

27/3/A/2005

WYROK

z dnia 22 marca 2005 r.

Sygn. akt K 22/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska – przewodniczący

Jerzy Ciemniewski

Adam Jamróz

Jerzy Stępień

Bohdan Zdziennicki – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 22 marca 2005 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 62 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) w związku z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 27, poz. 96 ze zm.) z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 62 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 oraz z 2004 r. Nr 6, poz. 41 i Nr 141, poz. 1492) 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 i Nr 133, poz. 885, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, z 2000 r. Nr 109, poz. 1157 i Nr 120, poz. 1268, z 2001 r. Nr 110, poz. 1190, Nr 115, poz. 1229 i Nr 154, poz. 1800, z 2002 r. Nr 113, poz. 984, Nr 117, poz. 1007, Nr 153, poz. 1271, Nr 166, poz. 1360 i Nr 240, poz. 2055, z 2003 r. Nr 223, poz. 2219 oraz z 2004 r. Nr 96, poz. 959, Nr 173, poz. 1808 i Nr 273, poz. 2703) nie jest niezgodny z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich 13 maja 2004 r. wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego 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 ze zm.) w związku z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.

* Sentencja została ogłoszona dnia 6 kwietnia 2005 r. w Dz. U. Nr 57, poz. 503.

U. Nr 27, poz. 96 ze zm.) z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Art. 62 ust. 2 ustawy o planowaniu przestrzennym stanowi: „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”. Z informacji posiadanych przez Rzecznika wynika, że zawieszenie postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia warunków zabudowy do czasu uchwalenia planu trwa w praktyce nawet kilka lat. Z kolei zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze dla terenu górniczego obligatoryjne jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Potencjalny inwestor, jak też osoba ubiegająca się o podział nieruchomości nie dysponują żadnym środkiem prawnym, za pomocą którego mogliby skutecznie zobowiązać gminę do uchwalenia planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem Rzecznika regulacja taka ponad niezbędną miarę ogranicza prawo właścicieli do korzystania z nieruchomości położonych na terenach górniczych. Rzecznik odniósł się przede wszystkim do kryterium „konieczności” ograniczenia zawartego w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Podkreślił, że utrudnia to w szczególności możliwość likwidacji szkód górniczych, natomiast ograniczenie takie nie dotyczy inwestycji celu publicznego, które mogą być realizowane bez konieczności uchwalenia planu miejscowego. Według Rzecznika zakwestionowana regulacja powinna być zbadana także pod kątem zgodności z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Rzecznik zwrócił uwagę, że w wyniku z jednej strony decyzji władzy ustawodawczej, z drugiej strony na skutek zaniechania procesu legislacyjnego organu uchwałodawczego gminy – prawo stało się swoistą pułapką dla obywateli, tj. właścicieli nieruchomości położonych na terenach górniczych.

2. W piśmie z 11 października 2004 r. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko Sejmu w niniejszej sprawie. Podzielając pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, że zakwestionowane przepisy mogą uniemożliwić właścicielom nieruchomości położonych na terenach górniczych korzystanie z nich, zaznaczył, iż wynika to z niewywiązywania się przez większość gmin z obowiązków. Wskazał, że trwają prace Sejmu nad projektem zmiany ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, w którym proponuje się skreślenie art. 53 ust. 1. W związku z tym wniósł o odroczenie terminu rozpatrzenia wniosku Rzecznika przez Trybunał.

W kolejnym piśmie z 11 marca 2005 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wniósł w imieniu Sejmu o stwierdzenie niezgodności art. 62 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 53 ust. 1 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze ze wskazanymi przez Rzecznika przepisami Konstytucji.

3. Pismem z 3 listopada 2004 r. stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny. Według Prokuratora Generalnego art. 62 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 53 ust. 1 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze jest niezgodny z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Prokurator Generalny w pełni podzielił argumentację Rzecznika Praw Obywatelskich odnośnie do niezgodności z Konstytucją zakwestionowanej regulacji. W opinii Prokuratora Generalnego uprawniony jest pogląd, że skoro ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy kształtują sposób wykonywania prawa własności, a także stanowią jeden z wyznaczników społeczno-gospodarczego przeznaczenia praw własności nieruchomości, to brak przepisu wyznaczającego obowiązek uchwalenia planu miejscowego w określonym (możliwie krótkim) czasie prowadzi do

ograniczenia konstytucyjnego prawa własności. Ograniczenie to uważa Prokurator Generalny za nadmierne i niespełniające przesłanki „konieczności w demokratycznym państwie prawnym” (art. 31 ust. 3 Konstytucji). W opinii Prokuratora Generalnego zaskarżona regulacja narusza także zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Dodatkowo Prokurator Generalny wskazał na trwające w Sejmie prace legislacyjne nad projektem, w którym proponuje się skreślenie art. 53 i art. 55 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze.

4. Pismem z 30 listopada 2004 r. przewodnicząca składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się do Rzecznika Praw Obywatelskich o zajęcie stanowiska, czy w związku z pracami legislacyjnymi Sejmu (druk nr 2898) nad zmianą ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, w której proponuje się skreślenie art. 53, Rzecznik Praw Obywatelskich podtrzymuje wniosek. W odpowiedzi z 22 grudnia 2004 r., Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że zna projekt zmiany ustawy – Prawo geologiczne i górnicze (druk nr 2898), mimo to podtrzymuje wniosek.

II

Na rozprawę 22 marca 2004 r. stawili się przedstawiciele wnioskodawcy oraz Prokuratora Generalnego. Przewodnicząca poinformowała uczestników, że pismem z 21 marca 2005 r. Marszałek Sejmu wniósł o przesunięcie wyznaczonego na dzień 22 marca 2005 r. terminu rozprawy w sprawie o sygn. K 22/04 ze względu na obowiązkową w tym dniu (z powodu głosowania) obecność wyznaczonej w sprawie poseł Magdaleny Banaś na posiedzeniu Sejmu.

Odnosząc się do tego wniosku, przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich i Prokuratora Generalnego wypowiedzieli się za nieuwzględnieniem go przez Trybunał, ponieważ przepisy pozwalają na rozpoznanie sprawy bez udziału przedstawiciela Sejmu, a w niniejszym przypadku nie ma powodów do odroczenia rozprawy.

Po naradzie Trybunał Konstytucyjny postanowił nie uwzględnić wniosku Marszałka Sejmu. Wprawdzie, na podstawie art. 60 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał może w przypadku niestawiennictwa na rozprawie przedstawicieli uczestników postępowania, których obecność jest obowiązkowa, odroczyć rozprawę, wyznaczając nowy termin, jednak w zaistniałej sytuacji nie ma powodów do odroczenia. Zgodnie z art. 60 ust. 5 niestawiennictwo przedstawiciela Sejmu nie wstrzymuje rozpoznania sprawy. W związku z tym sędzia sprawozdawca przedstawił stanowisko nieobecnego uczestnika postępowania.

Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali swe poglądy wyrażone we wniosku oraz w stanowisku pisemnym.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot badania stanowił art. 62 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 53 ust. 1 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze. Jako wzorce kontroli Rzecznik Praw Obywatelskich powołał art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jeżeli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, dla którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego, a planu takiego brak, postępowanie

administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zawiesza się do czasu uchwalenia wymienionego planu.

Z kolei art. 53 ust. 1 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze ustanawia obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów górniczych. Obowiązek ten ma charakter bezwzględny, toteż sporządzenie planu dla terenów górniczych jest obligatoryjne.

W ocenie Rzecznika taki stan prawny tworzy sytuację bardzo trudną dla właścicieli nieruchomości położonych na terenach górniczych, ponieważ w razie braku planu, nie dysponują oni żadnymi środkami, które pozwalałyby im na skłonienie gminy do sporządzenia planu. A nadto obowiązujące przepisy nie ustanawiają żadnej granicy czasowej limitującej okres trwania zawieszenia postępowania administracyjnego w takim wypadku. Zdaniem Rzecznika prowadzi to do nieproporcjonalnego naruszenia prawa własności, przesądzając o sprzeczności z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a nadto jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym.

Charakterystyczne jest jednak, że Rzecznik nie kwestionuje konstytucyjności samego obowiązku sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego. Jest bowiem oczywiste, że plany takie współcześnie są niezbędne. Trybunał Konstytucyjny miał już niejednokrotnie okazję do wypowiedzania się na temat planów zagospodarowania przestrzennego. Nie znajdował też podstawy do podważenia konstytucyjności planowania przestrzennego. W odniesieniu do terenów górniczych, ze względu na ich specyficzne cechy i zagrożenia, jakie tam powstają, konieczność opracowania takich planów jest ewidentna, między innymi dla zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska. Realia związane z wydobywaniem kopalin oddziałują bowiem silnie na kształt planu. Każde planowanie przestrzenne z natury rzeczy musi też oddziaływać na zakres uprawnień właścicieli nieruchomości znajdujących się na terenach objętych planem. Tereny górnicze nie stanowią tu wyjątku. Są to jednak ograniczenia powszechnie przyjęte w państwach demokratycznych. Rzecznik nie tylko nie wykazał ich niekonstytucyjności, ale też w zasadzie ich nie kwestionuje.

Wniosek Rzecznika podważa natomiast w pewien sposób instytucję zawieszenia postępowania, skoro podnosi, że jej zastosowanie w konkretnym wypadku prowadzić może do naruszenia praw właścicielskich. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego takie postawienie sprawy polega na nieporozumieniu. Zawieszenie postępowania jest instytucją, która może znaleźć zastosowanie w każdym postępowaniu zmierzającym do rozstrzygnięcia sprawy, nie tylko w postępowaniu administracyjnym. Jak powszechnie wiadomo, prawidłowe rozstrzygnięcie sprawy niejednokrotnie zależy od uprzedniego ustalenia stanu prawnego lub faktycznego badanego w innym postępowaniu. W takiej sytuacji niezbędne jest czasowe przerwanie postępowania i jego zawieszenie do czasu usunięcia przeszkody w rozstrzygnięciu. Brak zawieszenia w określonej sytuacji prowadziłby do tego, że organ pozbawiony byłby możliwości wzięcia pod uwagę przesłanki niezbędnej do prawidłowego orzekania. W konsekwencji decyzja musiałaby być zawsze negatywna. Wskazane wzorce w postaci art. 2 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie stanowią wzorców adekwatnych dla badania konstytucyjności zawieszenia postępowania administracyjnego. Możliwość, a czasem konieczność zawieszenia postępowania z przyczyn wskazanych w ustawie jest niezbędna dla prawidłowego rozstrzygnięcia. Poza tym zawieszenie postępowania, stanowiąc regułę procesową, jako takie nie może, z natury rzeczy, naruszać praw właścicielskich.

Bliższa analiza wniosku Rzecznika prowadzi do następujących konkluzji. W istocie wniosek nie zmierza ani do zakwestionowania instytucji zawieszenia postępowania administracyjnego, ani też do zakwestionowania konieczności planowania przestrzennego w odniesieniu do terenów górniczych. Właściwym przedmiotem zaskarżenia, który można

odczytać nie z *petitum*, lecz z uzasadnienia wniosku Rzecznika, jest klasyczna luka prawna polegająca na tym, że odpowiednie przepisy nie wyposażyły właścicieli nieruchomości położonych na terenach górniczych w instrumenty prawne, za pomocą których określone podmioty zainteresowane, np. inwestorzy lub osoby ubiegające się o podział nieruchomości byłyby władne wymusić na gminie uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Brak więc rozwiązania związanego z normami znajdującymi się na tym samym stopniu hierarchii w systemie, co ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawa – Prawo geologiczne i górnicze.

Wątpliwości budzi też, zdaniem Rzecznika, brak precyzyjnego oznaczenia terminu, na jaki maksymalnie mogłoby nastąpić zawieszenie postępowania, co powoduje, że okres niepewności może się przeciągać w nieskończoność. Określenie „do czasu uchwalenia planu” nie jest bowiem, w ocenie Rzecznika, wystarczającym oznaczeniem terminu.

Nie wdając się w rozważanie zasadności zastrzeżeń Rzecznika, Trybunał przypomina, że nie jest władny zastępować ustawodawcy. Trybunał Konstytucyjny jako tzw. ustawodawca negatywny jest powołany do orzekania o konstytucyjności bądź niekonstytucyjności obowiązujących aktów normatywnych, nie może natomiast, w ramach przyznanych mu kompetencji, dopisywać odpowiednich rozwiązań do obowiązujących aktów normatywnych. W konsekwencji Trybunał nie jest uprawniony do wypowiedzania się na temat tego, czy i jakie rozwiązania proceduralne w odniesieniu do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego na terenach górniczych winny obowiązywać, ani też do wskazania, jakie środki dyscyplinujące gminy powinny być wprowadzone. Sprawy te bowiem muszą być rozstrzygnięte w sposób całościowy i spójny przy uwzględnieniu specyfiki terenów górniczych oraz tak interesu ogólnego, jak i praw obywateli zamieszkujących na tych terenach. W zaistniałej sytuacji Rzecznik Praw Obywatelskich powinien raczej zwrócić uwagę na toczące się właśnie prace legislacyjne dotyczące interesującego go zagadnienia. W Sejmie znajduje się rządowy projekt ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym gmin (druk nr 3661), w którym przewidziano, że w przypadku niewykonania przez gminę obowiązku związanego ze sporządzeniem planu o przeznaczeniu terenu obowiązek ten może być wykonany przez wojewodę, który następnie obciąży gminę kosztami związanymi z wykonanymi pracami. Projekt określa szczegółowe kwestie związane z podjęciem przez wojewodę wskazanego działania zastępczego oraz przewiduje możliwość rozpisania w takiej sytuacji referendum w sprawie odwołania rady gminy, ewentualnie wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Na marginesie tej sprawy warto też przypomnieć, że ostatnia nowelizacja kodeksu cywilnego wprowadziła w art. 417¹ § 4 k.c. odpowiedzialność odszkodowawczą odpowiednich organów władzy publicznej za szkody wyrządzone przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania statuuje odpowiedni przepis prawa. Nie budzi zaś wątpliwości, że – zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego do którego opracowania gminy są zobowiązane odpowiednimi przepisami.

Z tych wszystkich względów należało orzec, jak w sentencji.