

pozbawiony jest możliwości realizowania swojego prawa do zabudowy, ponadto, znajduje się w gorszym położeniu od właściciela nieruchomości dla której w wyznaczonym obszarze analizowanym taka nieruchomość istnieje, jego prawo do zabudowy jest wówczas realizowane, co w konsekwencji prowadzi do dyskryminacji obywateli RP faworyzując właścicieli nieruchomości, w obrębie których znajdują się inne nieruchomości, które mogą posłużyć, jako „wzorzec” dla nowej zabudowy - jest sprzeczny z:

- a) art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP w zw. art. 21 ust. 1, w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
- b) 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;
- c) art. 2 Konstytucji RP w zw. art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP w zw. art. 21 ust. 1, w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

2. uznanie art. 61 ust. 1 pkt 1) u.p.z.p., w zw. z § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczącej nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003.164.1588) (dalej zwanym „rozporządzeniem”) - *będącego podstawą prawną rozstrzygnięcia prawomocnego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia listopada 2019 r. sygn. akt (doręczonego wraz z pisemnym uzasadnieniem na adres kancelarii pełnomocnika Skarżących w dniu 20.01.2020 r.)* - w zakresie, w jakim wyklucza możliwość powiększenia, poszerzenia obszaru analizowanego ze względu na „zbyt dużą odległość”, w celu poszukiwania nieruchomości zabudowanej w sposób dający podstawę określenia wymagań dotyczącej nowej zabudowy i tym samym pozbawia właściciela nieruchomości na której inwestycja ma być zrealizowana możliwości zagospodarowania terenu, który nie ma uchwalonego planu miejscowego z uwagi na niemożność jego zabudowy; realizuje zasadę dobrego sąsiedztwa w ujęciu wąskim i rygorystycznym dając im pierwszeństwo nad wykonywaniem, realizowaniem uprawnień wynikających z prawa własności – jest sprzeczny z:

- a) z art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP w zw. art. 21 ust. 2, w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
- b) art. 2 Konstytucji RP w zw. art. 64 ust. 1, 2 i 3, w zw. art. 21 ust. 1, w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

- II. Wnoszę o zasądzenie na rzecz Skarżących zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa prawnego według norm przepisanych.

Droga sądowa w niniejszej sprawie została wyczerpana. Od prawomocnego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia listopada 2019 r. sygn. akt nie były wnoszone nadzwyczajne środki zaskarżenia. W związku z powyższym koniecznym było wniesienie skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego.

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w O wyrokiem z dnia .06.2017 r. w sprawie o sygn. akt oddalił skargę W i K W wniesioną na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w O z dnia .01.2017 r. sygn. akt utrzymującą w mocy decyzję Burmistrza P z dnia .09.2016 r. o odmowie ustalenia warunków zabudowy. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że stanowisko organów jest prawidłowe. Zdaniem Sądu wielkość obszaru analizowanego została ustalona w sposób prawidłowy, a powiększenie wyznaczonego obszaru analizowanego jest niedopuszczalne. Zdaniem Sądu na działce nr znajduje się budynek mieszkalny oraz budynek gospodarczy. Działka ta jednak znajduje się w odległości około 530 metrów od wnioskowanego terenu oraz w odległości około 470 metrów od granic obszaru analizowanego. Z tego powodu działka objęta wnioskiem nie tworzyłaby całości urbanistyczno – architektonicznej z najbliższą działką zabudowaną ze względu na zbyt dużą odległość. W związku z powyższym nie został spełniony warunek określony w art. 61 ust. 1 pkt 1) u.p.z.p.

Od powyższego wyroku Skarżący wnieśli skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który wyrokiem z dnia listopada 2019 r. utrzymał w mocy zaskarżony wyrok. Naczelnny Sąd Administracyjny wskazał, że niedopuszczalnym jest poszerzenie obszaru analizowanego w celu poszukiwania nieruchomości „podobnych” do których można nawiązać. Ustalając bowiem granice obszaru analizowanego należy mieć na względzie ustawową zasadę dobrego sąsiedztwa określoną w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

Rozstrzygnięcie to prowadzi do naruszenia konstytucyjnych praw Skarżących, a naruszenie te ma charakter osobisty, bezpośredni i aktualny. Droga sądowa została wyczerpana. W związku z powyższym Skarżący pragną poddać przepis prawa będący podstawą prawomocnego rozstrzygnięcia pod kątem jego zgodności z Konstytucją RP.

Uzasadnienie prawne w zakresie zasadności wniesienia skargi konstytucyjnej.

Prawo własności jest jednym z podstawowych praw człowieka, które podlega konstytucyjnej i konwencyjnej ochronie. Konstytucja RP zalicza własność do katalogu praw

podstawowych, art. 21 ust. 1 stwierdza bowiem "Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia". Z kolei art. 64 stanowi że "każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia" (ust. 1); podlegają one równej ochronie prawnej (ust. 2), a "własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności" (ust. 3). Zasadniczym uprawnieniem właściciela nieruchomości gruntowej jest prawo do decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, będące przejawem prawa do korzystania z przedmiotu własności. Ograniczenia prawa własności, jako wartości która podlega ochronie w Konstytucji RP mogą wyłącznie wynikać z ustaw (Z. Czarnik: *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości*, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2006/2/42). Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 6 ust. 2 podkreśla, że w granicach określonych ustawą każdy ma prawo (...) do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich.

Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe w przypadku łącznego spełnienia warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. Jednym z tych warunków jest by **co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, była 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.** Ustawodawca nawiązał tym samym do określonego w art. 2 pkt 1 u.p.z.p. pojęcia "ładu przestrzennego", czyli takiego ukształtowania przestrzeni, które tworzyć ma harmonijną całość z uwzględnieniem rozmaitych wymagań w tym m.in. kompozycyjno-estetycznych. W sytuacji jednakże braku jakiegokolwiek zabudowy w sąsiedztwie nieruchomości, która ma zostać zabudowana zgodnie, z literalnym brzmieniem w/w przepisu jej właściciel jest całkowicie pozbawiony możliwości realizacji przysługującego mu prawa własności – prawa zabudowania. W przypadku braku takiej zabudowy w sąsiedztwie nieruchomości, której dotyczy wnioszek sprawa, że właściciel nigdy nie będzie mógł zabudować swojego terenu. Niemożność korzystania z nabytej działki z uwagi na niemożność jej zabudowy narusza istotę prawa własności. W takich sytuacjach na obszarze niezabudowanym (nieurbanizowanym) nigdy nie mógłby powstać jakikolwiek budynek z tego tylko względu, że na innych działkach takiego budynku nie ma. Już sam zwrot użyty w przepisie „co najmniej jedna działka jest zabudowana” oznacza, że na tej jednej działce musiał kiedyś powstać budynek, dla którego nie było wzorca do ustalenia warunków zabudowy. W związku z powyższym, brak wystarczającej ochrony prawa własności w przypadku braku w obszarze analizowanym nieruchomości, która mogłaby posłużyć, jako wzorzec dla nowej zabudowy jest sprzeczny z istotą prawa własności.

Ponadto, takie uregulowanie przepisu bezpodstawnie różnicuje sytuację prawną podmiotów podobnych, bowiem właściciel nieruchomości dla której w wyznaczonym obszarze analizowanym istnieje inna nieruchomość, która mogłaby posłużyć, jako wzorzec dla nowej zabudowy – może w pełni realizować przysługujące mu prawo własności. Z kolei właściciel nieruchomości, która położona jest w obszarze mało zurbanizowanym i w sąsiedztwie której brak nieruchomości, która mogłaby posłużyć jako wzorzec dla nowej zabudowy takiej możliwości jest pozbawiony. W konsekwencji przepis ten faworyzuje jednych, drugich dyskryminując. Art. 32 ust. 1 Ustawy Zasadniczej stanowi, że *„Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym, zaś ust. 2 wskazuje, że „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”*. W tym miejscu należy wskazać, czy art. 32 Konstytucji rodzi prawo podmiotowe i czy może stanowić podstawę do wniesienia skargi konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 24 października 2001 r. (*sygn. akt SK 10/01, Legalis nr 50925*) stwierdził, że art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną, dotyczącą konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Dlatego też powinien być w pierwszej kolejności odnoszony do konkretnych przepisów Konstytucji. Mamy tu do czynienia z sytuacją „współstosowania” dwóch przepisów Konstytucji, a więc nie tylko z prawem do równego traktowania, ale ze skonkretyzowanym prawem do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych. W skardze konstytucyjnej należy powołać oba przepisy Konstytucji, dopiero one wyznaczają bowiem konstytucyjny status jednostki, który przez regulację ustawową lub podustawową został naruszony. W związku z powyższym w niniejszej skardze art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP (prawo do równego traktowania, niedyskryminowania) został połączony z art. 64 ust. 1, 2 i 3 (prawo do własności, podlegające równej dla wszystkich ochronie prawnej) oraz 21 ust. 1 (jako obowiązek zapewnienia ochrony praw rzeczowych).

Brak odpowiedniej ochrony właściciela nieruchomości, w obrębie której nie ma innej nieruchomości zabudowanej, która mogłaby posłużyć, jako wzorzec dla nowej zabudowy pozostaje w sprzeczności z zasadą zaufania obywateli do państwa, sprawiedliwości społecznej, prawidłowej legislacji tj. z zasadami wyprowadzonymi z zasady demokratycznego państwa prawa, o której mowa w art. 2 Konstytucji RP należącej do podstawowego kanonu państwa konstytucyjnego. Nakaz ochrony własności oraz innych praw majątkowych nakłada określone obowiązki na ustawodawcę zwykłego. Chodzi przede wszystkim o pozytywny obowiązek stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym oraz o negatywny obowiązek ustawodawcy powstrzymywania się od wprowadzania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być ponadto realna. Ustawodawca, korzystając z przysługującej mu swobody regulacyjnej w sferze kształtowania wolności i praw musi każdorazowo uwzględniać wszystkie okoliczności konstytucyjne z poszanowaniem podstawowych praw przysługujących obywatelom, lojalnie postępując wobec nich wszystkich.

Ustawodawca wprowadzając konkretne obostrzenie, by co najmniej jedna działka sąsiednia w wyznaczonym obszarze analizowanym dla nieruchomości, dla której dotyczy wnioszek o wydanie warunków zabudowy była zabudowana w taki sposób by mogła stanowić wzorzec dla nowej zabudowy nie spełnia powyższych kryteriów. W sytuacji bowiem braku takiej nieruchomości właściciel pozbawiony jest możliwości zabudowania swojego terenu. Jego prawa konstytucyjne nie są zabezpieczone w odpowiedni sposób.

Niedopuszczalność poszerzenia wyznaczonego obszaru analizowanego w celu poszukiwania zabudowanej nieruchomości, która mogłaby posłużyć, jako „wzorzec” dla nowej zabudowy ze względu na „zbyt dużą odległość” (ok. 450 – 550 m) jest sprzeczne z istotą prawa własności. Wąskie rozumienie sąsiedztwa jest nadmiernym, formalistycznym podejściem prowadzącym do znacznego rygoryzmu odnośnie możliwości zagospodarowania terenów pozbawionych planu miejscowego. Blokuje to możliwość wydania decyzji o warunkach zabudowy, mimo że ład przestrzenny nie jest zagrożony. Formalistyczne ograniczanie sposobu wyznaczenia granic obszaru analizowanego i przyjmowanie za prawidłowy wyłącznie taki, który uwzględni minimalne odległości lub zwiększone w niewielkim tylko stopniu w istotny sposób narusza prawo własności zagwarantowane przez Konstytucję RP i prowadzi do sytuacji, że na takich terenach nigdy nie powstanie nowa zabudowa.

Realizacja prawa własności nakazuje szerokie rozumienie pojęcia sąsiedztwa zastosowanego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co ma prowadzić w istocie do czynienia przez właściwy organ takich poszukiwań na danym terenie, objętym analizą urbanistyczną, która umożliwi uwzględnienie wniosku inwestora. W przeciwnym razie formalistyczne podejście polegające na uznaniu prymatu ładu przestrzennego nad prawem własności prowadzi do hamowania budownictwa i pełnego realizowania przysługującego prawa własności. Konfrontacja między własnością a ładem przestrzennym musi wypadać na korzyść własności, gdyż taka tylko interpretacja zachowuje własność, jako prawo podstawowe (*Z. Czarnik: Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2006/2/42*). Przy braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dbałość o ład nie powinna być realizowana przez bardzo restrykcyjne rozumienie przepisów prowadzące do odmowy ustalenia warunków zabudowy i wstrzymania wszelkich procesów inwestycyjnych. Gminy nie mając uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą skutecznie w takich sytuacjach ograniczać prawa właścicieli działek do realizacji inwestycji budowlanych na terenie mało zurbanizowanym.

Ponadto, brak sprecyzowania i wyjaśnienia pojęcia „zbyt duża odległość” wprowadza niepewność co do obowiązującego prawa poprzez dużą dowolność interpretacyjną. Brak definicji, jak należy rozumieć to pojęcie, w oparciu, o jakie dokładnie okoliczności i kryteria daną odległość można zakwalifikować, jaką zbyt dużą, co konkretnie decyduje, o ile obszar analizowany może być zwiększony powoduje, że obywatel nie może przewidzieć

rozstrzygnięcia w sprawie, a wynik jest dla niego sporym zaskoczeniem. To z kolei prowadzi do pogłębienia utraty zaufania do państwa. W jednej sprawie odległość 500 metrów nie jest znaczna i można o nią powiększyć wyznaczony obszar realizowany. Wtedy konstytucyjnie zagwarantowane prawo własności jest w pełni realizowane. Podczas gdy w innej sprawie odległość ta jest traktowana jako zbyt duża, co powoduje niedopuszczalność poszerzenia obszaru analizowanego w celu poszukiwania nieruchomości zabudowanej mogącej stanowić „wzorzec” dla nowej zabudowy. Cechy charakterystyczne prawa własności nakazują opowiedzieć się za szerokim pojęciem dobrego sąsiedztwa, co z kolei winno dawać asumpt do poszerzenia obszaru analizowanego. Wąskie bowiem ujęcie sąsiedztwa i wąskie wykładnia tego przepisu pozostaje w sprzeczności z prawami zagwarantowanymi przez Konstytucję RP.

Mając na uwadze powyższe okoliczności wnoszę, jak w petitum.



Załączniki:

- 1) Pełnomocnictwo wraz z potwierdzeniem uiszczenia opłaty skarbowej.
- 2) Wyrok WSA w O z dnia czerwca 2017 r. sygn. akt wraz z uzasadnieniem.
- 3) Wyrok NSA w Warszawie z dnia listopada 2019 r. sygn. akt wraz z uzasadnieniem.
- 4) Potwierdzenie otrzymania wyroku NSA wraz z pisemnym uzasadnieniem.
- 5) 5 odpisów skargi konstytucyjnej wraz z załącznikami.