



Warszawa, dnia 13 maja 2004 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

Wniosek
Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 62 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, z 2004 r. Nr 6, poz. 41) w związku z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 27, poz. 96, z 1996 r. Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 88, poz. 554, Nr 111, poz. 726, Nr 133, poz. 885, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, z 2000 r. Nr 109, poz. 1157, n r 120, poz. 1268, z 2001 r. Nr 110, poz. 1190, Nr 115, poz. 1229, Nr 154, poz. 1800, z 2002 r. Nr 113, poz. 984, Nr 117, poz. 1007, Nr 153, poz. 1271, Nr 166, poz. 1360, Nr 240, poz. 2055 i z 2003 r. Nr 223, poz. 2219) z art. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

W trakcie spotkania Rzecznika Praw Obywatelskich ze Stowarzyszeniem Gmin Górniczych w Polsce członkowie tego Stowarzyszenia przedstawili problemy, jakie

powstały na terenach górniczych w związku z wejściem w życie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ze szczególną krytyką tego środowiska jak też mieszkańców województwa śląskiego spotyka się zwłaszcza fakt, że po wejściu w życie tej ustawy brak miejscowego planu uniemożliwia jakąkolwiek działalność inwestycyjną na terenie górniczym. Uniemożliwia w związku z tym też usuwanie szkód górniczych, a nawet wydawanie decyzji o podziale nieruchomości.

Przedstawiony przez Stowarzyszenie Gmin Górniczych w Polsce oraz mieszkańców województwa śląskiego stan rzeczy potwierdza analiza obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa. Otóż zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga, co do zasady, ustalenia w drodze decyzji, warunków zabudowy. W przypadku inwestycji celu publicznego jest to decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 50 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Z kolei z art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.) wynika, iż podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego oraz przepisami szczególnymi. W razie braku planu miejscowego, jeżeli gmina nie ogłosiła o przystąpieniu do sporządzenia tego planu - zasady podziału nieruchomości ustala się w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 94 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Natomiast stosownie do art. 94 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w przypadku gdy gmina ogłosiła o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego przed złożeniem wniosku o podział nieruchomości, postępowanie w sprawie podziału zawiesza się do czasu uchwalenia tego planu, jednak nie dłużej niż na okres 12 miesięcy. Jeżeli zaś w okresie zawieszenia postępowania plan miejscowy nie zostanie uchwalony, stosuje się przepis art. 94 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Sytuacje, w których niezależnie od ustaleń planu miejscowego podział nieruchomości może nastąpić zostały natomiast wyczerpująco wymienione w art. 95 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W świetle powyższego oraz treści art. 87 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącego, iż obowiązujące w dniu wejścia w życie tej ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r. zachowywały moc jedynie do dnia 31 grudnia 2003 r., kluczowe znaczenie ma okoliczność dopuszczalności wydania przez właściwy organ decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Co do zasady tylko bowiem taka decyzja stanowi punkt wyjścia do kontynuowania procedury prawnej mającej na celu w końcowym efekcie budowę obiektu budowlanego, wykonywanie innych robót budowlanych czy też podział nieruchomości.

Z art. 62 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy można zawiesić na czas nie dłuższy niż 12 miesięcy od dnia złożenia wniosku o ustalenie warunków zabudowy. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta podejmuje postępowanie i wydaje decyzję w sprawie ustalenia warunków zabudowy, jeżeli:

1) w ciągu dwóch miesięcy od dnia zawieszenia postępowania rada gminy nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego,

2) w okresie zawieszenia postępowania nie uchwalono miejscowego planu lub jego zmiany.

Jednakże zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jeżeli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego, istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zawiesza się do czasu uchwalenia planu. W tym więc ostatnim przypadku istnieje obowiązek zawieszenia postępowania, zaś stan zawieszenia postępowania trwa aż do czasu uchwalenia planu.

Podkreślenia zaś w tym miejscu wymaga, że potencjalny inwestor czy też osoba ubiegająca się o podział nieruchomości nie dysponują żadnym środkiem prawnym, za pomocą którego mogliby skutecznie doprowadzić do zobowiązania gminy do uchwalenia planu miejscowego będącego aktem prawa miejscowego (por. art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30.08.2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270) przewiduje kontrolę sądu administracyjnego wyłącznie nad aktami prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego, a nie nad bezczynnością owych organów polegającą na niewykonaniu obowiązku wydania aktu prawa miejscowego. Skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu administracji publicznej jest możliwa tylko w sprawach indywidualnych (art. 3 § 2 pkt 8 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), a nie na niewydanie aktu normatywnego.

Wskazany powyżej art. 62 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ma zastosowanie do terenów górniczych. Z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 27, poz. 96 ze zm.) wynika bowiem, iż dla terenu górniczego sporządza się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w trybie określonym odrębnymi przepisami, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Jedynie wówczas, gdy przewidywane szkodliwe wpływy na środowisko będą nieznaczące, rada gminy może podjąć uchwałę o odstąpieniu od sporządzenia planu (art. 53 ust. 6 Prawa geologicznego i górniczego).

Reżim ten nie ma natomiast zastosowania do inwestycji celu publicznego. Te bowiem są lokalizowane na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku - w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 50 ust. 1 ustawy o

planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a nie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy.

Nie bez znaczenia dla oceny sytuacji prawnej powstałej na terenach górniczych jest też i to, że w wielu przypadkach właściciele nieruchomości na tych terenach mają w stosunku do przedsiębiorców roszczenia o naprawienie szkód górniczych wyrządzonych w obiektach budowlanych (chodzi np. o odbudowę budynku zniszczonego w wyniku ruchu zakładu górniczego). Zgodnie z ogólną regułą wyrażoną w art. 94 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego naprawienie takich szkód powinno nastąpić przez przywrócenie stanu poprzedniego. Nie ulega w tym kontekście wątpliwości, że w takich przypadkach treść art. 62 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stoi na przeszkodzie w realizacji tych roszczeń, które bezsprzecznie mają charakter innych praw majątkowych, o jakich mowa w art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Analiza wymienionych przepisów obowiązującego prawa prowadzi do kilku wniosków. Po pierwsze, istnieje prawny obowiązek sporządzania planów miejscowych dla terenów górniczych. Po drugie, w razie braku takiego planu potencjalny inwestor czy też osoba ubiegająca się o podział nieruchomości nie dysponuje środkami prawnymi, za pomocą których, może doprowadzić do uchwalenia planu. Po trzecie, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zawiesza się w tym przypadku obligatoryjnie do czasu uchwalenia planu, co może trwać nawet kilka lat. Po czwarte, art. 62 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w znaczącym zakresie ogranicza możliwość likwidacji szkód górniczych. Po piąte, restrykcje te nie dotyczą inwestycji celu publicznego.

Nie ulega więc wątpliwości, iż treść art. 62 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 53 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego w sposób istotny ograniczają prawa właścicieli nieruchomości położonych na terenach górniczych.

Zgodnie z treścią prawa własności (art. 140 k. c.), w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. W omawianym zaś zakresie właściciel nieruchomości położonej na terenach górniczych został ograniczony w korzystaniu z tej nieruchomości polegającym na budowie na tej nieruchomości obiektu budowlanego, wykonywaniu innych robót budowlanych bądź zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego. Przy czym ograniczenie to jest przede wszystkim skutkiem przerwania przez ustawodawcę w art. 62 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na właściciela nieruchomości wszystkich negatywnych skutków niewywiązania się przez organy władzy publicznej z ciążącego na nich ustawowego

obowiązku. W tym przypadku zaś takim obowiązkiem był obowiązek uchwalenia przez właściwe miejscowo rady gmin planu miejscowego dla terenów górniczych.

W związku z powyższym, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w pełni uprawnione jest stwierdzenie, że art. 62 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 53 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Konstytucyjne gwarancje prawa własności, innych praw majątkowych i ich ochrony wskazane zostały w powołanym art. 64 Konstytucji. Zagwarantowanie ochrony własności i innych praw majątkowych jest konstytucyjną powinnością państwa i stanowi wartość wyznaczającą kierunek interpretacji zarówno art. 64 Konstytucji, jak i unormowań zawartych w ustawodawstwie zwykłym (por. wyrok w sprawie K 27/00 - OTK 2001/2/29). „Ochrona ta nie może sprowadzać się wyłącznie do ustanowienia w drodze pozytywnej aktywności prawodawcy instytucji materialnych i proceduralnych chroniących konkretne prawa majątkowe, ale mieści w sobie również obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też tę ochronę nadmiernie ograniczać” (wyrok T.K. z 13.04.1999 r. K 38/98, OTK 1999/3/40). Ocena wszelkich regulacji dotyczących prawa własności i innych praw majątkowych nie sprowadza się więc do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające konstytucyjnej ochronie prawo może być ograniczone. Granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zasada proporcjonalności. Wszelkie ograniczenia praw i wolności muszą być konieczne dla realizacji określonych celów. „Chodzi o zastosowanie środków niezbędnych w tym sensie, że chronić one będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, a jednocześnie winny to być środki jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa i wolności ulegają ograniczeniu” (wyrok T.K. z 3.10.2000 r. K 33/99, OTK 2000/6/188). Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie wymaga rozważenia m.in., czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona i czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela. Oceniając przyjęte w omawianym zakresie rozwiązanie należy przede wszystkim odnieść się do kryterium „konieczności”, którym posługuje się art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Kryterium to oznacza obowiązek ustawodawcy wyboru najmniej uciążliwego środka. W świetle tego kryterium, jeśli ten sam cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę bardziej uciążliwego środka stanowi wykroczenie poza to, co jest konieczne, a tym samym oznacza naruszenie Konstytucji.

Treść ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dostarcza argumentów przemawiających za tezą, że osiągnięcie zakładanego celu było możliwe

przy zastosowaniu środka nakładającego niniejsze ograniczenia na właścicieli nieruchomości. Świadczą o tym przepisy ustawy regulujące kwestie lokalizacji inwestycji celu publicznego. Lokalizacja takich inwestycji jest możliwa także dla terenów górniczych, nawet w przypadku braku planu miejscowego. W tym kontekście swoistym paradoksem jest to, iż na terenie górniczym w świetle obowiązującego prawa (art. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 6 pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami - Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.) możliwa jest budowa budynków dla urzędów organów władzy i administracji, a niemożliwa jest (w przypadku braku planu miejscowego) odbudowa budynku mieszkalnego zniszczonego w wyniku szkód górniczych. Stąd też - zdaniem Rzecznika - uprawnione jest twierdzenie, iż ograniczenia w korzystaniu przez właścicieli z nieruchomości wykraczają ponad niezbędną miarę, a tym samym nie spełniają konstytucyjnego kryterium konieczności wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich art. 62 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 53 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego powinien być poddany ocenie również z punktu widzenia zgodności z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą ochrony zaufania do państwa i prawa. Zasada ta wyraża się w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, aby nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki nie dające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K. 25/95, OTK z 1996 r. Nr 6, poz. 52).

Odnosząc powyższą zasadę konstytucyjną do okoliczności niniejszej sprawy zwrócić trzeba uwagę, że w istocie właściciel nieruchomości położonej na terenie górniczym w wyniku, z jednej strony, prawodawczej decyzji władzy ustawodawczej, z drugiej zaś strony w wyniku zaniechania legislacyjnego organu uchwałodawczego gminy, znalazł się w sytuacji, w której nie może korzystać z nieruchomości stanowiącej przedmiot jego prawa własności. Nie może on nawet uzyskać od organów władzy publicznej informacji, czy jego zamierzenia inwestycyjne w odniesieniu do nieruchomości, którą władza są zgodne z obowiązującym w tym zakresie prawem. Przepisy prawa nie zawierają natomiast w tym przypadku proceduralnych instrumentów pozwalających na definitywne rozstrzygnięcie tej kwestii. W szczególności instrumentem takim nie jest instytucja zawieszenia postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia warunków zabudowy do czasu uchwalenia planu miejscowego. Zatem w tym zakresie w pełni uzasadnione jest stwierdzenie, iż prawo stało się swoistą pułapką zastawioną na właścicieli nieruchomości położonych na terenach górniczych. Dlatego - w ocenie Rzecznika - art. 62 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 53 ust. 1 Prawa geologicznego i górniczego pozostaje w kolizji także z zasadą ochrony zaufania do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

W związku z powyższym wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich