



b) art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 21 ust. 1 w związku z art 31 ust. 3 Konstytucji,

c) art. 2 w związku art. 64 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

2) art. 61 ust. 1 pkt 1 powołanej w punkcie 1 ustawy w związku z § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588) – „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” – z:

a) art. 64 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

b) art. 2 w związku z art. 64 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

### UZASADNIENIE

W            W. i K            W. (dalej: Skarżący) wnieśli o stwierdzenie niezgodności art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.; dalej: u.p.z.p. lub ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) oraz 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 dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588; dalej: rozporządzenie z 2003 r.) – w opisanym na wstępie zakresie – z wzorcami kontroli rekonstruowanymi z szeregu wskazanych w *petitum* skargi przepisów Konstytucji.

Skarga konstytucyjna wniesiona została przez Skarżących na tle następującego stanu faktycznego.

Decyzją nr            z            września 2016 r. Burmistrz P            odmówił ustalenia warunków zabudowy na działce nr            położonej w obrębie K            dla zamierzenia inwestycyjnego polegającego na dokonaniu procesu legalizacji budynku pełniącego funkcję rekreacji indywidualnej. W uzasadnieniu decyzji stwierdzono, że Gmina P            posiada studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, według którego teren inwestycji położony jest w obszarze rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Działka nr            znajduje się

poza skupioną zabudową wsi K , w obszarze całkowicie niezurbanizowanym, w otoczeniu terenów rolnych i leśnych. Lokalizowanie wnioskowanej zabudowy nie jest możliwe, gdyż inwestycja nie spełnia wymogu określonego w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

Skarżący wnieśli odwołanie od tej decyzji. Rozpoznające je Samorządowe Kolegium Odwoławcze w O (dalej: SKO), decyzją z stycznia 2017 r., utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję. SKO wskazało, że stosownie do treści § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia z 2003 r. w celu ustalenia wymagań dla 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 u.p.z.p. 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. Objęta wnioskiem Skarżących działka nr znajduje się w odległości około 530 metrów od najbliższej zabudowanej budynkiem mieszkalnym działki i – w ocenie SKO – trudno uznać, aby tworzyły one całość urbanistyczno – architektoniczną. W takiej sytuacji zwiększanie granic obszaru analizowanego do odległości około 500 metrów byłoby nieracjonalnym poszukiwaniem takiej zabudowy, która uzasadniałaby dopuszczalność lokalizacji zabudowy o cechach i parametrach wnioskowanych przez inwestora. Dlatego SKO podzieliło pogląd organu pierwszej instancji o niespełnieniu w rozpatrywanej sprawie warunku z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w O (dalej: WSA), wyrokiem z czerwca 2017 r., oddalił skargę Skarżących na decyzję SKO z stycznia 2017 r. W uzasadnieniu wyroku WSA wskazał, że celem postępowania w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy jest ocena, czy zamierzona przez inwestora zmiana zagospodarowania terenu, dla którego

nie został uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jest dopuszczalna. Dlatego też wydanie decyzji musi poprzedzać postępowanie wyjaśniające przeprowadzone przez właściwy organ w zakresie spełnienia przesłanek, o których mowa w art. 61 ust. 1 u.p.z.p., przy zachowaniu warunków określonych w przepisach rozporządzenia z 2003 r. Artykuł 61 ust. 1 u.p.z.p. wprowadza tzw. zasadę dobrego sąsiedztwa, uzależniającą zmianę w zagospodarowaniu terenu od dostosowania się do określonych cech zagospodarowania terenu sąsiedniego. Do ustalenia warunków zabudowy konieczne jest więc istnienie działki sąsiedniej, która dodatkowo jest zabudowana w sposób określony w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. W ocenie WSA, wielkość obszaru analizowanego została ustalona przez organy administracji w sposób prawidłowy. Organ administracji, przeprowadzając analizę, nie ma obowiązku rozszerzania obszaru analizowanego do takich wielkości, aż zostanie zabudowę odpowiednią do ustalenia warunków zabudowy dla żądanej przez inwestora inwestycji. Taka wykładnia art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. byłaby sprzeczna z założeniami ustawy. Organ nie musi trzymać się ściśle ram trzykrotności szerokości frontu działki. Jednak, powiększając ten obszar, ma obowiązek wziąć pod uwagę właściwości urbanistyczne i architektoniczne terenu. WSA zauważył również, że prawo własności nie jest prawem bezwzględny. Nie można z niego wyprowadzić uprawnień do realizacji zabudowy poza ramami przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Powyższy wyrok zaskarżyli Skarżący, zarzucając mu m.in. naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA), wyrokiem z listopada 2019 r., , oddalił skargę kasacyjną Skarżących. NSA stwierdził, 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. Określone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 sprawie Skarżących ustalono, że brak jest działek sąsiednich, które są zabudowane w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy oraz zagospodarowania terenu zgodnie z brzmieniem art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. 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.

Skarżący stwierdzają, że zasadniczym uprawnieniem właściciela nieruchomości gruntowej jest prawo do decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, będące przejawem prawa do korzystania z przedmiotu własności. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe w przypadku łącznego spełnienia warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. W sytuacji braku jakiegokolwiek zabudowy w sąsiedztwie nieruchomości, która ma zostać zabudowana, jej właściciel jest całkowicie pozbawiony możliwości realizacji przysługującego mu prawa własności, tj. prawa zabudowania. „Niemożność korzystania z nabytej działki z uwagi na niemożność jej zabudowy narusza istotę prawa własności” (skarga konstytucyjna, s. 4).

Ponadto, kwestionowane uregulowanie – w ocenie Skarżących – bezpodstawnie różnicuje sytuację prawną podmiotów podobnych, bowiem właściciel nieruchomości, dla której w wyznaczonym obszarze analizowanym istnieje inna nieruchomość mogąca 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 mogącej posłużyć jako wzorzec dla nowej zabudowy, takiej możliwości jest pozbawiony. W konsekwencji przepis ten faworyzuje jednych, dyskryminując drugich. W związku z tym, że art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną, dotyczącą konstytucyjnych wolności i praw jednostki, ten wzorzec kontroli połączony został z art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący podnoszą, że wynikający z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. brak odpowiedniej ochrony właściciela nieruchomości pozostaje w sprzeczności z zasadami: zaufania obywateli do państwa, sprawiedliwości społecznej oraz prawidłowej legislacji, tj. z zasadami wyprowadzonymi z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawa. Z nakazu ochrony własności oraz innych praw majątkowych wynikają określone obowiązki dla ustawodawcy. Jest to przede wszystkim pozytywny obowiązek stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym oraz negatywny obowiązek ustawodawcy powstrzymywania się od wprowadzania regulacji, które owe prawa mogłyby takiej ochrony pozbawiać lub ją ograniczać. Ustawodawca, wprowadzając konkretne obostrzenie, by co najmniej jedna działka sąsiednia w wyznaczonym obszarze analizowanym dla nieruchomości, której dotyczy wnioski o wydanie warunków zabudowy, była zabudowana w taki sposób, aby mogła stanowić wzorzec dla nowej zabudowy, nie spełnia powyższych kryteriów.

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, jest sprzeczna z istotą prawa własności. Wąskie rozumienie sąsiedztwa jest nadmiernym, formalistycznym podejściem prowadzącym do znacznego rygoryzmu odnoszącego się do możliwości zagospodarowania terenów pozbawionych planu miejscowego. 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 terenie objętym analizą urbanistyczną, które umożliwią uwzględnienie wniosku inwestora. Brak sprecyzowania i wyjaśnienia pojęcia „zbyt duża odległość” wprowadza niepewność co do obowiązującego prawa poprzez dużą dowolność interpretacyjną. Brak ten prowadzi do sytuacji, w której obywatel nie może przewidzieć rozstrzygnięcia w sprawie, a wynik jest dla niego sporym zaskoczeniem. To z kolei prowadzi do pogłębienia utraty zaufania do państwa. Wąskie rozumienie sąsiedztwa i wąska wykładnia zaskarżonego przepisu „pozostaje w sprzeczności z prawami zagwarantowanymi przez Konstytucję” (skarga konstytucyjna, s. 7).

Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

– art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.:

„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;”;

– § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia z 2003 r.:

„1. W celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznacza wokół działki budowlanej, której dotyczy wniosek 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 [u.p.z.p.]”.



2. Granice obszaru analizowanego wyznacza się na kopii mapy, o której mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1 ustawy [u.p.z.p.], w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniejszej jednak niż 50 metrów.”.

Merytoryczna ocena podniesionego w skardze zarzutu uzależniona jest od ustalenia, czy Trybunał Konstytucyjny ma podstawy do rozpoznania tej sprawy.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145; 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 46/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 29 oraz wyrok z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie prezentuje stanowisko, że skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым uprzednio w zarządzeniu wydanym w toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej lub wniosku (zob. postanowienia z: 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, *op. cit.*; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 4 lipca 2011 r., sygn. SK 27/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 63 oraz 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 42). Składu rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże także stanowisko zajęte w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie w przedmiocie

odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej (zob. wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 53 oraz wyrok z 29 kwietnia 2020 r., sygn. SK 24/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 19). Nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie oznacza konwalidacji wad formalnych danego pisma (zob. postanowienie z 27 listopada 2019 r., sygn. SK 17/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 65).

Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki naruszonych przez władze publiczne. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania tego środka zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w przepisach ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o TK). Do formalnych wymogów skargi konstytucyjnej, określonych w art. 53 ust. 1 ustawy o TK, należą m.in.: wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób, zostały naruszone, a także uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu. Obowiązek wypełnienia tych wymogów spoczywa na skarżącym. Nie jest natomiast rolą Trybunału Konstytucyjnego zastępowanie skarżącego w realizacji tego obowiązku, gdyż Trybunał nie może podejmować ani prowadzić spraw z urzędu. Warto przy tym odnotować, że aktualna regulacja tej materii stanowi powtórzenie unormowań wcześniejszych oraz ich doprecyzowanie na podstawie dorobku orzecznictwa i doktryny (stąd aktualność – w tym zakresie – orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w poprzednio obowiązujących stanach prawnych).

Z uwagi na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa, skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały

naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać „sposób” tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej a tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli. Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz regulacje konstytucyjne, z którymi kwestionowane przepisy są, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17).

Ustalając warunki właściwego wywiązania się przez podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności prawa z wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że nie czyni zadość rozważanej powinności samo przywołanie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów) bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych (zob. postanowienie z 26 listopada 2019 r., sygn. K 5/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 66). Co więcej, nie realizują omawianych wymagań uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Uzasadnienie zarzutów nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie, nie może mieć charakteru pozornego. Z tego samego względu nie wystarcza sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności przepisu wraz z przytoczeniem literalnego brzmienia wzorca kontroli (zob. wyrok z 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102). „Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (zarówno przyjętego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter

związkowy)” (postanowienie z 5 czerwca 2019 r., sygn. SK 29/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 28).

Formułując zarzut naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw, skarżący winien wykazać, że to właśnie w treści kwestionowanych przepisów upatrywać należy źródła takiego naruszenia. Zasadniczo więc, występując ze skargą konstytucyjną skarżący winien uprawdopodobnić, że przywrócenie stanu zgodności z Konstytucją warunkowane jest usunięciem z systemu prawnego normy, która doprowadziła do niedozwolonej ingerencji w jego status konstytucyjny. „Zarzuty skargi muszą uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co oznacza konieczność wywiedzenia ze skarżonych przepisów określonej normy (...) istotę skargi stanowi prawidłowe wskazanie normy płynącej z podstawy normatywnej rozstrzygnięcia i powiązanie jej z adekwatnymi wzorcami konstytucyjnymi, a następnie ukazanie sposobu naruszenia konstytucyjnych praw podmiotowych” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2008 r., sygn. Ts 177/08, OTK ZU nr 1/B/2009 r., poz. 51).

Zgodnie z ugruntowaną w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego zasadą *falsa demonstratio non nocet*, decydujące znaczenie dla wyznaczenia ram postępowania ma istota sprawy, ustalana na podstawie treści argumentacji przedstawionej przez wnoszącego o zbadanie kwestionowanego uregulowania. Nie rozstrzyga zatem sam sposób formalnego oznaczenia w *petitum* pytania prawnego (skargi, wniosku) przepisów, które są kwestionowane, ani postanowień konstytucyjnych, z których sąd pytający (skarżący, wnioskodawca) wywodzi wzorce kontroli.

Zasada *falsa demonstratio non nocet* nie może jednak służyć sanowaniu przez Trybunał Konstytucyjny uchybień formalnych pisma procesowego mającego inicjować postępowanie. Trybunał nie jest bowiem w stanie uzupełnić pytania prawnego (skargi konstytucyjnej, wniosku) o wzorce kontroli niewskazane przez podmiot inicjujący postępowanie ani zdjąć z niego ciężaru

obowiązku obalenia domniemania konstytucyjności (zob. postanowienie z 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 12).

Przedstawiony w analizowanej skardze problem konstytucyjny dotyczy dwóch kwestii. Po pierwsze – w odniesieniu do art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. – uniemożliwienia właścicielowi nieruchomości realizacji prawa do zabudowania działki w sytuacji, gdy na wyznaczonym obszarze analizowanym nie znajduje się ani jedna nieruchomość zabudowana w sposób dający podstawę ustalenia warunków nowej zabudowy. Po drugie – w odniesieniu do art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. w związku z § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia z 2003 r. – uniemożliwienia powiększenia obszaru analizowanego w celu poszukiwania zabudowanej nieruchomości, która mogłaby posłużyć jako wzorzec dla nowej zabudowy, z powodu „zbyt dużej odległości” między działkami.

Dokonując oceny formalnej analizowanej skargi, należy przede wszystkim zauważyć, że Skarżący sformułowali w jej *petitum* dwa zarzuty względem art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. oraz względem tego przepisu w związku z § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia z 2003 r. i wnieśli o zbadanie zgodności zakwestionowanych uregulowań z – odpowiednio – trzema i dwoma wzorcami kontroli rekonstruowanymi z różnych grup przepisów Konstytucji. Mimo stosunkowo szerokiego zakresu zaskarżenia i wielości rozbudowanych wzorców kontroli, uzasadnienie prawne zasadności wniesienia skargi konstytucyjnej jest ogólne, odnoszące się łącznie do podniesionego problemu konstytucyjnego, bez analizy zawierającej argumenty świadczące o niezgodności poszczególnych zaskarżonych uregulowań z przepisami Konstytucji powołanymi zarówno jako główne, jak i jako związkowe wzorce kontroli.

Osią zarzutów Skarżących jest naruszenie prawa własności. W każdym z powołanych w odrębnych podpunktach *petitum* skargi wzorców kontroli wymieniony jest art. 64 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

System prawny oraz gospodarczy Rzeczypospolitej oparty jest na silnej ochronie prawa własności i innych praw majątkowych. Konstytucja, ustanawiając ochronę własności, nie czyni tego jednak w sposób absolutny. W pewnych okolicznościach nawet daleko idąca ingerencja w to najmocniej chronione prawo majątkowe, włącznie z pozbawieniem tego prawa, jest dopuszczalna, a czasem nawet – z punktu widzenia ochrony innych wartości konstytucyjnych – konieczna. Dopuszczalny zakres i tryb wprowadzania ograniczeń prawa własności określa przede wszystkim art. 64 ust. 3 Konstytucji. Własność może być – według tego przepisu – ograniczona tylko w drodze ustawy i wyłącznie w zakresie, w jakim ustawa nie narusza istoty prawa własności. Ograniczenie powinno być przy tym uzasadnione koniecznością realizacji jednej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji i może być dokonane tylko z uwzględnieniem uwarunkowań tam określonych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2015 r., sygn. SK 59/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 162). Ocena spełnienia przesłanki „konieczności” wymaga przeprowadzenia tzw. testu proporcjonalności. Zgodnie z ustalonym na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „wymaga to udzielenia odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*)” (wyrok z 13 października 2015 r., sygn. P 3/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 145).

W analizowanej skardze Skarżący stwierdzają, że brak możliwości zabudowania działki w przypadku nieistnienia zabudowy na sąsiednich nieruchomościach narusza istotę prawa własności. Skarżący nie przedstawiają jednak żadnej argumentacji wskazującej, że dowolna zmiana zagospodarowania

przez właściciela terenu, z pominięciem wymagań zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zawarta jest w istocie prawa własności. Uzasadnienie, ograniczone jedynie do gołosłownej tezy o naruszeniu istoty prawa własności, należy uznać za powierzchowne i niewystarczające do skutecznego zakwestionowania konstytucyjności zaskarżonego uregulowania.

Jako przepis związkowy w każdym z wzorców kontroli powołany został art. 31 ust. 3 Konstytucji. Prawo własności, co zostało już zasygnalizowane, nie podlega absolutnej ochronie. Skarżący nie dokonują jednak nawet w minimalnym zakresie oceny regulacji art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. ani tego przepisu w związku z § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia z 2003 r. przy wykorzystaniu testu proporcjonalności. Nie wykazują ani nieprzydatności kwestionowanych norm przy uwzględnieniu kontekstu normatywnego, w jakim one funkcjonują, ani ich zbędności, ani też braku proporcjonalności *sensu stricto*. W uzasadnieniu skargi brak jest jakiegokolwiek odniesienia do tego związkowego wzorca kontroli.

Drugim wzorcem kontroli w odniesieniu do art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Skarżący uczynili art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W uzasadnieniu skargi Skarżący stwierdzają, że zaskarżony przepis bezpodstawnie różnicuje sytuację prawną podobnych podmiotów, tj. właścicieli działek, dla których w wyznaczonym obszarze analizowanym istnieje inna nieruchomość mogąca posłużyć jako wzorzec dla nowej zabudowy, oraz właścicieli takich działek, dla których brak jest innych nieruchomości mogących posłużyć jako wzorzec dla nowej zabudowy.

W rozpatrywanym przypadku wątpliwości budzi już samo wskazanie przez Skarżących podmiotów podobnych. Przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy, z uwagi na konieczność uwzględniania zasady dobrego sąsiedztwa, kwestia rodzaju zabudowy na działkach sąsiednich jest istotnym kryterium uzasadniającym zróżnicowanie rozstrzygnięć organów administracji. Dla

zapewnienia ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju konieczne jest uwzględnianie funkcji, parametrów i cech zabudowy na działkach wchodzących w skład analizowanego obszaru. Prowadzi to do różnorodnego określania warunków zabudowy na każdej nieruchomości. Tym samym legitymowanie się przez porównywanych inwestorów jedynie wyróżnikiem w postaci posiadania prawa własności nieruchomości nie powinno zostać uznane za relewantną cechę wspólną przy ocenie formułowanego przez Skarżących zarzutu w stosunku do regulacji określającej warunki dopuszczające wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

Prezentując nawet inną ocenę i przyjmując, że wskazane przez Skarżących grupy właścicieli są podmiotami podobnymi, pamiętać należy, iż nie zawsze rozbieżność potraktowania sytuacji podobnych jest konstytucyjnie niedopuszczalna, bo mogą zachodzić wypadki, gdy odmienność tego potraktowania będzie usprawiedliwiona. „Argumenty uzasadniające odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą: 1) uwzględniać zasadę relewancji, czyli pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści; wprowadzane zróżnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione; 2) uwzględniać zasadę proporcjonalności, czyli waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 października 2015 r., sygn. SK 63/12, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 146).

Skarżący nie przedstawiają jednak żadnych argumentów podważających konstytucyjną dopuszczalność odmiennego traktowania wskazanych przez Nich grup właścicieli nieruchomości ubiegających się o wydanie decyzji o warunkach



zabudowy. Samo twierdzenie inicjatora postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym o nierównym traktowaniu określonych grup podmiotów nie jest równoznaczne z obaleniem domniemania konstytucyjności zakwestionowanego uregulowania. To skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zaskarżonej normy. Nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz regulacje konstytucyjne, z którymi kwestionowane przepisy są, w jego opinii, niezgodne.

Zarówno wobec art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., jak i wobec tego przepisu w związku z § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia z 2003 r. Skarżący wskazali jako wzorzec kontroli art. 2 w związku art. 64 ust. 1, 2 i 3 w związku art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Podobnie jak w przypadku poprzednio omówionego wzorca kontroli, tak i w tym przypadku Skarżący ograniczyli się do sformułowania zdania twierdzącego o naruszeniu określonych zasad („Brak odpowiedniej ochrony właściciela nieruchomości [...] 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”) bez przedstawienia adekwatnej argumentacji świadczącej o merytorycznej niezgodności zachodzącej między zaskarżonymi w punkcie 1 i 2 *petitum* skargi konstytucyjnej unormowaniami a tymi, które składają się na podany wzorzec kontroli. Powinnością Skarżących było wyjaśnienie, na czym owa niezgodność polega. Spełnienie tej powinności jest z kolei konieczną przesłanką do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej.

Uzasadnienie drugiego zarzutu z *petitum* analizowanej skargi konstytucyjnej koncentruje się na braku sprecyzowania pojęcia „zbyt duża odległość”, co – zdaniem Skarżących – skutkuje niedopuszczalnością poszerzenia wyznaczonego obszaru analizowanego w celu poszukiwania

zabudowanej nieruchomości, która mogłaby posłużyć jako wzorzec dla nowej zabudowy.

Zaskarżone przepisy, tj. art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. oraz § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia z 2003 r., nie posługują się jednak pojęciem „zbyt duża odległość”. W § 3 ust. 2 rozporządzenia z 2003 r. określono jedynie minimalne granice obszaru analizowanego (odległość nie mniejsza niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniej jednak niż 50 metrów).

Trybunał Konstytucyjny, dokonując w wyroku z 20 lipca 2010 r., sygn. K 17/08 (OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 61) oceny orzecznictwa sądownoadministracyjnego dotyczącego omawianej kwestii, stwierdził, że przyjmuje się w nim, iż jeżeli w odległości 50 metrów nie znajduje się żadna działka sąsiednia w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, organ powinien przyjąć obszar analizowany większy niż minimalny. Dopuszczalna jest każda analiza zabudowy przeprowadzana na większym obszarze, na którym jednak występować musi przynajmniej jedna działka sąsiednia. Takiego zabiegu nie można wówczas traktować jako naruszenia prawa, o ile przy ustaleniach została wzięta pod uwagę zasada dobrego sąsiedztwa.

W powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny dostrzegł również, że „orzecznictwo sądownoadministracyjne, chroniąc konstytucyjnie gwarantowane uprawnienia osoby władającej działką na podstawie tytułu prawnego uprawniającego do budowy, nie poprzestaje na językowym brzmieniu art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o p.z.p. i szeroko interpretuje przede wszystkim ustawowe pojęcie «działki sąsiedniej». Chodzi w nim nie tyle o działki przyległe do nieruchomości będącej przedmiotem wniosku inwestora, ile raczej o pewien obszar tworzący urbanistyczną całość, pozwalający organowi dokonać jak najlepszej oceny sytuacji faktycznej pod względem możliwości zrealizowania planowanej inwestycji przy zachowaniu ustawowych warunków wynikających

z art. 61 ust. 1 pkt 1-3 tej ustawy (...) Pojęcie «działki sąsiedniej» w razie wątpliwości jest interpretowane na korzyść obywatela, tj. na korzyść jego uprawnień właścicielskich. Za szerokim, funkcjonalnym rozumieniem pojęcia działki sąsiedniej przemawia zarówno konstytucyjna ochrona prawa własności, jak i deklarowana w art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. zasada wolności zagospodarowania terenu». W konkluzji wyroku Trybunał stwierdził natomiast, że „[k]westionowane przepisy [art. 61 ust. 6 i 7 u.p.z.p. – przypis własny] nie dopuszczają do nadmiernego ograniczenia uprawnień inwestora do zagospodarowania terenu inwestycyjnego na skutek dowolnej interpretacji przez organ administracji pojęcia «działki sąsiedniej», «obszaru analizowanego» i «dostępu z tej samej drogi publicznej». Pojęcia te zostały dookreślone w wieloletnim orzecznictwie sądów administracyjnych” (*op. cit.*).

NSA, rozpatrując skargę kasacyjną Skarżących, również uznał za dopuszczalne wyznaczenie większego obszaru analizowanego wokół inwestycji, niż wynika to z § 3 ust. 2 rozporządzenia z 2003 r., który określa jedynie minimalne granice takiego obszaru. Wyznaczony obszar analizowany tworzyć jednak powinien całość urbanistyczną, którą dla każdego przypadku określić należy oddzielnie. Zdaniem NSA, w sprawie Skarżących, uwzględniając 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.

Skarżący, uzasadniając drugi zarzut skargi konstytucyjnej, nie wykazali, że to właśnie w treści kwestionowanych przepisów upatrywać należy źródła naruszenia Ich konstytucyjnie chronionych praw. Twierdzenie, że brak sprecyzowania pojęcia „zbyt duża odległość” wprowadza niepewność co do obowiązującego prawa, nie zostało poparte żadnymi argumentami, a w świetle wyroków sądów administracyjnych – powołanych w cytowanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 17/08 – jawi się jako bezpodstawne.

Uwagi Skarżących, kwestionujące prawidłowość wyznaczenia granic obszaru analizowanego w Ich sprawie oraz zasadność odstąpienia od poszukiwania w większej odległości nieruchomości zabudowanej w sposób dający podstawę do określenia wymagań dotyczących nowej zabudowy, dotyczą materii stosowania prawa, pozostającej poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał ten, jako sąd prawa, a nie faktu, nie jest bowiem władny oceniać, czy sąd lub organ orzekający dokonał poprawnego zastosowania przepisów oraz interpretacji faktów. Nie stanowi również dodatkowej instancji służącej kontroli orzeczeń zapadłych w jednostkowych przypadkach (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 10 września 2020 r., sygn. SK 44/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 47).

Przytoczone argumenty stanowią podstawę do przyjęcia, że analizowana skarga konstytucyjna nie spełnia wymagań sformułowanych w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Zasadne jest zatem umorzenie postępowania w niniejszej sprawie na mocy art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Dlatego wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
Robert Herzig  
Zastępca Prokuratora Generalnego