społecznej. Zasady te wynikają z ogólnej regulacji art. 2 Konstytucji RP, a więc, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

W ramach tak przedstawionego wzorca kontroli, przede wszystkim należy przypomnieć, że art. 2 Konstytucji pozwala na rekonstrukcję „tzw. zasad pochodnych, które mogą stanowić samodzielne wzorce abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa. Zasady pochodne, funkcjonalnie ze sobą powiązane i mające częściowo wspólną treść, nie są jednak tożsame. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa niekiedy określana jako zasada lojalności nie jest tożsama z zasadą poprawnej legislacji, mimo że obie służą osiągnięciu pewności prawa, która jest konstytucyjną wartością. Różne zarzuty i przywołane na ich poparcie argumenty mogą przemawiać za naruszeniem tych zasad. Niezgodność z zasadą lojalności nie pociąga za sobą automatycznie niezgodności z zasadą poprawnej legislacji. Nie każde naruszenie zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa polega na uchybieniu określoności prawa. Każda z tych zasad, jakkolwiek wywiedziona z art. 2 Konstytucji, wymaga odrębnego i właściwego do swej treści uzasadnienia. Kontrola konstytucyjności z każdą z tych zasad dokonywana jest bowiem przez pryzmat odmiennych kryteriów, które składają się na różne testy” (wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. akt K 20/09).

W ujęciu polskiej ustawy zasadniczej (Komentarz do Art. 2 Konstytucja RP red. Safjan/Bosek 2016, wyd. 1) sprawiedliwość społeczna jest też celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne. Taki właśnie model demokratycznego państwa prawnego przyjęła Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach

społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli. Wysłowiona w preambule sprawiedliwość stała się obok innych tamże powołanych wartości jedną z zasad, które wszyscy mają mieć "za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej". Poszanowanie tych zasad i wartości jest również obowiązkiem legislatywy. W tym kontekście (w zestawieniu art. 1 i art. 2 konstytucji) chodzi przede wszystkim o zasadę sprawiedliwości pojmowaną jako czynnik prowadzący do słusznego lub inaczej sprawiedliwego wyważenia interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki. Zasada sprawiedliwości społecznej ma bezpośrednie odniesienie do proklamowanej w art. 32 Konstytucji zasady równości wobec prawa - uwzględnia tamtą zasadę, zarazem ją korygując, przez eliminację sytuacji, w której równe traktowanie wywoływałoby rażącą niesprawiedliwość.

Trybunał Konstytucyjny potwierdzał, że zasada sprawiedliwości nakazuje w szczególności równe traktowanie podmiotów prawa charakteryzujących się daną cechą istotną. Różnicowanie podmiotów prawa jest dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeżeli służy realizacji zasady sprawiedliwości społecznej. Zakazane jest natomiast różnicowanie niesprawiedliwe (por. m.in. wyrok TK z 20 października 1998 r., sygn. K 7/98). Pogorszenie położenia prawnego właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, determinowane przyczynami całkowicie od nich niezależnymi należy uznać, w świetle przedstawionych argumentów, za nierówne i za niezgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej, która w świetle art. 2 Konstytucji wyraża również konieczność sprawiedliwego łączenia interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki (por. wyrok TK z 4 maja 2004 r., sygn. K 8/03.).

Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga, aby prawo miało charakter na tyle określony, aby jego adresat mógł je właściwie zinterpretować i zastosować (podać się obowiązkowi). Ma to szczególne znaczenie dla obywateli w zakresie ich regulowanych konstytucyjnie praw i obowiązków, a takimi są m.in. uprawnienia związane z prawem własności, a także obowiązki opłatowe na rzecz władz publicznych.

5. Ocena zgodności z art. 64 Konstytucji RP.

5.1. Prawo własności jest „najpełniejszym z praw majątkowych” (m.in. wyrok pełnego składu TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98). „Konstytucyjna ochrona własności oznacza przede wszystkim prawo do spokojnego korzystania z własności, co jest równoznaczne z nakazem nieingerencji we własność ze strony władz publicznych” (wyrok TK z 14 października 2009 r. sygn. akt KP 4/09.). Jednakże „prawo własności nie jest prawem absolutnym, a na jego treść składają się również obowiązki właściciela wynikające z nakazów interesu publicznego. Obowiązkiem takim jest między innymi realizacja władztwa nad rzeczą w sposób legalny (zgodny z prawem). Właściciel, który się z tego obowiązku należy nie wywiązuje, sprowadza na siebie zagrożenie ostrą reakcją władz publicznych” (wyrok TK z 29 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 34/04).

Kontrola konstytucyjności ograniczenia prawa własności wprowadzonego na mocy ustawy musi uwzględniać „zarówno (...) wymagania przewidziane w art. 64 ust. 3, jak i opierać się na skonfrontowaniu danej regulacji z przesłankami konstruującymi ogólną

zasadę wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98). Zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie poglądem, „odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności - przez wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji przesłanek dopuszczających takie działania - nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady z art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyrok TK z 8 października 2007 r. w sprawie K 20/07).

Należy jednocześnie podkreślić, że w art. 64 ust. 3 Konstytucji użyto określenia „tylko w drodze ustawy”, a nie „tylko w ustawie” (przykład art. 31 ust. 3 Konstytucji). Zgodnie z poglądem TK wyrażonym w wyroku w sprawie P 24/05, określenia te nie są w pełni tożsame i o ile określenie „tylko w ustawie” zasadniczo wyklucza możliwość wprowadzania ograniczeń inaczej niż w ustawie (wymóg kompletności regulacji ustawowej), o tyle określenie „w drodze ustawy” wskazuje, że ustawa może „legitymować ograniczenie dokonane – na podstawie ustawy – w rozporządzeniu”.

5.2. Jedną z ustaw, które ograniczają prawo własności w stosunku do nieruchomości gruntowych jest ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa ta ogranicza rzeczony prawo na wielu różnych płaszczyznach. Prawo do własności nie jest prawem absolutnym do rzeczy, lecz posiada swoje granice. W szczególności, zdaniem TK, „prawo własności, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, nie może być jednak traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom. Tym samym, także ochrona własności nie może mieć charakteru absolutnego” (wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98). Również w literaturze podkreśla się, że „[ż]aden porządek prawny, nawet najbardziej liberalny i indywidualistyczny, nie może nikomu zagwarantować zachowania każdego prawa majątkowego w części stanowiącej jego «istotę», żadna bowiem racjonalna regulacja nie może traktować poszczególnych rzeczy jako fetyszy czy «świętych krów». W każdym ustawodawstwie znane są nie tylko przypadki dotkliwego ograniczenia możliwości korzystania z przedmiotu własności rzeczowej, ale także pozbawienia samego prawa wbrew woli uprawnionego, i to w niektórych wypadkach bez odszkodowania, nie mające przy tym charakteru wywłaszczenia” (B. Banaszkiwicz, *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa* (red. M. Wyrzykowski), Warszawa 2001, s. 44–45).

Płynie z tego wniosek, że skoro charakteru absolutnego nie posiada prawo do własności, to tym bardziej charakteru takiego nie ma prawo zabudowy (zagospodarowania) nieruchomości. Może więc dojść do sytuacji, że na danej nieruchomości (czy na określonej kategorii nieruchomości) prawo zabudowy można realizować w sposób ściśle reglamentowany przepisami prawa (co zresztą jest regułą) lub nawet nie można go realizować w ogóle.

Do regulacji, które wyznaczają granice prawa do własności, zalicza się np. przepisy z zakresu tzw. prawa sąsiedzkiego (zawarte głównie w Kodeksie cywilnym), prawa o zagospodarowaniu przestrzennym, prawa budowlanego, wodnego, górniczego, o ochronie zabytków, dóbr kultury itp. (zob. orzeczenie TK z dnia 28 maja 1991 r., sygn. akt K 1/91). Oznacza to, że treść prawa do własności podlega w pewnym zakresie dookreśleniu w ustawach, czyli aktach niższej rangi niż Konstytucja.

Mówiąc o granicach prawa do własności, należy odwołać się do uznanej w orzecznictwie i literaturze koncepcji, zgodnie z którą właściciel rzeczy ma nie tylko

uprawnienia, ale również ciążą na nim pewne obowiązki. W orzecznictwie wyjaśniono, że „własność rodzi nie tylko uprawnienia, ale i obowiązki, zwłaszcza obowiązki legitymowane nakazami interesu publicznego. [...] Prawo własności służy nie tylko ochronie autonomii i samorealizacji jednostki, ale pełni również szereg funkcji ogólnospołecznych” (orzeczenie TK z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. akt K 22/97). Innymi słowy, własność jest pewnym „kompleksem praw i obowiązków”, a więc „nie jest uzasadniony tradycyjny pogląd, że właściciel ma tylko prawa wobec otoczenia, a otoczenie ma obowiązek ich respektowania. Można wskazać szereg zobowiązań propter rem, jakie ciążą na właścicielu i to obowiązków natury zarówno administracyjno-prawnej, jak i cywilnoprawnej” (A. Stelmachowski, Treść i wykonywanie prawa własności, [w:] System Prawa Prywatnego. Prawo rzeczowe. Tom 3, Warszawa 2007, s. 248). Można więc powiedzieć, że „własność zobowiązuje” (zob. np. wyrok TK z dnia 3 czerwca 2008 r., sygn. akt P 4/06) albo – co jest z teoretycznego punktu widzenia trafniejszym ujęciem – że jest „społecznie związana”, i właśnie owo „społeczne związanie” określa granice prawa do własności (zob. K. Zaradkiewicz, jw., s. 367–369). Co więcej, ustawodawca ma wręcz obowiązek takiego ustalenia granic i zakresu ochrony prawa własności, aby zapewnić konieczną ochronę interesu publicznego i dobra ogółu obywateli (zob. orzeczenie TK z dnia 28 maja 1991 r., sygn. akt K 1/91). Innymi słowy, rolą ustawodawcy jest odpowiednie wyważenie – z jednej strony – zakresu uprawnień właścicielskich oraz – z drugiej strony – interesów ogólnonarodowych, interesów wspólnoty samorządowej oraz praw właścicieli innych nieruchomości. Nadmiernie liberalne podejście ustawodawcy do ochrony prawa do własności może niekiedy nawet prowadzić do naruszenia Konstytucji, tak jak to miało miejsce np. w przypadku propozycji zniesienia wymogu uzyskania pozwolenia na budowę (zob. wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt Kp 7/09).

Taka koncepcja znajduje potwierdzenie w art. 140 Kodeksu cywilnego, który mówi, że właściciel może – ale tylko w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego – z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy; powinno to następować zgodnie ze „społeczno-gospodarczym przeznaczeniem” prawa do własności. Społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa do własności danej nieruchomości (czy danej kategorii nieruchomości) może zaś sprzeciwiać się jej zagospodarowaniu w określony sposób ze względu na potrzebę ochrony interesu publicznego czy interesów właścicieli innych nieruchomości. Do wyznaczników społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa własności nieruchomości należą m.in. przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (zob. postanowienie TK z dnia 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt SK 23/98). Jak się wskazuje w literaturze, „[o] tym więc, jaki jest zakres prawa własności decyduje jej przeznaczenie; zakres tego prawa zależy więc od tego, czy mamy do czynienia z nieruchomością rolną, czy z działką budowlaną, czy dana nieruchomość jest położona z dala od zabudowań, czy wśród domów zamieszkałych itp.” (J. Ignatowicz, Prawo rzeczowe, Warszawa 2000, s. 77).

5.3. Immanentną cechą własności jest to, że na właścicielu ciążą pewne obowiązki publicznoprawne, a właściciel musi liczyć się z pewnymi niedogodnościami. Te obowiązki czy niedogodności mogą wynikać z konieczności ochrony interesu publicznego

lub interesów innych właścicieli. Nie jest w szczególności wykluczone, że interesy, o których mowa, będą uzasadniały daleko idące ograniczenia czy nawet wyłączenie możliwości zagospodarowania terenu w określony sposób, w tym zabudowania nieruchomości (por. np. wyrok TK z dnia 16 października 2007 r., sygn. akt K 28/06). Wyrok ten dotyczył zakazu zabudowania nieruchomości w odległości mniejszej niż 50 m od wałów przeciwpowodziowych. Trybunał stwierdził, że jest to ograniczenie zgodne z Konstytucją, mimo że właścicielowi nie przysługuje odszkodowanie.

Ustalenie granic prawa do własności powinno się więc odbywać z uwzględnieniem całokształtu regulacji konstytucyjnych. Chodzi m.in. o takie regulacje jak art. 1 („Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”), art. 2 (który mówi o „zasadach sprawiedliwości społecznej”), art. 5 („Rzeczpospolita Polska [...] zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”), art. 16 ust. 1 („Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”) i art. 20 Konstytucji (który odwołuje się do koncepcji tzw. społecznej gospodarki rynkowej).

5.4. Przepisy art. 64 Konstytucji należy w szczególności interpretować w związku z art. 5 Konstytucji, mówiącym o „zasadzie zrównoważonego rozwoju”. Pojęcie to na gruncie Konstytucji powinno być rozumiane w sposób autonomiczny, szerszy niż definicja zawarta w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Wynika to z ogólnej zasady autonomicznej wykładni pojęć konstytucyjnych (por. np. wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt P 1/05). W omawianym pojęciu mieści się nie tylko ochrona środowiska, lecz również odpowiednie kształtowanie ładu przestrzennego, a także „należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot” (wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 23/05). Właściciel nieruchomości powinien zatem być świadom tego, że jego prawa nie są nieograniczone i istnieją doniosłe względy konstytucyjne, wynikające z obowiązków państwa, uzasadniające ustawowe określenie granic prawa do własności. Wiąże się to z faktem, że – z oczywistych powodów – powierzchnia nieruchomości na terytorium Polski jest ograniczona. Nie podlega zatem dyskusji, że określenie przez ustawodawcę granic prawa do własności nieruchomości wymaga uwzględnienia dodatkowych okoliczności, które nie występują w przypadku prawa do własności rzeczy ruchomych.

5.5. Ponadto art. 64 Konstytucji RP powinien być interpretowane w sposób uwzględniający konstytucyjne prawo gmin do kształtowania ładu przestrzennego. Konstytucja co prawda nie mówi wprost o takim prawie, jednak nie ulega wątpliwości, że wynika ono z zasady pomocniczości (wyrażonej w preambule Konstytucji), a także z przepisów określających pozycję ustrojową gmin, w szczególności art. 164 ust. 1 i art. 166 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05). Dlatego też ustawodawca powinien zapewnić gminom odpowiednie i skuteczne instrumenty kształtowania polityki przestrzennej, a jednocześnie właściciele nieruchomości położonych na terenie gminy powinni liczyć się z tym, że gmina może, w ramach przysługującym im kompetencji, określać priorytety polityki przestrzennej. Wynika to z obowiązku realizowania przez gminy istotnej części zadań publicznych, do których należy odpowiednie wykorzystanie nieruchomości znajdujących się na terenie danej gminy (por. art. 16 ust. 2 Konstytucji).

Ustalając jakie uprawnienia mieszczą się w prawie do własności, należy mieć na względzie fakt, że właściciel nieruchomości powinien liczyć się z tym, iż jest członkiem wspólnoty, jaką jest państwo (będące dobrem wspólnym wszystkich obywateli – art. 1 Konstytucji), a także członkiem wspólnoty samorządowej (art. 16 ust. 1 Konstytucji). Interesem publicznym, realizowanym w ramach obu tych wspólnot, jest zapewnienie ładu przestrzennego. Realizacja tego interesu publicznego może zaś przemawiać za ograniczeniem czy nawet wyłączeniem uprawnienia do zabudowania terenu.

5.6. W konsekwencji przepisy o zagospodarowaniu przestrzennym i przepisy prawa budowlanego to przepisy nie tyle ograniczające prawo do własności, co wyznaczające granice tego prawa (por. K. Zaradkiewicz, jw., s. 372). W szczególności należy podzielić pogląd, że „ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują [...] wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości [...]”. Innymi słowy konkretyzują treść tego prawa w odniesieniu do konkretnych nieruchomości objętych aktem planistycznym (A. Chorążewska, J. Jagoda, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w gminie a wartości konstytucyjne, „Studia Iuridica Agraria” nr 10/2012, s. 54).

Z powyższego wynika, że twierdzenie, iż w prawie do własności nieruchomości mieści się – zawsze i nieodłącznie – „prawo do swobodnego jej zagospodarowania”, „prawo do zmiany zagospodarowania terenu” czy nieograniczona wolność zabudowy nieruchomości byłoby nieuprawnionym uproszczeniem. Właściciel ma oczywiście prawo do zagospodarowania nieruchomości, w tym prawo zabudowy – o czym była mowa wyżej – jednak nie są to uprawnienia absolutne, tak jak nie jest absolutne samo prawo do własności. Granice prawa do zabudowy (zagospodarowania terenu) są współkształtowane przez obowiązujące w danym czasie przepisy prawa, w tym przepisy o zagospodarowaniu przestrzennym i przepisy prawa budowlanego.

5.7. Przenosząc powyższe uwagi na przedmiotową sprawę stwierdzić trzeba, że ustanowiona w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy zasada dobrego sąsiedztwa jest prostą realizacją wyznaczania przez ustawodawstwo zakresu prawa własności. Skoro zabudowa na nieruchomości może stanowić ingerencję w prawa właścicieli lub użytkowników nieruchomości sąsiednich, jaki i wszystkich korzystających z danej przestrzeni, koniecznym jest określenie granic w jakich właściciel może oddziaływać na nieruchomości sąsiednie, a nawet dalsze otoczenie. Jednym z elementów oddziaływania zabudowy na nieruchomości jest wpływ na ład przestrzenny. Korzystanie z przestrzeni czy to prywatnej czy też publicznej odnosi się nie tylko do fizycznego z niej korzystania (np. wstępu na nieruchomość) ale także z pewnego rodzaju komfortu przebywania w danym miejscu czy też jego otoczeniu. Dopuszczenie aby właściciel w sposób nieskrępowany zabudowywał nieruchomość, w sposób zupełnie nie poddanej kontroli czy ograniczeniom byłoby dozwoleństwem na ewentualne naruszenie praw osób trzecich, poddanych oddziaływaniu tak nieograniczonego prawa zabudowy.

5.8. Nie można również nie dostrzec, że w skardze konstytucyjnej wskazano na zakresowe naruszenie przez art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy Konstytucji RP („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” i „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 dotyczących nowej zabudowy”). Skarga nie kwestionuje więc konieczności zachowania przy planowaniu nowej inwestycji zasady dobrego sąsiedztwa. Kwestionowana jest tylko sytuacja, w której brak jest w obszarze analizowanym odpowiednich obiektów (punktów odniesienia). Stanowi to o braku konsekwencji argumentacji skargi, gdyż przecież w przypadku legalizacji obiektu (obektu powstałego również z naruszeniem zasad planowania przestrzennego – brak istnienia odpowiedniego aktu planistycznego) może także występować brak możliwości ustalenia warunków zabudowy, pomimo istnienia w obszarze analizowanym obiektów. Te istniejące obiekty mogą jednak być w zakresie swych parametrów niewystarczające dla uznania, że inwestycja wpisuje się w istniejący ład przestrzenny.

Jak widać kwestia nie sprowadza się więc do istnienia albo nie obiektów w obszarze analizowanym, czy też jego zasięgu, a do tego czy istnieje obszar, w którym z punktu widzenia ładu przestrzennego dana inwestycja może powstać. Przepisy w zakresie wyznaczania obszaru analizowanego mają na celu utworzenie spójnej urbanistycznie całości, w ramach której sprawdza się czy planowana inwestycja będzie się w nią wpisywała. Kwestia ustalenia granic tego obszaru analizowanego jest sprawą już techniczną, poddaną ocenie na gruncie konkretnego stanu faktycznego.

Konsekwentnie trzeba też przyjąć, że brak obiektów, do których mogłaby nawiązywać planowana inwestycja, uniemożliwia jej realizację. Skoro ład przestrzenny kształtuje się na gruncie odniesienia do co najmniej jednego obiektu, to sama planowana inwestycja nie może wyznaczać ładu przestrzennego. Brak w ogóle obiektów świadczy, że ład przestrzenny jeszcze nie został ukształtowany. Nowa inwestycja zaś, w braku planu miejscowego i bez wydania decyzji o warunkach zabudowy, mogłaby dowolnie kształtować ład przestrzenny, bez żadnych ograniczeń. Oznaczałoby to punktowe, dowolne, powstawanie nowych centrów zabudowy, powodując niekontrolowane rozlewanie się zabudowy.

W ocenie Ministra nie można więc uznać, że uzasadnienie skargi konstytucyjnej wykazuje naruszenie art. 64 Konstytucji RP, gdyż powinna się ono ewentualnie sprowadzać do zakwestionowania albo w ogóle zasady dobrego sąsiedztwa albo sposobu wyznaczania obszaru analizowanego. Natomiast skarga próbuje wykazywać niekonstytucyjność rozwiązania, które jest tylko konsekwencją – niezakwestionowanych – zasad ogólnych wyrażonych w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy, a mających umocowanie konstytucyjne.

6. Ocena zgodności z art. 32 Konstytucji RP.

6.1. Odnosząc się do tego zarzutu przedstawionego w skardze konstytucyjnej, zauważyć należy, że nakaz równego traktowania dotyczy tylko podmiotów podobnych, tzn. posiadających te same cechy relewantne. Ustalenie klasy podmiotów podobnych powinno być dokonywane zawsze ad casum. Wymaga to bowiem analizy treści regulacji prawnej.

Ustalenie to musi być dokonywane zawsze adekwatnie do treści stosunku prawnego, ze względu na dające się wyodrębnić klasy porównywanych podmiotów.

To ustawodawca tworząc przepisy ma prawo określenia cechy relewantnej w celu zagwarantowania ochrony innych konstytucyjnych wartości. Wywód już przedstawiony wcześniej dowodzi konstytucyjnej podstawy zasady ochrony ładu przestrzennego. Tym samym dla zapewnienia ochrony tej wartości możliwe jest takie ukształtowanie przepisów, które ograniczy możliwość zabudowy niektórych nieruchomości. Dlatego wprowadzenie kryterium odległości od istniejącej zabudowy nie ma charakteru dyskryminującego.

6.2. Zawarta w skardze konstytucyjnej argumentacja nie pozwala w żadnym zakresie stwierdzić, w jaki sposób miałyby dojść do naruszenia art. 32 Konstytucji RP. Przede wszystkim należy podkreślić, że nie można dostrzec aby sytuacja właścicieli nieruchomości, w sytuacji występowania albo nie w obszarze analizowanym obiektów budowlanych, stanowiących o możliwości wyznaczenia wymagań dla nowej zabudowy, była taka sama. Cechą relewantną na gruncie art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy nie jest sam fakt bycia właścicielem nieruchomości (inwestorem). Skarżący nie uwzględniają, że art. 61 ustawy stosowany jest indywidualnie do konkretnej sprawy, rozumianej jako ocena możliwości zabudowy konkretnej nieruchomości.

Z oczywistych względów nieruchomości przestrzennie nie pokrywają się. Tak więc nawet właściciele dwóch sąsiadujących bezpośrednio (stycznych) nieruchomości, z punktu widzenia kształtowania na nich kontynuacji ładu przestrzennego, muszą być traktowani odrębnie i indywidualnie. Oznacza to, że ich sytuacja może kształtować się odmiennie. Wzajemne położenie takich nieruchomości w stosunku do obiektów na nieruchomościach sąsiednich (w obszarze analizowanym) powodować może stwierdzenie, że ład przestrzenny dla każdej nieruchomości kształtują odmienne zakresowo zbiory obiektów. W stosunku do każdej z tych nieruchomości obszar analizowany będzie mógł mieć odmienną wielkość (zależną od szerokości frontu działki lub konieczności powiększenia go stosownie do uwarunkowań związanych ze spójnym obszarem urbanistycznym), która jeszcze będzie ulegała przesunięciu przestrzennemu (centrum obszaru jest zawsze teren inwestycji, a więc mówić trzeba o dwóch obszarach mających różne centrum).

To więc naturalna specyfika sposobu wyznaczania obszaru analizowanego powoduje, że nie można mówić, że inwestor w stosunku do konkretnej działki jest uprawniony do twierdzenia, że jego sytuacja musi się kształtować tak samo jak inwestora na innej, nawet bezpośrednio sąsiedniej nieruchomości. Położenie nieruchomości determinuje dla każdej z nieruchomości jej otoczenie urbanistyczne, a więc stwierdzenie częścią jakiego specyficznego, posiadającego własne, wyróżnialne cechy obszaru jest dana nieruchomość.

Przy takim ujęciu zagadnienia, będą więc istniały sytuacje, w których dwie nieruchomości, nawet nie bezpośrednio sąsiadujące, będą miały obszary analizowane pokrywające się wprawdzie nie co do przestrzennego zasięgu, ale pokrywające się co do obiektów branych pod uwagę (np. pokrycie przesuniętym obszarem analizowanym niezabudowanych działek). Będą i takie sytuacje, gdy dwie sąsiednie nieruchomości będą miały obszary analizowane różniące się parametrami obiektów, a więc i w konsekwencji na działkach sąsiednich mogą powstać obiekty różniące się. Jednak zawsze rolę organu

przy sporządzaniu analizy jest takie ukształtowanie obszaru analizowanego, aby zachować nadrzędną wartość jaką jest ład przestrzenny. Przepisy rozporządzenia dają organowi elastyczność w kształtowaniu obszaru analizowanego, aby w ten sposób zniwelować ewentualne nieprawidłowości, wynikające z mechanicznego wyznaczania obszaru w minimalnych granicach.

6.3. Nie jest zrozumiała natomiast argumentacja skargi konstytucyjnej odnośnie „zbyt dużej odległość”, w celu poszukiwania nieruchomości zabudowanej w sposób dający podstawę określenia wymagań dotyczących nowej zabudowy. Jak już zaznaczono, sytuacja każdego właściciela nieruchomości (inwestora) kształtowana jest indywidualnie w zakresie warunków zabudowy, jednakże sposób ustalania warunków zabudowy jest jednakowy w stosunku do każdej nieruchomości mającej zostać zainwestowaną (minimalny obszar analizowany, z możliwością poszerzenia z uwagi na uwarunkowania urbanistyczne).

Przepisy ustawy i rozporządzenia nie posługują się pojęciem „zbyt duża odległość”. Taka kwestia może występować w procesie indywidualnego stosowania przepisu, a więc ustalenia, że nie ma podstaw i powodów do poszerzania obszaru analizowanego. Nawet jednak wtedy nie chodzi o to, że jakieś obiekty są w zbyt dużej odległości, a o to, że obiekty te nie stanowią i urbanistycznej całości z obszarem analizowanym. Kwestią więc badaną nie jest odległość, zapewnienie ładu przestrzennego na danym terenie.

W ocenie Ministra argumentacja w tym zakresie w żaden sposób nie odnosi się do istoty regulacji art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy, a więc w tym zakresie skarga konstytucyjna nie wykazuje naruszenia przepisów Konstytucji.

7. Ocena zgodność z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

7.1. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że prawo własności nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Konstytucyjną podstawę tych ograniczeń stanowi art. 64 ust. 3, natomiast zakres ograniczeń określony jest treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji. Treść art. 64 ust. 3 ogranicza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz zakreślenia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania istoty prawa własności). Natomiast przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji wskazuje wartości, których ochrona uzasadnia dopuszczalną ingerencję w konstytucyjne wolności i prawa (w tym w prawa właściciela). Analiza treści obydwu klauzul, a mianowicie klauzuli generalnej ograniczenia praw i wolności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz klauzuli określonej w art. 64 ust. 3 Konstytucji, wskazuje, że w wypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 Konstytucji powinien spełniać rolę podstawową, a art. 64 ust. 3 traktować należy przede wszystkim wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa (por. wyrok TK z dnia 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 78).

7.2. Wobec przedstawienia już argumentacji w zakresie konieczności ograniczenia prawa własności, nie ma potrzeby powielać tych argumentów w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nadal aktualnym pozostaje stanowisko, że ograniczenie prawa własności w zagospodarowaniu przestrzennym ma swoje głęboko uzasadnione powody.

Trzeba uwzględnić, że przepisy ustawowe nie mogą niweczyć podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności, takich jak możliwość korzystania, pobierania pożytków lub pośredniego eksploataowania przedmiotu własności. Ograniczenia prawa własności przez ustawodawcę są w zasadzie dopuszczalne, ale nie mogą iść tak daleko, aby "wynaturzyć prawo własności", pozbawić to prawo jego treści lub nałożyć na właściciela "ciężar nie do zniesienia". Możliwość korzystania z przedmiotu własności oraz pobierania pożytków może być poddawana różnego rodzaju ograniczeniom przez ustawodawcę, a ograniczenia te są dopuszczalne, jeżeli czynią zadość wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze. Jeżeli jednak zakres ograniczeń prawa własności przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść ("istota") prawa własności, a to jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Ocena każdego konkretnego unormowania ingerującego w prawo własności musi być przy tym dokonywana na tle wszystkich ograniczeń już istniejących.

W tym kontekście regulacja przepisów ustawy i rozporządzenia nie daje żadnych podstaw aby uznać, że przekroczono granicę ingerencji w istotę prawa własności. Zaskarżona regulacja odnosi się tylko do jednego z aspektów prawa własności nieruchomości – korzystania (możliwość zabudowania), ograniczając to prawo tylko w zakresie wymogu zachowania zasady dobrego sąsiedztwa. W pozostałym zakresie właściciel może nadal w stosunku do nieruchomości wykonywać nieskrępowane uprawnienia właścicielskie, a zwłaszcza korzystać z tego terenu, pobierać pożytki itp., czy sytuować zabudowę w późniejszym terminie (rozszerzanie się zabudowy w otoczeniu). Prawo to nadal zachowuje swój pełny walor.

7.3. Przepisy, o których mowa, określają w sposób dopuszczalny granice prawa do własności, o ile są zgodne z zasadą proporcjonalności. Zasada ta wynika z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), a także jest wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Mówiąc najogólniej, ingerencja władzy publicznej w uprawnienia właścicielskie powinna być racjonalnie uzasadniona koniecznością ochrony i realizacji innych wartości konstytucyjnych.

Zapewnienie ładu przestrzennego jest bez wątpienia wartością chronioną konstytucyjnie. Jak już powiedziano, wartość ta mieści się w pojęciu zrównoważonego rozwoju, o którym mowa w art. 5 Konstytucji. Służy również ochronie wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności porządku publicznego, środowiska, a także wolności i praw innych osób. Warto wyjaśnić, że zawarte w art. 31 ust. 3 Konstytucji pojęcie „ochrony porządku publicznego” mieści w sobie – jak to stwierdził TK – „postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwi normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej. Dokonując ograniczenia konkretnego prawa lub wolności, ustawodawca kieruje się w tym przypadku troską o należyte, harmonijne współżycie członków społeczeństwa, co obejmuje zarówno ochronę interesów poszczególnych osób, jak i określonych dóbr społecznych, w tym i mienia publicznego. Konieczność szczególnie wnikliwego przeanalizowania argumentów związanych z ochroną dobra powszechnego (interesu ogółu) wydaje się w pełni uzasadniona również w świetle dyspozycji art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie

praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175), gwarantującego każdej osobie fizycznej i prawnej niezakłócone korzystanie z jej własności, ale jednocześnie potwierdzającego prawo państwa do wydawania przepisów, które wedle jego oceny są konieczne dla kontroli, czy korzystanie z własności odbywa się zgodnie z interesem powszechnym” (wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; por. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 188). Ochrona porządku publicznego, o którym mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jest zatem jednym z konstytucyjnych źródeł powinności państwa i wspólnot samorządowych do podejmowania działań zapewniających optymalizację zasady zachowania ładu przestrzennego. Jest to jednocześnie jeden z czynników wpływających na zakres granic prawa do własności nieruchomości.

Ustawodawca może podejmować środki niezbędne dla zracjonalizowania prowadzonej przez gminy polityki przestrzennej – zwłaszcza w sytuacji, gdy obserwacja rzeczywistości i analiza prognoz demograficznych uzasadnia wnioski, że na skutek nie zawsze wystarczająco przemyślanej polityki planistycznej niektórych gmin doszło do przeszacowania ilości gruntów przeznaczonych pod budownictwo. Do ustawodawcy należy bowiem „stworzenie odpowiednich ram prawnych, które z jednej strony zapewnią niezbędną samodzielność jednostkom samorządu terytorialnego w dziedzinie planowania przestrzennego i umożliwią skuteczne zaspokajanie potrzeb mieszkańców tych jednostek, a z drugiej strony zapewnią przestrzeganie podstawowych wartości konstytucyjnych oraz ochronę interesów ogólnonarodowych” (wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05; por. też T. Kurowska, *Planowanie przestrzenne a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, „*Studia Iuridica Agraria*” nr 14/2016, s. 50).

Realizacja powyższego celu może uzasadniać konieczność ograniczenia, czy nawet pozbawienia właściciela prawa do zagospodarowania terenu w określony sposób, w tym prawa zabudowy gruntu. Trzeba przy tym pamiętać, że ograniczenie czy nawet zakaz zabudowy nie musi niweczyć podstawowych uprawnień właścicielskich. Właściciel może bowiem korzystać ze swojej nieruchomości w inny sposób niż zabudowa, może pobierać z niej pożytki lub nią rozporządzić (por. np. wyrok TK z dnia 16 października 2007 r., sygn. akt K 28/06).

7.4. Oceniając zaś zakwestionowaną regulację z punktu widzenia przesłanek standardu proporcjonalności, to regulacja ta spełnia kryteria wypracowane w orzecznictwie TK.

Na pytanie, czy wprowadzona regulacja ustawodawcza służy i jest konieczna dla ukształtowania ładu prawnego w sferze stosunków własnościowych, należy odpowiedzieć twierdząco. Tak jak to już przedstawiono, zasada dobrego sąsiedztwa ustanowiona jest w interesie osób trzecich, a także w interesie publicznym, aby nowa zabudowa utrzymywała zastany ład przestrzenny.

Również odnośnie kwestii czy zamierzony przez ustawodawcę cel jest możliwy do osiągnięcia bez naruszenia podstawowych standardów prawnych wyrażających istotę praw, których dotyczy, odpowiedź musi brzmieć, że zakładany cel nie jest możliwy do osiągnięcia w inny sposób, co nie oznacza samo w sobie naruszenia istoty prawa.

Na pytanie czy regulacja jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego (powszechnego), z którym jest powiązana, należy dać odpowiedź pozytywną. Umożliwienie właścicielowi nieruchomości dowolnego zabudowania nieruchomości może

spowodować istotne naruszenie praw właścicieli i użytkowników nieruchomości sąsiednich, ograniczając ich prawo do swobodnego korzystania z nieruchomości. Stąd też muszą istnieć efektywne reguły takiego sposobu ukształtowania zabudowy nieruchomości, które będą uwzględniać interes prawny innych osób. Da to się osiągnąć właśnie poprzez zasadę dobrego sąsiedztwa – zabudowa ma się tak kształtować, żeby każda z nieruchomości była zabudowana w podobny sposób (przez co rozumie się również zabudowę uzupełniającą), a przez to obecni właściciele oraz przyszli inwestorzy będą w takim samym stopniu wpływać na nieruchomości sąsiednie. Oznacza to też, że właściciel nieruchomości może spodziewać się, że niezabudowana działka sąsiednia zostanie zabudowana w mniej więcej taki sam sposób jak jego nieruchomość. Natomiast inwestor może się spodziewać, że sposób zabudowy jego działki będzie zależny od już istniejącej zabudowy w sąsiedztwie. Tak więc z obydwu stron istnieje pewność i stabilność w zakresie oczekiwań do tego, jak będzie się kształtowała przyszła zabudowa.

W ostatnim zaś aspekcie, a więc czy efekt wprowadzonej regulacji pozostaje w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela, to również odpowiedź jest pozytywna. Efektem stosowania art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy jest utrzymanie zastanego stanu w zakresie ładu przestrzennego. Ta stabilność i pewność sytuacji jest wartością niemożliwą do osiągnięcia bez narzucenia zasady dobrego sąsiedztwa. Ciężarem nakładanym na właściciela nieruchomości (inwestora) jest powstrzymanie się od realizacji inwestycji. Jest to jednak ograniczenie proporcjonalne, gdyż również i ten inwestor korzysta na ograniczeniu innych właścicieli nieruchomości. Przy takiej regulacji również sąsiednie działki nie zostaną zabudowane w sposób negatywnie zmieniający istniejący stan ładu przestrzennego. Realizując inwestycję, inwestor będzie miał pewność, że następne inwestycje nie będą zmieniać istniejącego stanu faktycznego. Dotychczasowe inwestycje, planowana inwestycja, jak i inwestycje przyszłe będą musiały się kształtować w stabilny i przewidywalny sposób. Tak więc pomimo nałożenia obciążenia, to obciążenie jest równe dla wszystkich, jak i jest w końcowym efekcie korzystne dla wszystkich właścicieli nieruchomości sąsiednich.

8. Ocena zgodność z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP.

Na gruncie całości przedstawionej już powyżej oceny kwestionowanej regulacji w kontekście przepisów Konstytucji RP, należy stwierdzić, że w sprawie nie doszło również i do naruszenia art. 21 ust. 1 RP. Cel kwestionowanej regulacji jest jasny – zapewnienie możliwości prawidłowego korzystania z nieruchomości, poprzez wzajemne uwzględnienie zabudowy na nieruchomościach sąsiednich. Nie można w inny sposób zabezpieczyć interesów właścicieli nieruchomości zabudowanych i inwestorów nowych obiektów niż poprzez narzucenie sposobu zabudowania terenu, który nie ingeruje ponad miarę w zastany stan stosunków planistycznych. Ochronę własności odnosić więc należy nie tylko do interesów inwestora, ale i również należy chronić własność jego sąsiadów, na których nieruchomości planowana inwestycja będzie oddziaływać.

Kontroli zaś czy wskazane ograniczenia są prawidłowo stosowane przez organu w konkretnej sprawie dokonują sądy administracyjne w ramach weryfikacji wydawanych decyzji o warunkach zabudowy. W ramach tej oceny sądy kontrolują czy prawo właściciela

do zabudowania nieruchomości nie jest naruszane przez nieprawidłowo wyznaczony obszar analizowany.

9. Ocena zgodności z art. 2 Konstytucji RP.

9.1. Jak wskazuje się w doktrynie (Art. 2 Konstytucja RP red. Safjan/Bosek 2016, wyd. 1) obecnie TK rzadziej niż w okresie transformacji ustrojowej sięga do zasady sprawiedliwości jako samodzielnego wzorca kontroli. Wskazuje na konieczność odwoływania się do przepisów Konstytucji RP sformułowanych bardziej jednoznacznie dla rozstrzygnięcia zagadnień mieszczących się w zakresie zasady sprawiedliwości społecznej. W najnowszych orzeczeniach utrwalił się pogląd o zbędności orzekania o naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej w sytuacji, gdy jako wzorce kontroli wskazywane są przepisy Konstytucji formułujące zasadę równości, a argumentacja przedstawiona na poparcie obu zarzutów się powtarza (jest zbieżna) lub podmiot inicjujący postępowanie przed TK nie powołał odrębnych, dodatkowych argumentów wskazujących na samoistne (tj. w oderwaniu od zasady równości) naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej. Po raz pierwszy został on wyrażony wprost w wyroku z 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00 (OTK ZU nr 7/2000, poz. 259), w którym stwierdzono m.in., że jeżeli "podstawę kontroli stanowi zasada równości wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie jest celowe sięganie do zasady sprawiedliwości społecznej jako odrębnej podstawy kontroli, przy badaniu zarzutów dotyczących nieusprawiedliwionych różnicowań podmiotów prawa".

W ocenie Ministra skarga konstytucyjna nie zawiera żadnych argumentów lub rozważań pozwalających stwierdzić aby istniał taki zakres naruszenia przez zaskarżony przepis art. 2 Konstytucji RP, który byłby w jakikolwiek sposób do wyróżnienia od argumentacji w zakresie naruszenia art. 32 Konstytucji RP. Ocena w zakresie naruszenia art. 32 Konstytucji RP jest w zupełności wystarczająca do oceny prawidłowości zaskarżonej regulacji. W skardze konstytucyjnej akcentuje się zróżnicowanie sytuacji właścicieli nieruchomości, dla których nieruchomości w obszarze analizowanym nie znajdują się żadne nieruchomości pozwalające ustalić warunki zabudowy, w stosunku do właścicieli nieruchomości, dla których w obszarze analizowanym występują takie obiekty. Podkreślono naruszenie równości właścicieli z tego punktu widzenia, nie wskazując w jaki sposób miałyby zostać naruszona zasada bardziej ogólna, wyrażona w art. 2 Konstytucji RP. Nie ma więc potrzeby uciekania się do oceny zaskarżonego przepisu z punktu widzenia art. 2 Konstytucji RP.

Tak jak wskazano to wcześniej, w ocenie Ministra, wzorcami konstytucyjnymi w sprawie powinny być de facto art. 64 i art. 32 Konstytucji RP, gdyż to one uszczegóławiają i rozwijają zasady wynikające z treści art. 2 Konstytucji RP. Skoro w myśl tego przepisu Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, to realizacją tej zasady są właśnie art. 64 oraz art. 32 Konstytucji RP, a także pomocniczo art. 21 i 31 Konstytucji RP. W niniejszej sprawie nie wyłania się żadne zagadnienie, które wymagałoby odwołania się do tej normy, gdyż regulacje szczegółowe są wystarczające do zbadania zgodności kwestionowanego przepisu z Konstytucją.

11. Podsumowanie.

Podsumowując należy stwierdzić, że art. 61 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia jest zgodny ze wskazanymi w skardze konstytucyjnej przepisami Konstytucji RP, w zakresie wskazanym w skardze konstytucyjnej. Wbrew wywiodom skargi konstytucyjnej, treść kwestionowanych przepisów nie ogranicza ponad niezbędną miarę prawa własności przez brak możliwości zabudowy w przypadku braku występowania w obszarze analizowanym obiektów budowlanych, do których można nawiązać. Konieczność uwzględniania przy wykonywaniu prawa własności nieruchomości ograniczeń jakie wynikają z przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym związana jest z kwestią charakteru prawa własności, które podlega ograniczeniu. Właściciel musi w swych zamiarach inwestycyjnych uwzględniać, że jego inwestycja będzie wpływała na teren leżący w sąsiedztwie jego nieruchomości. Nowa inwestycja stanie się częścią większej całości. Taka nowa zaś inwestycja nie może stanowić nowości negatywnie wpływającej na zastany stan. Wartością jaka należy chronić i zachowywać jest ład przestrzenny. Ład przestrzenny ma służyć ogółu społeczeństwa, a więc tego aby osoby korzystające z przestrzeni korzystały z niej harmonijnie i aby oddziaływanie tej przestrzeni miało pozytywny wpływ na korzystanie z prawa własności i wolności osobistych. Prawo do tego aby sposób życia czy też wykonywania określonej działalności był jak najbardziej przyjazny jednostkom, musi mieć prymat nad swobodą wykonywania prawa własności.

Pozostawienie właścicielowi nieruchomości zupełnej dowolności w sposobie zbudowania swojej nieruchomości jest nie do pogodzenia z prawami i wolnościami innych osób. Z tego względu konieczna jest regulacja, która wymusza na właścicielu terenu – inwestorze uwzględnienie kontekstu przestrzennego i urbanistycznego w jakim znajduje się jego nieruchomości. Niedopuszczalnym jest więc posadowienie obiektu, który swą funkcją i parametrami odbiega od tego jak zabudowane są sąsiednie nieruchomości, w danym obszarze urbanistycznym.

Tak samo niedopuszczalne będzie posadowienie obiektu bez nawiązania do jakiegokolwiek innego obiektu, gdyż powoduje to rozlewanie się zabudowy i nadmierną antropopresję na środowisko naturalne. Sytuowanie nowej zabudowy poza istniejącą strukturą funkcjonalno-przestrzenną potęguje problemy związane z przemieszczaniem się mieszkańców, obciążenie sieci transportowych oraz powoduje wzrost emisji szkodliwych substancji do środowiska w wyniku braku odpowiedniej infrastruktury (jak np. sieci kanalizacyjnej, gazowej czy ciepłowniczej). Co za tym idzie, ograniczenia wynikające z sytuowania nowej zabudowy wynikają z konieczności ochrony ładu przestrzennego, ale także takich wartości jak ochrona środowiska, zdrowie i życie mieszkańców.

Z tego powodu Minister Rozwoju, Pracy i Technologii wnosi o stwierdzenie, że zaskarżony przepis jest zgodny ze wskazanymi przepisami Konstytucji RP.

zał.:
- pełnomocnictwo
- odpisy stanowiska

Joanna Sauter-Kunach

RECENZJA PRAWNY
BD-1477