



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 17 stycznia 2017 r.

Pozycja 17

POSTANOWIENIE
z dnia 11 kwietnia 2016 r.
Sygn. akt Ts 104/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej R.E.-L. i R.L. w sprawie zgodności:

art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, ze zm.) z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 9 marca 2015 r., sporządzonej przez pełnomocnika, R.E.-L. i R.L. (dalej: skarżący) zakwestionowali zgodność z Konstytucją art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.2015.199, ze zm.; dalej: upzp). Wobec zaskarżonego przepisu upzp, w zakresie, w jakim „do analizy zabudowy sąsiedniej w stosunku do terenu, dla którego ustalane są warunki zabudowy w ramach procedury legalizacji samowoli budowlanej, dla ustalenia tzw. kontynuacji funkcji, można brać pod uwagę wyłącznie zabudowę powstałą w zgodzie z przepisami prawa budowlanego”, skarżący sformułowali zarzut niezgodności z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że została ona wniesiona w związku z następującą sprawą. Skarżący wystąpili z wnioskiem o wydanie decyzji o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku rekreacji indywidualnej (legalizacja istniejącego budynku). Decyzją z października 2011 r., wydaną po ponownym rozpatrzeniu sprawy, Wójt Gminy K. odmówił wydania warunków zabudowy. W uzasadnieniu tej decyzji organ administracji wskazał, że podstawą odmowy był „brak zgodności parametrów, cech i wskaźników kształtowania planowanej zabudowy i zabudowy znajdującej się w obszarze analizowanym w zakresie linii zabudowy, szerokości elewacji frontowej, dopuszczalnego układu połączeń dachowych, kąta nachylenia dachu, kierunku ustawienia głównej kalenicy w stosunku do frontu działki oraz wysokości głównej kalenicy”. W wyniku odwołania skarżących decyzja organu I instancji została utrzymana w mocy decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego (dalej: SKO) w G. z kwietnia 2012 r. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia organ odwoławczy stwierdził, że stosownie do treści art. 61 ust. 1 pkt 1 upzp wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe, gdy 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. Tymczasem SKO ustaliło, że działka, dla której miała być wydana decyzja, znajduje się na obszarze zabudowanym nielegalnymi budynkami letniskowymi o zróżnicowanych formach, które nie zostały zrealizowane w oparciu o ostateczne decyzje o pozwoleniu na budowę lub na podstawie zgłoszenia właściwemu organowi. W ocenie SKO przy sporządzaniu analizy i ocenie spełnienia warunków określonych w art. 61 ust. 1 pkt 1 upzp organ administracji nie może uwzględniać obiektów wzniesionych niezgodnie z prawem. W konkluzji SKO przyjęło, że parametry planowanej przez skarżących inwestycji nie stanowią kontynuacji parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu w analizowanym obszarze. Wniesioną przez skarżących skargę na decyzję organu II instancji oddalił Wojewódzki Sąd Administracyjny w G., wyrokiem z listopada 2012 r. W uzasadnieniu tego orzeczenia sąd stwierdził, że wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia wszystkich warunków przewidzianych w art. 61 ust. 1 pkt 1-5 upzp. Sąd podkreślił, że art. 61 ust. 1 upzp określa zasadę tzw. „dobrego sąsiedztwa”, a sposób ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w wypadku braku planu miejscowego określony został w przepisach 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.164.1588). Wojewódzki Sąd Administracyjny w G. podkreślił jednocześnie, że nie podziela tych poglądów orzecznictwa sądowoadministracyjnego, zgodnie z którymi organ prowadzący postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy nie ma obowiązku badania zgodności istniejącej zabudowy z przepisami prawa budowlanego, a jedynie z unormowaniami upzp. W kontekście sprawy skarżących sąd I instancji stwierdził, że dla planowanego obiektu nie występuje kontynuacja cech odpowiadających charakterystyce urbanistycznej obiektów istniejących (legalnie wybudowanych). Jednocześnie sąd przyznał, że skarżący mogliby skutecznie ubiegać się o ustalenie warunków zabudowy dla takiej inwestycji, która „odpowiada legalnemu stanowi zastanemu, pod względem funkcji, gabarytów i parametrów, wszystkich elementów, które składają się na pojęcie »dobrego sąsiedztwa« w rozumieniu art. 61 ust. 1 upzp”. Skargę kasacyjną od wyroku sądu I instancji oddalił Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z września 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny podzielił w całości stanowisko sądu I instancji odnośnie do konieczności uwzględnienia w obszarze poddanym analizie z uwagi na decyzję o warunkach zabudowy wyłącznie legalnie wzniesionych obiektów. Podkreślił stanowisko orzecznictwa i doktryny, zgodnie z którym istniejąca zabudowa powinna być zgodna z porządkiem prawnym, co oznacza, że nie można za nią uznać na przykład samowoli budowlanej. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał też, że mimo braku dopowiedzenia w treści art. 61 ust. 1 upzp, iż chodzi w nim o zabudowę „legalną”, tylko „wykładnia stwierdzająca, że chodzi o zabudowę legalną jest interpretacją sprawiedliwą i zgodną z wartościami państwa praworządnego”. Sąd II instancji zauważył przy tym, że pogląd przeciwny mógłby służyć obejściu prawa przez intencjonalne dopuszczanie się przez inwestorów samowoli budowlanych, w celu umożliwienia kolejnym, pozostającym w zмовie, skutecznego domagania się ustalenia warunków zabudowy.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2015 r. skarżący zostali wezwani do uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej, m.in. przez wyjaśnienie sposobu, w jaki zakwestionowany przepis upzp naruszył przysługujące im konstytucyjne prawo do własności.

W piśmie z 14 kwietnia 2015 r. skarżący wyjaśnili, że naruszenie przysługującego im prawa upatrują w odwołaniu się przez sądy administracyjne do dodatkowej, niewyrażonej wprost w tekście kwestionowanego przepisu, przesłanki. Dotyczy ona dopuszczalności uwzględnienia przy analizie wyznaczonego obszaru jedynie zabudowy „legalnej”, tj. takiej, która powstała w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa budowlanego. Powoduje to zaś wyeliminowanie z zakresu tej analizy nie tylko obiektów, wobec których została wydana decyzja o rozbiórce, ale również takich, wobec których toczy się postępowanie w przedmiocie legalizacji samowoli budowlanej. Skarżący podkreślili, że gdyby rozstrzygnięcie wydane w ich sprawie zostało oparte na językowym brzmieniu art. 61 ust. 1 pkt 1 upzp, to wówczas mogłaby zostać wydana decyzja o warunkach zabudowy legalizująca istniejący budynek. To zaś pozwoliłoby na zrealizowanie przez skarżących procedury naprawczej samowoli budowlanej przewidzianej w unormowaniach prawa budowlanego.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 138 w zw. z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) z dniem 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.102.643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Zgodnie z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy w postępowaniu przed Trybunałem w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe, tzn. przepisy ustawy o TK z 1997 r. Rozpatrywana skarga konstytucyjna została wniesiona przed dniem wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r., dlatego do jej wstępnej kontroli zastosowanie mają przepisy ustawy o TK z 1997 r.

Art. 79 ust. 1 Konstytucji przyznaje każdemu, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach. Zgodnie z wolą ustrojodawcy zasady, na jakich dopuszczalne jest skorzystanie ze skargi, określone zostały w ustawie o TK z 1997 r. W myśl art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r. warunkiem merytorycznego rozpoznania skargi jest wskazanie przez skarżącego, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – jego zdaniem – zostały naruszone przez zakwestionowany przepis. Prawidłowe wykonanie powyższego obowiązku polega na przedstawieniu argumentów, które potwierdzają zarzut merytorycznej niezgodności między zakwestionowanym przepisem a unormowaniami Konstytucji stanowiącymi wzorzec kontroli w postępowaniu prowadzonym przed Trybunałem. Trybunał zwraca uwagę, że wykazany przez skarżącego sposób naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw musi ponadto łączyć się ze sprawą, w związku z którą została wniesiona skarga. Innymi słowy, sformułowany zarzut niezgodności z Konstytucją musi znajdować potwierdzenie także w treści ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego. Tylko taka bowiem zależność potwierdza jego legitymację do wniesienia skargi konstytucyjnej, nadając temu środkowi ochrony niezbędny w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji konkretny charakter.

W wypadku analizowanej skargi konstytucyjnej zarzut niekonstytucyjności art. 61 ust. 1 pkt 1 upzp skarżący wiąże z naruszeniem art. 64 ust. 3 Konstytucji i wyrażonymi w tym przepisie przesłankami dopuszczalnego ograniczenia prawa własności. Nie ulega wątpliwości, że kwestionowana przez skarżących regulacja upzp merytorycznie łączy się z prawem podmiotowym statuowanym w art. 64 ust. 3 Konstytucji. W szczególności też odnosi się ona do kwestii ograniczenia tego prawa, taką bowiem funkcję spełnia mechanizm związany z wydawaniem decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, o której mowa w art. 61 upzp. Istota problemu sprowadza się zatem do przesądzenia, czy skarżący spełnili wymóg wyjaśnienia

sposobu naruszenia konstytucyjnego prawa właścicieli nieruchomości przez zaskarżoną regulację ustawy.

W przekonaniu skarżących wada regulacji art. 61 ust. 1 pkt 1 upzp polega na takiej jej interpretacji, która prowadzi do niedozwolonego konstytucyjnie ograniczenia przysługującego im prawa własności. Skarżący uważają bowiem, że odwołanie się przez organy administracji w ramach procedury legalizacji samowoli budowlanej, przy ustalaniu tzw. kontynuacji funkcji sąsiedniej zabudowy, wyłącznie do zabudowy legalnej stanowi w istocie wadliwą interpretację art. 61 ust. 1 pkt 1 upzp, który nie wskazuje takiej przesłanki w swej treści. Skarżący chcą zatem, żeby organy brały pod uwagę nie tylko zabudowę powstałą w zgodzie z przepisami prawa budowlanego, lecz również zabudowę wzniesioną z jego naruszeniem.

W ocenie Trybunału taka argumentacja jest całkowicie bezzasadna. Przede wszystkim nie znajduje podstaw w art. 7 Konstytucji i wyrażonej w nim zasadzie legalizmu żądanie, aby organy administracji przy wydawaniu decyzji na podstawie art. 61 ust. 1 pkt 1 upzp uwzględniały obiekty wzniesione niezgodnie z prawem. Organy władzy publicznej, zgodnie z powołanym przepisem Konstytucji, działają na podstawie i w granicach prawa. Trudno zatem uznać, żeby wymóg uwzględniania przez organ administracji publicznej stanu odpowiadającego przepisom prawa musiał znajdować podstawę w odrębnie wyrażonej przesłance ustawy. Tym bardziej za pozbawione podstaw trzeba uznać rozumowanie *a contrario*, które z braku tego rodzaju zastrzeżenia w ustawie wyprowadza wniosek o dopuszczalności (czy wręcz – jak wydają się oczekiwać skarżący – nakazie) uwzględnienia przy wydawaniu takiej decyzji elementów stanu faktycznego niezgodnych z prawem.

Trybunał zauważa ponadto, że kwestionowana przez skarżących wykładnia art. 61 ust. 1 pkt 1 upzp jest jednolicie aprobowana w orzecznictwie sądowno-administracyjnym i doktrynie prawa i nie budzi żadnych wątpliwości. Sugerowany przez skarżących sposób rozumienia kwestionowanego przepisu – sprzeczny z jego utrwaloną wykładnią – prowadziłby do następstw całkowicie niezgodnych z wymogami państwa praworządnego, jak również dysfunkcyjnych z uwagi na *ratio legis* upzp. Po pierwsze, oznaczałby w istocie obejście przepisów ustawowych służących kształtowaniu ładu przestrzennego, którego założeniem jest zabudowa terenu przeprowadzona zgodnie z obowiązującymi przepisami, nie zaś pozostająca z nimi w sprzeczności. Po drugie, interpretacja proponowana przez skarżących oznaczałaby aprobatę kreowania stanu ciągłej niepewności względem adresatów decyzji wydawanej na podstawie art. 61 ust. 1 pkt 1 upzp. Każda bowiem zmiana stanu nieruchomości zabudowanych w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami (np. w związku z wykonaniem decyzji o nakazie rozbiórki samowoli budowlanej), a uwzględnionych w analizie przeprowadzonej w związku z wydaniem decyzji o warunkach zabudowy, skutkować musiałaby podważeniem prawidłowości tej decyzji. Konsekwencją braku pewności adresatów kwestionowanej normy co do ich sytuacji faktycznej i prawnej byłoby zaś naruszenie art. 2 Konstytucji.

W konkluzji Trybunał zwraca też uwagę na okoliczność podniesioną również w uzasadnieniu orzeczeń sądów administracyjnych wydanych w sprawie skarżących. Odmowa wydania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, która uwzględniałaby nieruchomości wskazane przez skarżących, bynajmniej nie oznacza całkowitego wykluczenia możliwości zrealizowania przez nich zamierzeń inwestycyjnych. Jest to bowiem możliwe w sytuacji dostosowania treści decyzji do zabudowy legalnej występującej w analizowanym obszarze i odpowiadającej wymogom art. 61 ust. 1 pkt 1 upzp.

Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 2 oraz art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.