



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 2 listopada 2020 r.

Pozycja 340

POSTANOWIENIE

z dnia 18 sierpnia 2020 r.

Sygn. akt Ts 78/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jakub Stelina,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej W.T.W. oraz K.W. o zbadanie zgodności:

- 1) 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) „w zakresie, w jakim pozbawia realizacji prawa zabudowania własnego terenu właścicielowi nieruchomości, dla której w wyznaczonym obszarze analizowanym nie znajduje się ani jedna nieruchomość zabudowana w sposób dający podstawę określenia wymagań dotyczącej nowej zabudowy, powodując, że właściciel ten całkowicie 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”, z:
 - a) art. 64 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - 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 z 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 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 rygory-

stycznym 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 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

nadać dalszy bieg skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 17 kwietnia 2020 r. (data nadania), W.T.W. oraz K.W. (dalej: skarżący), reprezentowani przez radcę prawnego ustanowionego pełnomocnikiem z wyboru, wystąpili z żądaniem przytoczonym na tle następującego stanu faktycznego:

1.1. Decyzją z 16 września 2016 r. (nr [...]) Burmistrz P. (dalej też: organ pierwszej instancji) odmówił ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na legalizacji budynku pełniącego funkcję rekreacji indywidualnej. W uzasadnieniu decyzji wskazał, że inwestycja nie spełnia wymogu określonego w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778, ze zm.; dalej: u.p.z.p.), ponieważ działka nr [...] o powierzchni 499 m² położona jest poza skupioną zabudową wsi K., w obszarze całkowicie nieurbanizowanym, w otoczeniu terenów rolnych i leśnych.

1.2. Od powyższej decyzji skarżący wniesli odwołanie, w którym zarzucili organowi pierwszej instancji naruszenie:

- art. 64 ust. 2 i 3 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji;
- art. 6 ust. 1 i 2, art. 56, art. 59 oraz art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.;
- art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 107 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.; dalej: k.p.a.).

1.3. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w O. (dalej: organ odwoławczy lub SKO), decyzją z 20 stycznia 2017 r. (nr [...]) utrzymało w mocy decyzję Burmistrza P. z 16 września 2016 r.

Organ odwoławczy wskazał, że – zgodnie z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. – wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla terenu, na którym nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, możliwe jest jedynie w przypadku łącznego spełnienia warunków wymienionych w punktach 1-5 tego artykułu, tj.: kontynuacji istniejącej już zabudowy w zakresie jej funkcji oraz cech architektonicznych i urbanistycznych (pkt 1), dostępu do drogi publicznej (pkt 2), zapewnienia wystarczającego uzbrojenia (pkt 3), teren nie wymaga zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne (pkt 4) oraz tego, iż decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi (pkt 5).

Zdaniem organu odwoławczego z części tekstowej analizy nr 176/16 (stanowiącej załącznik nr 2 do decyzji Burmistrza P.) wynika, że działka objęta wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy nie przylega bezpośrednio do drogi. Dostęp do drogi publicznej jest zapewniony przez działkę nr 49/17, która stanowi własność skarżących oraz poprzez działkę nr 49/4 na zasadzie służebności gruntowej polegającej na prawie przejścia i przejazdu na

rzecz każdorazowego właściciela działek o nr 48/13 i 49/17. SKO wskazało, że zgodnie z § 2 pkt 5 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.), przez front działki należy rozumieć część działki budowlanej, która przylega do drogi, z której odbywa się główny wjazd lub wejście na działkę. Tym samym organ pierwszej instancji prawidłowo wziął pod uwagę front przylegający do działki nr 49/17. Jako że wynosi on 25 m, trzykrotna szerokość frontu to 75 m. W taki sposób został wyznaczony obszar analizowany, przy czym dodatkowo organ wskazał, iż został on rozszerzony w kierunku północnym o działki nr: 48/1, 48/12, 49/1, 49/2, który wraz z działkami z obszaru analizowanego tworzą jeden kompleks działek rolnych zawierający się pomiędzy drogami położonymi na działkach nr 47 i 56/8 a lasem usytuowanym na działce nr 391/2.

SKO stwierdziło, że w obszarze analizowanym brak jest zabudowy, która mogłaby stanowić odniesienie dla wnioskowanej inwestycji, w ramach spełnienia wymogu tzw. dobrego sąsiedztwa. Na działkach nr 38/10, 38/12, 48/1 i 48/6 znajdują się budynki wzniesione w ramach tzw. samowoli budowlanej. Organ odwoławczy uznał, że działki w obszarze analizowanym zrealizowane w ramach samowoli budowlanej nie mogą być odniesieniem dla wnioskowanej inwestycji. Pozostałe działki to tereny użytków rolnych i leśnych, a także tereny dróg. Ponadto SKO wskazało, że najbliższa legalna zabudowa znajduje się w znacznej odległości od działki skarżących poza terenem analizowanym i nie może stanowić podstawy do ustalenia warunków zabudowy. W konsekwencji powyższego, organ odwoławczy uznał, że planowane zamierzenie inwestycyjne nie spełnia przesłanki określonej w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

1.4. Skargę na decyzję organu odwoławczego skarżący wnieśli do sądu administracyjnego. Zaskarżonej decyzji zarzucili naruszenie szeregu przepisów prawa procesowego oraz prawa materialnego (w tym art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.).

1.5. Wyrokiem z 27 czerwca 2017 r. (sygn. akt [...]) Wojewódzki Sąd Administracyjny w O. oddalił skargę na decyzję SKO z 20 stycznia 2017 r., uznawszy że organ odwoławczy i organ pierwszej instancji w sposób prawidłowy ustaliły stan faktyczny sprawy i dokonały subsumpcji przepisów u.z.p.z.

1.6. Od orzeczenia z 27 czerwca 2017 r. skarżący wnieśli skargę kasacyjną, w której zarzucili sądowi pierwszej instancji naruszenie – przez jego błędną wykładnię – art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. oraz szeregu przepisów postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego.

1.7. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną wyrokiem z 19 listopada 2019 r. (sygn. akt [...]).

W ocenie tego Sądu, zarówno regulacje prywatnoprawne, jak i publicznoprawne, dotyczące zasad wykonywania prawa własności nieruchomości, nie dają stronie uprawnienia do dowolnej zabudowy nieruchomości, z pominięciem ładu przestrzennego. W tym zakresie nie można mówić o naruszeniu prawa własności skarżących, ponieważ to właśnie przepisy u.p.z.p. wyznaczają granice dopuszczalności korzystania z nieruchomości, w tym jej zabudowy. Określone w u.p.z.p. 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 rozpoznawanej sprawie analiza ta została przeprowadzona prawidłowo. Uwzględniając

zatem 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, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu, zgodnie z brzmieniem art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Wszystkie zarzuty skarżących – choć różnie sformułowane – zmierzały do wykazania, że gdyby obszar analizowany został odpowiednio powiększony i poszerzony, to istniałaby możliwość odnalezienia nieruchomości pozwalającej na ustalenie, że wnioskowana inwestycja kontynuuje funkcje, parametry, cechy i wskaźniki okolicznej zabudowy. Jednak – zdaniem Sądu – nieuzasadnione poszerzanie obszaru analizowanego w celu poszukiwania nieruchomości „podobnych”, do których można nawiązać, nie jest dopuszczalne. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym właściwie jednolity jest pogląd, zgodnie z którym organ ustalając granice obszaru analizowanego powinien mieć na względzie ustawową zasadę dobrego sąsiedztwa, określoną w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Przepis § 3 rozporządzenia z 2003 r. określa minimalne granice obszaru analizowanego. Oznacza to, że wprowadzając organ wydający decyzję o warunkach zabudowy może wyznaczyć większy obszar wokół terenu inwestycji, to powinien jednak uzasadnić dlaczego przyjął taki, a nie inny obszar. W każdym jednak przypadku wyznaczony obszar tworzyć powinien całość urbanistyczną, którą dla każdego przypadku określić należy oddzielnie.

Odnosząc do wyznaczenia obszaru analizowanego, w okolicznościach niniejszej sprawy, Sąd uznał, że brak jest podstaw do przyjęcia, że wyznaczenie tego obszaru nastąpiło z naruszeniem właściwych przepisów. W obszarze analizowanym stanowiącym punkt odniesienia dla ustalenia „wymagań dotyczących nowej zabudowy”, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., nie występuje żadna zabudowa. 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.

2. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 2 czerwca 2020 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżących 8 czerwca 2020 r.) skarżący zostali wezwani do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez doręczenie:

- a) odpisu skargi konstytucyjnej,
- b) odpisu pełnomocnictwa z 10 kwietnia 2020 r.,
- c) poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O. z 27 czerwca 2017 r. (sygn. akt [...]),
- d) poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 listopada 2019 r. (sygn. akt [...]),
- e) siedmiu poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii decyzji Burmistrza P. z 16 kwietnia 2016 r. (nr [...]),
- f) siedmiu poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w O. z 20 stycznia 2017 r. (nr [...]),
- g) siedmiu egzemplarzy poświadczonych za zgodność z oryginałem czytelnej kserokopii koperty listu poleconego, w której doręczono pełnomocnikowi skarżących wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 listopada 2019 r. (sygn. akt [...]).

3. W piśmie procesowym, wniesionym do Trybunału 15 czerwca 2020 r. (data nadania), skarżący wykonali zarządzenie sędziego TK.

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. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymogom.

2. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie uczyniono 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; dalej: u.p.z.p.) oraz art. 61 ust. 1 pkt 1 tej 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; dalej: rozporządzenie z 2003 r.).

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 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 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”.

3. Trybunał stwierdza, że analizowana skarga konstytucyjna spełnia przesłanki warunkujące przekazanie jej do rozpoznania merytorycznego, gdyż została sporządzona w imieniu skarżących przez radcę prawnego (art. 44 ust. 1 u.o.t.p.TK), zaś skarżący:

– wyczerpali przysługującą im drogę prawną (art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK), ponieważ wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 listopada 2019 r. (sygn. akt [...]) jest prawomocny i nie przysługują od niego żadne zwykłe środki zaskarżenia;

– dochowali ustawowego terminu, o którym mowa w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK, gdyż odpis orzeczenia wyczerpującego tok instancji został doręczony ich pełnomocnikowi 20 stycznia 2020 r., zaś skarga została wniesiona do Trybunału 17 kwietnia 2020 r. (data nadania);

– prawidłowo określili przedmiot kontroli (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK);

– wskazali, które konstytucyjne prawa i wolności oraz w jaki sposób – ich zdaniem – zostały naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK);

– przedstawili stosowne uzasadnienie sformułowanych przez nich zarzutów (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK).

4. W ocenie Trybunału skarga konstytucyjna nie jest obciążona nieusuwalnymi brakami formalnymi, o których mowa w art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p.TK, zaś przedstawiony przez skarżących problem konstytucyjny dotyczy:

- po pierwsze – w odniesieniu do art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. – uniemożliwienia właścicielowi nieruchomości realizacji prawa do zabudowania własnego terenu (w tym przez legalizację już istniejącego obiektu budowlanego) w sytuacji, gdy na wyznaczonym obszarze analizowanym nie znajduje się ani jedna nieruchomość zabudowana w sposób dający podstawę określenia wymagań dotyczących 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 z powodu „dużej odległości” powiększenia obszaru analizowanego w celu poszukiwania nieruchomości zabudowanej w sposób dający podstawę określenia wymagań dotyczących nowej zabudowy na obszarze, który nie ma uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Trybunał w obecnym składzie stwierdza, że sformułowane w analizowanej skardze zarzuty nie są oczywiście bezzasadne w rozumieniu art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p.TK i powinny zostać rozpoznane merytorycznie.

W związku z powyższym – na podstawie art. 61 ust. 2 u.o.t.p.TK – należało postanowić jak w sentencji.