



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 5 kwietnia 2019 r.

Pozycja 73

POSTANOWIENIE

z dnia 23 października 2018 r.

Sygn. akt Ts 23/18

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Pszczółkowski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej B.B. w sprawie zgodności:

art. 6 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 6 i 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, ze zm.),
z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 9 lutego 2018 r. (data nadania) B.B. (dalej: skarżąca) zarzuciła, że art. 6 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 6 i 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, ze zm., dalej: u.p.z.p.) jest niezgodny z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą.

Skarżąca jest właścicielką nieruchomości gruntowej o powierzchni 843 m² położonej na terenie objętym planem zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonym uchwałą Rady Miasta K. Działka skarżącej leży na terenie oznaczonym na planie symbolem [...]. Na terenie tym, zgodnie z zapisami planu dopuszczalna będzie jedynie zabudowa jednym obiektem handlowym o powierzchni powyżej 2000 m², a działki powstałe w wyniku scalenia i podziału będą musiały mieć powierzchnię nie mniejszą niż 1000 m².

Skarżąca wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. (dalej: WSA) o stwierdzenie nieważności części zapisów planów, podnosząc m.in., iż doszło do rażącego przekroczenia władztwa planistycznego organu. W ocenie skarżącej, organ, przy niejednorodnej strukturze właścicielskiej terenu, umożliwia dokonanie inwestycji tylko jednemu z właścicieli większej działki. Wyrokiem WSA z 22 września 2015 r. w sprawie o sygn. [...] skarga została oddalona. Podstawą rozstrzygnięcia było przede wszystkim uznanie, iż zaskarżone unormowania planu zagospodarowania mieszczą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Od tego orzeczenia skarżąca wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Ad-

ministracyjnego, który wyrokiem z 26 września 2017 r. (sygn. [...]) skargę kasacyjną oddalił. Orzeczenie to, wraz z uzasadnieniem, zostało doręczone skarżącej 10 listopada 2017 r.

Zarządzeniem z 20 marca 2018 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącej 28 marca 2018 r.) sędzia Trybunału Konstytucyjnego wezwał pełnomocnika skarżącej do usunięcia braków formalnych skargi.

W piśmie procesowym z 4 kwietnia 2018 r. (data nadania) pełnomocnik odniósł się do zarządzenia i doręczył pełnomocnictwo (wraz z czterema kopiami i dowodem opłaty) z 1 lutego 2018 r.

Skarżąca wskazała, że zaskarżone przepisy naruszają jej prawo do własności oraz zasadę proporcjonalności „poprzez wprowadzenie możliwości ograniczeń prawa własności prowadzących do naruszenia jego istoty niezależnie od przesłanek uzasadniających takie ograniczenia wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

Skarżąca w uzasadnieniu twierdzi, że zaskarżone przepisy umożliwiają takie ograniczenie prawa własności, które godzi faktycznie w jego istotę. Wskazuje, że „w ustawie nie wskazano przy tym, co może być przyczynkiem do zastosowania najbardziej uciążliwych dla właściciela regulacji planu zagospodarowania (np. ograniczenia zabudowy)”. W ocenie skarżącej dochodzi przez to do faktycznego „wywłaszczenia” pod pozorem realizacji władztwa planistycznego, a nadto organ, ograniczając prawo własności, może rozstrzygać nie tylko o prymacie interesu publicznego nad prywatnym, lecz także o pierwszeństwie jednego prawa prywatnego nad drugim. Skarżąca wskazuje na szeroki katalog przesłanek, na podstawie których można realizować władztwo planistyczne, oraz szerokie uprawnienia organów wykonujących zadania planistyczne co stoi w sprzeczności z zamkniętym i wąskim katalogiem przyczyn ograniczenia praw, w tym prawa własności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Skarżąca „nie kwestionuje faktu, iż prawo własności nie jest prawem nieograniczonym i godzi się na pewne ograniczenia, niemniej nie może zostać zaakceptowany stan prawny, w którym własność ograniczana jest w sposób, który narusza samą jej zasadę i nie stoi za tym uzasadniony interes publiczny, lecz cały zestaw nieprzejrzystych przesłanek”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p. TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Służy ono wyeliminowaniu – już w początkowej fazie postępowania – spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygania. Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu, gdy nie spełnia ona określonych przez prawo wymagań lub jest oczywiście bezzasadna.

2. Przedmiotem skargi konstytucyjnej, zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, może być ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącej określonych w Konstytucji.

3. W ocenie Trybunału rozpatrywana skarga konstytucyjna warunku powyższego nie spełnia.

4. W skardze zakwestionowany został art. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, ze zm., dalej: u.p.z.p.) w brzmieniu „Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują,

wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości” oraz art. 15 ust. 2 pkt 6 i 9 u.p.z.p. wymieniający co obowiązkowo określa się w planie miejscowym.

Skarżąca wskazała też, że organom wykonującym zadania planistyczne w zakresie realizacji władztwa planistycznego przyznane zostały, zbyt szerokie uprawnienia, na nieprzejrzyste przesłanki jego ustalania oraz na brak szczegółowych regulacji co do przyczyn zastosowania np. ograniczania zabudowy wobec właścicieli.

5. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, istota zarzutu sprowadza się do zakwestionowania takiej normy prawnej, której – jak twierdzi skarżąca – zaskarżone przepisy nie zawierają. Argumentacja skargi sprowadza się do sformułowania zarzutu nieistnienia regulacji, której treścią byłoby uregulowanie przyczyn zastosowania najbardziej uciążliwych dla właściciela regulacji planu zagospodarowania (np. ograniczenia zabudowy).

W tym sensie zakwestionowane przepisy nie mogły stanowić podstawy wydania ostatecznego orzeczenia, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Zarzuty dotyczące niedostatecznych gwarancji ustawowych dla ochrony własności w przypadku uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania są w rzeczywistości skierowane przeciwko zaniechaniu wskazania w ustawie przyczyn do zastosowania ograniczeń prawa własności, takich, jak np. ograniczenie zabudowy. Zaniechanie prawodawcze nie może być przedmiotem skargi konstytucyjnej, gdyż w myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga ta przysługuje w sprawie zgodności z Konstytucją aktu normatywnego.

6. Skarga nie dostarczyła argumentów, że jej zarzuty odnoszą się do luki normatywnej oraz że brak uregulowania przyczyn zastosowania ograniczeń dla właściciela stanowi pominięcie ustawodawcze. Skarżąca była obowiązana do oznaczenia przepisu, którego zakres zastosowania – jako zbyt wąski, czyli nieobejmujący tego zakresu przyczyn ograniczenia własności, które zgodnie z normami konstytucyjnymi winien obejmować – jest przedmiotem wyśuwanych w skardze zarzutów (zob. postanowienie TK z 24 października 2007 r., sygn. Ts 42/07, OTK ZU nr 1/B/2008, poz. 37). Takiego wyводу skarga nie zawiera, a braku tego Trybunał Konstytucyjny nie jest władny usunąć z uwagi na związanie granicami skargi.

7. Na marginesie Trybunał Konstytucyjny ponadto przypomina, że stoi na stanowisku, iż „ingerencja organów władzy publicznej w sferę prawa własności, mająca na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom określonych działań dla rynku pracy, komunikacji, istniejącej sieci handlowej oraz zaspokojenia potrzeb i interesów konsumentów mieści się w zakresie wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ingerencja podyktowana przedstawionymi względami służy ochronie wolności i praw innych osób. Wprowadzenie ograniczeń w zakresie budowy wielopowierzchniowych obiektów handlowy[ch] na danym terenie może być uzasadnione koniecznością ochrony innych wartości konstytucyjnych” (zob. wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29).

8. Trybunał, odnosząc się do zarzutu w niniejszej skardze konstytucyjnej w postaci „nieumotywowania w żaden racjonalny sposób ograniczenia prawa zabudowy co do obiektu handlowego”, przypomina, że do kognicji Trybunału nie należy kontrola sposobu stosowania prawa, kontrola prawidłowości ustaleń sądu ani kontrola sposobu wykładni obowiązujących przepisów (por. wyrok TK z 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52).

9. Skarga konstytucyjna nie spełnia warunków formalnych, dlatego Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 61 ust. 4 pkt 2 u.o.t.p. TK, odmawia nadania jej dalszego biegu.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p. TK skarżącej przysługuje prawo wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty jego doręczenia.