



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 29 stycznia 2016 r.

Pozycja 76

POSTANOWIENIE z dnia 27 stycznia 2016 r. Sygn. akt Tw 29/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący i sprawozdawca
Piotr Tuleja
Andrzej Wróbel,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Rady Miejskiej w Ł. o zbadanie zgodności:

art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, ze zm.)
z art. 1, art. 2 i art. 165 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi.

UZASADNIENIE

Dnia 10 listopada 2015 r. (data nadania) Rada Miejska w Ł. (dalej: wnioskodawca) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, ze zm.; dalej: u.p.z.p.) z art. 1, art. 2 i art. 165 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wniosek przedstawiony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, a więc m.in. przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podlega wstępnemu rozpoznaniu. Na tym etapie postępowania Trybunał Konstytucyjny na posiedzeniu niejawnym (art. 81 ust. 1 ustawy o TK) w składzie trzech sędziów (art. 44 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o TK) bada, czy wniosek spełnia wymagania przewidziane w ustawie o TK (art. 60-62 ustawy o TK), czy nie jest oczywiście bezzasadny (art. 77 ust. 3 pkt 3 ustawy o TK), a w szczególności, czy zaskarżony akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy (art. 191 ust. 1 pkt 3-5 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji). Ponadto celem wstępnego rozpoznania jest zapobieżenie nadaniu dalszego biegu wnioskowi z powodu zbędności lub niedopuszczalności wydania orzeczenia (art. 77 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK), a także gdy akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia (art. 77 ust. 1 pkt 5 ustawy o TK). Wstępne

rozpoznanie służy więc wyeliminowaniu – już w początkowej fazie postępowania przed Trybunałem – spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia.

2. W świetle zaskarżonego art. 36 ust. 1 u.p.z.p.: „Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem ust. 2, żądać od gminy: 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo 2) wykupienia nieruchomości lub jej części”.

Należy przypomnieć, że wyrokiem TK z 18 grudnia 2014 r. (K 50/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 121) przepis ten w zakresie, w jakim wyłącza roszczenia właścicieli lub użytkowników wieczystych, których nieruchomości zostały przeznaczone na cel publiczny w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obowiązującym 31 grudnia 1994 r., jeśli takie przeznaczenie zostało utrzymane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym pod rządem aktualnie obowiązującej ustawy, został uznany za niezgodny z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji. W związku z tym wyrokiem Trybunał wydał również postanowienie sygnalizacyjne z 2 lutego 2015 r. (S 1/15, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 18), w którym przedstawił Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi dotyczące niezbędności podjęcia działań ustawodawczych, zmierzających do usunięcia luk w postępowaniu odszkodowawczym obejmującym nieruchomości, które zarówno w dniu 31 grudnia 1994 r., jak i w aktualnie obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego są przeznaczone na cel publiczny.

2.1. Zdaniem wnioskodawcy art. 36 ust. 1 u.p.z.p. „w zakresie, w jakim (...) wiąże uprawnienie właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości do uzyskania unormowanego w tym przepisie odszkodowania z utratą albo istotnym ograniczeniem korzystania [z] nieruchomości lub jej części w dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem sposób rozumiany jako wynikający z uzyskania decyzji o warunkach zabudowy”, jest niezgodny z art. 1, art. 2 i art. 165 Konstytucji.

Wnioskodawca wskazuje, że zakwestionowana norma prawna dotyczy spraw objętych zakresem jego działania, ponieważ „zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy, przy czym na podstawie przepisów tej ustawy wnioskodawca uchwała studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a kwestionowany przepis określa konsekwencje działania wnioskodawcy – uchwalenia planu miejscowego”.

Jak podnosi wnioskodawca, „art. 36 ust. 1 u.p.z.p. przypisuje się takie znaczenie normatywne, iż wiąże on uprawnienie właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości do uzyskania unormowanego w tym przepisie odszkodowania z utratą albo istotnym ograniczeniem korzystania [z] nieruchomości lub jej części w dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem sposób rozumiany jako wynikający z uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (...). W ten sposób uznaje się, że treść uzyskanej decyzji o warunkach zabudowy przesądza o przeznaczeniu nieruchomości, której ta decyzja dotyczy. W konsekwencji dla zastosowania art. 36 ust. 1 u.p.z.p. wystarczające jest legitymowanie się taką decyzją, pomimo tego, że w istocie decyzja o warunkach zabudowy nie przesądza o przeznaczeniu nieruchomości, a wyłącznie określa, czy deklarowane przez podmiot ubiegający się o wydanie: budowa obiektu budowlanego lub wykonanie innych robót budow-

lanych, ewentualnie zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, byłyby dopuszczalne na obszarze tej nieruchomości i jakie byłyby warunki tej inwestycji”.

W przekonaniu wnioskodawcy „niejednokrotnie, jak wskazują okoliczności, intencją [właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości] jest uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy wyłącznie po to, aby zwiększyć wartość nieruchomości, a następnie uzyskać odszkodowanie na podstawie kwestionowanego art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Zagadnienie dobrze ilustruje przykład właściciela nieruchomości, który na wieść, iż gmina rozpoczyna prace nad planem zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje decyzję o warunkach zabudowy na hotel, nie czyniąc jednak w kierunku budowy, żadnych udowodnionych przygotowań. (...) Czy spryt w tym zakresie winien być nagrodzony wypłatą odszkodowania przez gminę ze środków wspólnych wszystkich obywateli?”.

W ocenie wnioskodawcy „przyjęta obecnie w orzecznictwie dominująca wykładnia kwestionowanego art. 36 ust. 1 u.p.z.p. narusza przepisy Konstytucji i prowadzi do niedającego się pogodzić z zasadą funkcjonowania państwa jako dobra wspólnego obywateli i zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz samodzielnością prawną gmin, uprzywilejowania właścicieli albo użytkowników wieczystych nieruchomości, którzy, nie planując zmiany faktycznego sposobu korzystania z nieruchomości, lub jej części, uzyskują decyzję o warunkach zabudowy wyłącznie w celu, jak wskazują na to okoliczności, uzyskania po uchwaleniu w danej gminie planu zagospodarowania przestrzennego roszczenia odszkodowawczego na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p.”.

Jak twierdzi wnioskodawca: „gwarantem dobra wspólnego, jakim jest ład przestrzenny i kształtowanie polityki przestrzennej pozostaje (...) gmina, której organem uchwałodawczym jest wnioskodawca (...). Z tak rozumianym dobrem wspólnym nie do pogodzenia jest art. 36 ust. 1 u.p.z.p. (...) rozumiany i stosowany w taki sposób, że z jego treści odczytuje się pierwszeństwo interesu indywidualnego nad dobrem wspólnym. Co więcej, chodzi tu o interes jedynie potencjalny, któremu ustępować ma dobro wspólne wspólnoty samorządowej w dwóch obszarach – ładu przestrzennego oraz finansów publicznych, podlegają one bowiem uszczupleniu przy zaspokajaniu roszczenia, z którym w oparciu o art. 36 ust. 1 u.p.z.p., występuje właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości (...)”.

Wnioskodawca podkreśla też, że „[p]rzyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie narusza art. 2 Konstytucji, ponieważ w istocie nie pozwala na sprawiedliwe łączenie interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki, choć konieczność taka wynika właśnie z art. 2 ustawy zasadniczej (...)”. Co więcej, „na tle (...) stosowania [zaskarżonego przepisu] nie można mówić o równowadze w stosunkach społecznych, jeśli pozwala on realizować roszczenie jednostki występującej przeciwko wspólnocie samorządowej w rzeczywistości bez konieczności czynienia ustaleń mających charakter obiektywny, co do przeznaczenia nieruchomości, która znalazła się w sferze oddziaływania planu miejscowego”.

Wnioskodawca wyraża przekonanie, że „art. 36 ust. 1 u.p.z.p. narusza również art. 165 ust. 1 Konstytucji (...), godzi [on bowiem] w konstytucyjną zasadę samodzielności jednostki samorządu terytorialnego i pozwala na uzyskiwanie kosztem wspólnoty samorządowej przyrządów majątkowych przez podmioty, które obiektywnie żadnej »rzeczywistej szkody« nie poniosły. Podkreślić należy, że w obecnym stanie prawnym gmina z jednej strony, korzystając ze swego władztwa planistycznego ma tworzyć plany miejscowe, z drugiej zaś – poprzez wydawanie decyzji o warunkach zabudowy dla nieruchomości obejmowanych przygotowywanym planem, w zakresie tego władztwa, faktycznie musi się ograniczać, ponosząc na dodatek koszty finansowe wydawania decyzji zgodnie z żądaniem ubiegających się o ich wydanie potencjalnych inwestorów”.

2.2. Trybunał wskazuje na to, że zgodnie z art. 1 i 2 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli i demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z kolei w świetle art. 165 Konstytucji

jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną, przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe, a ich samodzielność podlega ochronie sądowej. Mając na względzie treść zaskarżonej normy prawnej, Trybunał stwierdza, że żaden z przywołanych powyżej przepisów ustawy zasadniczej nie jest adekwatny do jej kontroli, dlatego postawione we wniosku zarzuty należało uznać za oczywiście bezzasadne.

Trybunał zauważa, że wnioskodawca przeciwstawia interes wspólny interesowi jednostki i – odwołując się do zasad sprawiedliwości społecznej – daje prymat interesowi ogółu. Takie rozumowanie nie jest prawidłowe, skoro nie uwzględnia tego, że również w interesie wspólnym jest uregulowanie ochrony praw jednostek, w szczególności prawa własności. Trybunał przypomina, że to właśnie na własności prywatnej oparta jest społeczna gospodarka rynkowa, będąca podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej (art. 20 Konstytucji). Ponadto ustrojodawca wyraźnie w art. 21 Konstytucji nadał ochronie własności znaczenie podstawowe dla ustroju państwa polskiego. Nie można zatem w taki sposób, jak czyni to wnioskodawca, twierdzić, że obowiązek wykupu nieruchomości, bo właściwie do tego obowiązku ogranicza się zarzut wnioskodawcy, skoro w razie wyrządzenia rzeczywistej szkody, decyzja o warunkach zabudowy nie wystarczy, by uzyskać odszkodowanie – narusza „dobro wspólne”, czy też godzi w interes państwa i zasad leżących u jego podstawy. Niewątpliwie wnioskodawca próbuje częściowo zdjąć z siebie odpowiedzialność za opieszale wprowadzanie planów zagospodarowania przestrzennego, jednak trudno usprawiedliwić takie działanie, odwołując się do ustrojowych zasad wynikających z art. 1 czy art. 2 Konstytucji.

Trybunał podkreśla też, że art. 36 ust. 1 u.p.z.p. statuuje obowiązek wykupu nieruchomości (lub jej części) powstały w związku z uchwaleniem planu miejscowego, który uniemożliwia lub istotnie ogranicza korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób. Trzeba przy tym zaznaczyć, że choć w opinii wnioskodawcy obowiązek określony w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. jest nadmierny, to nie uwzględnia on testu proporcjonalności zawartego w art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ wtedy musiałby wskazać te swoje prawa (majątkowe), które zostały ograniczone w związku z przyznaną „nadmierną” ochroną własności i użytkowania wieczystego mieszkańców gminy. Jak jasno pokazuje złożony wniosek – wnioskodawca nie jest w stanie wskazać takich praw. Twierdzi on zaledwie tyle, że art. 36 ust. 1 u.p.z.p. narusza art. 165 Konstytucji, ponieważ uszczupla finanse gminy, a jej działanie – planowanie przestrzenne – jest przecież, co podkreśla, dokonywane w interesie wszystkich jej mieszkańców. Trybunał stwierdza, że zarzut ten jest bezpodstawny, gdyż samodzielność gminy nie jest zagrożona przez zaskarżony przepis. Tym bardziej przepis ten nie narusza praw gminy, których zresztą wnioskodawca nie zdefiniował. To, że gmina ponosi ciężar finansowy ingerencji we własność i w użytkowanie wieczyste swoich mieszkańców, nie jest tożsame z naruszeniem majątkowych praw gminy. Z zaskarżonego art. 36 ust. 1 u.p.z.p. nie wynika w końcu także ograniczenie praw gminy związanych z planowaniem przestrzennym. Zakwestionowana norma służy bezpośrednio zabezpieczeniu interesów poszczególnych mieszkańców gminy, a pośrednio zaspokaja interesy całej wspólnoty przez mobilizowanie gmin do prowadzenia efektywnego planowania przestrzennego. Trybunał uznaje za bezzasadne stanowisko wnioskodawcy, zgodnie z którym obecna regulacja sprzyja nadużyciom, skoro to uchwała gminy o planie miejscowym, czyli m.in. o tym, jaką inwestycję można przeprowadzić na danej nieruchomości, wpływa w sposób oczywisty na jej cenę (co zaznacza sam wnioskodawca), a zatem musi mieć również przełożenie na cenę jej wykupu przez gminę. Ponownie bowiem trzeba zauważyć, że nie sam obowiązek wykupu nieruchomości, lecz to, za jaką cenę gmina ma obowiązek kupić nieruchomość, wywołuje w rzeczywistości wątpliwości konstytucyjne wnioskodawcy.

W ocenie Trybunału sformułowane we wniosku zarzuty dotyczą też bardziej podstaw wydawania decyzji o warunkach zabudowy, aniżeli normy, zgodnie z którą właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu), który taką decyzję otrzymał, przysługuje w pewnych okolicznościach prawo żądania wykupu nieruchomości (jej części). Trzeba pamiętać o tym, że – wbrew odmiennym twierdzeniom wnioskodawcy – wydanie decyzji jest możliwe jedynie w przypad-

ku łącznego spełnienia warunków określonych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p., przy czym uwzględnia się choćby to, w jaki sposób zabudowane są działki sąsiednie (co najmniej jedna, dostępna z tej samej drogi publicznej). Wnioskodawca nie uczynił przedmiotem swojego wniosku przepisów odnoszących się do podstaw wydania decyzji o warunkach zabudowy, więc zarzucany automatyzm wydawania takich decyzji nie może być przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu przed Trybunałem.

Trybunał powtarza, że żaden z konstytucyjnych wzorców kontroli wskazany w złożonym wniosku nie jest właściwy do oceny zakwestionowanego przepisu, co świadczy o oczywistej bezzasadności zarzutów postawionych we wniosku.

Wobec powyższego – na podstawie art. 77 ust. 3 pkt 3 ustawy o TK – Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.