



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, dnia 20 lipca 2015 r.

IV.7006.76.2015.MCH

**Pani
Maria Wasiak
Minister Infrastruktury i Rozwoju**

Szanowna Pani Minister

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi na regulację przewidzianą w art. 62 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 199; dalej: u.p.z.p.). Ich bliższa analiza prowadzi do wniosku, że o ile sama konstrukcja tego przepisu budzi pewne wątpliwości natury konstytucyjnej, to istota zarzutów podnoszonych przez skarżących sprowadza się do utrzymywania przez ustawodawcę niekonstytucyjnego stanu prawnego, w którym inwestor, nawet bezterminowo, może zostać pozbawiony - na skutek bezczynności planistycznej gminy - prawa zagospodarowania nieruchomości. Za ten stan rzeczy skutkujący paraliżem inwestycyjnym skarżący w równym stopniu przypisują odpowiedzialność ustawodawcy i gminom, które nie realizują ciążących na nich obowiązków planistycznych.

Przepis art. 62 ust. 2 u.p.z.p. stanowi, że 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. *De lege lata* zawieszenie postępowania na tej szczególnej podstawie prawnej może doprowadzić w skrajnym wypadku do długoletniego, a nawet bezterminowego zawieszenia prawa do zagospodarowania terenu w sytuacji, w której gmina nie realizuje ciążącego na niej obowiązku uchwalenia planu miejscowego. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich

niekwestionowane *ratio legis* czasowego zawieszenia prawa (ale nie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy - tak jak jest to obecnie ukształtowane) do zagospodarowania terenu objętego obowiązkiem sporządzenia planu miejscowego do czasu jego uchwalenia, wymaga jednak zachowania właściwych proporcji między interesem publicznym a interesem jednostki, a tej właśnie równowagi ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obecnie nie gwarantuje.

Jakkolwiek Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje dopuszczalności zastosowania samej instytucji zawieszenia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy (na gruncie art. 62 ust. 1 u.p.z.p. zdaje się być to rozwiązanie rozsądne), to w sytuacji objętej hipotezą art. 62 ust. 2 u.p.z.p. zawieszenie postępowania tak naprawdę oznacza jego umorzenie, bowiem już od chwili złożenia wniosku *de facto* jest ono bezprzedmiotowe. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wobec rzeczywistych skutków, do jakich prowadzi zawieszenie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy na podstawie art. 62 ust. 2 u.p.z.p. przepis ten, oceniany przez pryzmat art. 2 Konstytucji RP, godzi w wyrażoną w nim zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasadę racjonalności ustawodawcy. Łudzi bowiem obywatela iluzoryczną ochroną prawną na drodze postępowania, które od samego początku jest pozbawione znaczenia. Skoro bowiem istnienie obowiązku sporządzenia planu miejscowego wyklucza zagospodarowanie terenu na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wszczynanie takiego postępowania jest oczywiście nieracjonalne. Mankament ten dostrzega procedowany obecnie ministerialny *projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z dnia 23 marca 2015 r.* - o czym będzie mowa w dalszych rozważaniach - jednakże postulowane zmiany go nie usuwają.

Brzmienie art. 62 ust. 2 u.p.z.p. nie uległo zmianie od chwili wejścia w życie ustawy w dniu 11 lipca 2003 r. Przepis ten nakłada na właściwy organ obowiązek zawieszenia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy do czasu uchwalenia planu miejscowego, jeżeli wniosek wszczynający to postępowanie dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego (spod jego reżimu wyłączone są inwestycje celu publicznego). Niedopełnienie tego obowiązku i wydanie decyzji o warunkach zabudowy stanowiłoby rażące naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności decyzji (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach: z dnia z dnia 7 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1073/09; z dnia 10 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 282/11). Obowiązek sporządzenia planu powstaje, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 14 ust. 7 u.p.z.p.).

Do przepisów odrębnych, z których wynika obowiązek sporządzenia planu miejscowego można zaliczyć art. 16 ust. 6 *ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz. U. z 2003 r., Nr. 162, poz. 1568 ze zm.) obejmujący tym obowiązkiem obszary, na których utworzono park kulturowy. W myśl przepisu art. 38b *ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych* (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 651 ze zm.) gmina, która na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw zdrowia uzyska potwierdzenie możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego na swoim obszarze, sporządza i uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla strefy "A" ochrony uzdrowiskowej, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w terminie do 2 lat od dnia otrzymania tej decyzji. Obowiązek sporządzenia planu miejscowego wprowadza też *ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze* (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 933 ze zm.) stanowiąc w przepisie art. 55 ust. 9 zd. I, że dla terenów objętych planem generalnym sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkowe, z uwzględnieniem przepisów dotyczących terenów zamkniętych. Jeżeli teren zamknięty objęty planem generalnym utraci status terenu zamkniętego, sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla tego terenu również jest obowiązkowe (art. 55 ust. 9 zd. II).

Nie budzi wątpliwości Rzecznika, że intencje ustawodawcy decydującego się wprowadzić ustawowy obowiązek uchwalenia przez gminę planu miejscowego zasadniczo wynikają z potrzeby realizacji wartości, którym ustawodawca nadaje wysoką rangę, i których prymat nierzadko ma swoje źródło w katalogu wartości chronionych konstytucyjnie. Wymienione wyżej - tytułem egzemplifikacji ustawowych obowiązków uchwalenia planów miejscowych - rozwiązania prawne znajdują uzasadnienie przez wzgląd na ich publicznoprawną funkcję, jak np. ochrona terenów o walorach uzdrowiskowych czy ochrona krajobrazu kulturowego oraz konieczność zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów. Determinanty procesu planowania i zagospodarowania przestrzennego wymienione w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. (nabierające szczególnego znaczenia dla obszarów objętych obowiązkiem uchwalenia planów) znajdują wyraz w ustaleniach planu miejscowego kształtujących, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Jedną z konsekwencji, konstytucyjnie zresztą dopuszczalną (w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności), tak fakultatywnego, jak i obligatoryjnego sporządzenia i uchwalenia planu miejscowego może być ograniczenie prawa własności, ale już nie wydrążenie go z jego istoty.

Pomimo że art. 62 ust. 2 u.p.z.p. sam przez się nie musi stanowić zagrożenia dla praw obywatela, nie można abstrahować od kontekstu, w jakim przepis ten funkcjonuje. Wziąwszy pod uwagę fakty, jakimi są wieloletnie zaniechania gmin w uchwalaniu planów zagospodarowania przestrzennego, w sytuacji, w której właściciele nieruchomości nie dysponują żadnymi środkami prawnymi umożliwiającymi efektywne zwalczenie przewlekłości planistycznej gmin - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - prawo nie może akceptować stanu, gdy przez wiele lat z powodu bezczynności gminy, właściciele pozbawieni są prawa zagospodarowania nieruchomości, a ich ewentualna – nawet marginalna - działalność inwestycyjna ulega całkowitemu zablokowaniu.

Prawo zagospodarowania nieruchomości (terenu), poza tym, że jest jednym z atrybutów uprawnień właścicielskich, znajduje bezpośrednio wyraz, jako prawo podmiotowe, w art. 6 ust. 2 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem, każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich (pkt 1) oraz ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych (pkt 2). Wobec bezczynności gminy, skutkiem ułomnych rozwiązań prawnych może być zamrożenie jakiejkolwiek działalności inwestycyjnej na obszarze objętym obowiązkiem uchwalenia planu, a w konsekwencji naruszenie przepisów art. 2, art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji RP, a także art. 1 Protokołu Nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Obywatela.

W aktualnym stanie prawnym 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 bowiem ustalenia warunków zabudowy (art. 59 ust. 1 u.p.z.p.). Uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy jest konieczne także do zmiany zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę, z wyjątkiem tymczasowej, jednorazowej zmiany zagospodarowania terenu, trwającej do roku (art. 59 ust. 2 u.p.z.p.). Natomiast w przypadku zmiany zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę, bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, właściwy organ może, w drodze decyzji, nakazać właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości wstrzymanie użytkowania terenu, wyznaczając termin, w którym należy wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, albo przywrócenie poprzedniego sposobu zagospodarowania (art. 59 ust. 3 u.p.z.p.). Na gruncie aktualnego stanu prawnego oznacza to, że już tylko przeprowadzenie remontu budynku i innych działań polegających na przeprowadzeniu robót

budowlanych, nierzadko wyłącznie w celu zapewnienia dotychczasowego sposobu korzystania z obiektu, wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. Stanu prawnego w tym zakresie nie zmienia tzw. liberalizacja prawa budowlanego dokonana ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 443).

Negatywną ocenę przedstawionego stanu prawnego formułują też sądy administracyjne. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2160/10 przypisując gminie odpowiedzialność za naruszenie obowiązku uchwalenia planu stwierdził, że *przyjmując obowiązujące rozwiązania prawne w treści tych przepisów [art. 62 ust. 2 u.p.z.p. w związku z art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej] ustawodawca nie mógł zakładać, że wbrew nałożonemu ustawą na gminy obowiązkowi sporządzenia i uchwalenia miejscowych planów obowiązków ten nie będzie wykonywany przez wiele lat. W ten sposób uwzględniając założenia i zasady kształtowania polityki przestrzennej terenów objętych obowiązkowymi planami doprowadzono do sytuacji, że plany te nie powstały a mieszkańcy tych terenów przez wiele lat są pozbawieni możliwości inwestowania na swoich nieruchomościach. Jest to szczególnie rażące, jak w rozpoznawanej sprawie, gdy właściciel nie może przeprowadzić koniecznego remontu popadającego w ruinę zabytkowego budynku mieszkalnego. Zaistniała w sprawie sytuacja jest skutkiem naruszenia przez Gminę konstytucyjnych zasad praworządności (art. 2 i 7) i obowiązku przestrzegania prawa (art. 83). Następstwem nieuchwalenia planu miejscowego jest naruszenie chronionego konstytucyjnie prawa własności skarżącego (art. 21 i 64) oraz naruszenie konstytucyjnego obowiązku wspierania obywateli w działaniach zmierzających do uzyskania własnego mieszkania (art. 75 ust. 1). Niepodjęcie przez organy Gminy K. skutecznych działań w celu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, mimo upływu ustawowego terminu w 2007 r., stanowi też naruszenie wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawa. Przyjęta w rozpoznawanej sprawie wykładnia prawa materialnego nie uwzględnia wymienionych wyżej wartości konstytucyjnych i dopuszczając do możliwości zawieszenia postępowania o ustalenie warunków zabudowy na wiele lat narusza zasady sprawiedliwości społecznej i praworządności. Jest to następstwem błędnego przyjęcia, że obowiązujące w Polsce zasady konstytucyjne pozwalają na takie rozumienie przepisu art. 62 ust. 2 u.p.z.p., że możliwe jest zawieszenie postępowania bezterminowo, na całe lata, bez możliwości jego podjęcia z przyczyn w żadnym razie niezależnych od obywatela. Taka, niekonstytucyjna wykładnia tego przepisu nie może mieć miejsca w praworządnym państwie.*

Przedstawiony wyrok uchylający wyrok sądu I instancji na podstawie prokonstytucyjnej wykładni przepisów stanowi wyjątek w tym znaczeniu, że sądy bardzo rzadko - mimo negatywnej oceny beczynności planistycznej gmin i stanu prawnego - decydują się uwzględniać skargi w sprawach, w których znajduje zastosowanie art. 62 ust. 2 u.p.z.p. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 620/08 (...) *obowiązek zawieszenia postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy do czasu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bez wskazania maksymalnego okresu przez jaki postępowanie może być zawieszona i bez wprowadzenia możliwości wydawania decyzji o warunkach zabudowy na zasadach ogólnych w przypadku nieuchwalenia miejscowego planu w określonym terminie jest, zdaniem Sądu, niewątpliwie dużym ograniczeniem prawa dla właścicieli nieruchomości. Zmiana tej sytuacji możliwa jest jednak, zdaniem Sądu, wyłącznie poprzez zmianę przez ustawodawcę aktualnie obowiązujących przepisów.*

W sukurs pejoratywnej ocenie kwestionowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich stanu prawnego przychodzi stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie o sygn. akt K 50/13. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepis art. 36 ust. 1 u.p.z.p. 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, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. *Iunctim* problemu rozpatrywanego przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 50/13 oraz problemu zarysowanego w niniejszym wystąpieniu generalnym polega na ograniczeniu efektywnego wykonywania prawa własności wskutek niemożności realizowania planów inwestycyjnych. Z punktu widzenia urzeczywistnienia konstytucyjnych gwarancji praw jednostki nie ma znaczenia, czy ingerencję w te prawa powodują materialnoprawne ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czy też brak tego planu. O ile problem ujawniony na tle przepisu art. 36 ust. 1 u.p.z.p. definiuje się przez brak rekompensaty z tego tytułu oraz brak możliwości zbycia nieruchomości na rzecz podmiotu publicznego lub wszczęcia wywłaszczenia, to dla rozwiązania problemu zarysowanego w niniejszym wystąpieniu generalnym ustawodawca dysponuje znacznie szerszą gamą rozwiązań legislacyjnych, których zastosowanie przywróciłoby pożądany balans między interesem publicznym a prawem jednostki. W przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich obecna sytuacja prawna właściciela nieruchomości skrepowanego treścią i

skutkami art. 62 ust. 2 u.p.z.p. jest niemożliwa do pogodzenia z wymogami demokratycznego państwa prawnego i wymaga niezwłocznego zainteresowania i reakcji ustawodawcy.

Rekapitulując powyższe wywody Rzecznik pragnie zasygnalizować, że choć przepis art. 62 ust. 2 u.p.z.p. w zw. z art. 53 ust. 1 uchylonej już *ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i górnicze* był już na jego wniosek przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 22 marca 2005 r., sygn. akt K 22/04) zakończonej stwierdzeniem, że przepisy te nie są niezgodne z art. 2 i 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, to w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wyrok Trybunału Konstytucyjnego definitywnie nie usunął wszystkich wątpliwości konstytucyjnych, a już na pewno nie może utwierdzać ustawodawcy w przekonaniu o istnieniu stanu spójności w obrębie analizowanej materii normatywnej w świetle wymogów praworządnego państwa. Należy mieć między innymi na względzie, że Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku wskazał przecież, iż obowiązujące przepisy nie ustanawiają żadnej granicy czasowej limitującej okres trwania zawieszenia postępowania administracyjnego w takim wypadku, i pomimo iż nie zgodził się z taką techniką legislacyjną, podkreślił, że nie jest władny do zastępowania ustawodawcy w tym zakresie. W przepisach *ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze* (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 196), która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2012 r. ustawodawca odstąpił od obowiązku sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego. Należy przyjąć, że uzasadnieniem rezygnacji z obowiązku sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów górniczych były te same powody, dla których w toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie K 22/04 Marszałek Sejmu ostatecznie podzielił pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, że kwestionowane przepisy w istocie mogą uniemożliwiać właścicielom nieruchomości położonych na terenach górniczych korzystanie z nich.

Ministerialny projekt *ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z dnia 23 marca 2015 r.* nie tylko, że petryfikuje istniejący stan prawny, to dodatkowo rozciąga zastosowanie art. 62 ust. 2 u.p.z.p. na nieruchomości objęte wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 *ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.). Projektowany ust. 3 w art. 62 u.p.z.p. potwierdza opinię Rzecznika Praw Obywatelskich o oczywistej bezprzedmiotowości postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy, ale mimo to nadal nie uwalnia wszczenia i prowadzenia takiego „fikcyjnego” postępowania od zarzutu niezgodności z art. 2 Konstytucji.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 *ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1648), Rzecznik postuluje do Pani Minister o uwzględnienie podniesionych zastrzeżeń w toku obecnie trwających prac legislacyjnych skoncentrowanych na *ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* i zapewnienie tym samym skutecznej ochrony prawom właścicieli nieruchomości. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich najbardziej pożądanym sposobem rozwiązania zasygnalizowanego problemu będzie taka zmiana przepisów, która doprowadzi do optymalnej równowagi między interesem jednostki a interesem publicznym powodując odblokowanie inwestycyjne nieruchomości poprzez wprowadzenie mechanizmów obligujących gminy do niezwłocznego uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego na obszarach, w odniesieniu do których istnieje obowiązek sporządzenia planu lub ustanowienie maksymalnego okresu zawieszenia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy. Gdyby postulowane wyżej rozwiązanie nie było możliwe, Rzecznik Praw Obywatelskich pod rozagę Pani Minister przekazuje wprowadzenie mechanizmu rekompensat za uniemożliwienie korzystania z przedmiotu własności.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca się z uprzejmą prośbą o poinformowanie go o stanowisku Pani Minister w sprawie będącej przedmiotem niniejszego wystąpienia.

Z poważaniem

Podpis na oryginale