

M.P. 2001 Nr 9 poz. 99**WYROK**

z dnia 7 lutego 2001 r.

Sygn. K. 27/00**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Safjan – przewodniczący
Jerzy Ciemniowski
Teresa Dębowska-Romanowska
Lech Garlicki
Stefan J. Jaworski
Wiesław Johann
Krzysztof Kolasiński
Biruta Lewaszekiewicz-Petrykowska
Ferdynand Rymarz
Jadwiga Skórzewska-Łosiak – sprawozdawca
Jerzy Stępień
Janusz Trzciniński
Marian Zdyb

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 7 lutego 2001 r. na rozprawie sprawy z wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 pkt 1 lit.a ustawy z 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, w zakresie nowego brzmienia art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, z art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 1 pkt 5 ustawy z 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, w zakresie dodanego art. 31a ust. 3, z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) art. 2 ustawy z 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

1. Art. 1 pkt 1 lit.a ustawy z 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym jest zgodny z art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 1 pkt 5 ustawy powołanej w pkt. 1, w zakresie dodanego art. 31a ust. 3, jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Art. 2 ustawy powołanej w pkt. 1, jako dotyczący wyłącznie spraw wszczętych w wyniku wniosku o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, niezakończonych ostateczną decyzją przed dniem wejścia w życie przepisów ustawy, jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

I

1. Wnioskiem z 31 sierpnia 2000 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego, w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji RP, o zbadanie zgodności:

1) art. 1 pkt 1 lit.a ustawy z 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie nowego brzmienia art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 1 pkt 5 w zakresie dodanego art. 31a ust. 3, z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) art. 2 ustawy z 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym – z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uchwalona 13 sierpnia 2000 r. nowelizacja ustawy przepisem art. 1 pkt 1 lit.a nadaje nowe brzmienie art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, który określa zakres przedmiotowy planów zagospodarowania przestrzennego. W myśl art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym – w nowym brzmieniu – w miejscowym planie zagospodarowania ustala się, w zależności od potrzeb, m.in. tereny które mogą być przeznaczone pod budowę obiektów handlowych o powierzchni sprzedażowej powyżej 1000 m² – w gminach o liczbie mieszkańców do 20000, oraz o powierzchni sprzedażowej powyżej 2000 m² – w gminach o liczbie mieszkańców ponad 20000. W ocenie Prezydenta RP nowa ustawa zmierza do rozszerzenia sytuacji, w których własność może być ograniczona wskutek uchwalenia planu miejscowego. Nowe rozwiązanie zmierza do wprowadzenia kontroli lokalizowania wielkopowierzchniowych obiektów handlowych na obszarach będących przedmiotem własności, niezależnie od typu tej własności, przy czym wartości, które w ten sposób mają być chronione, to “skutki budowy tych obiektów dla rynku pracy, komunikacji, istniejącej sieci handlowej oraz zaspokojenia potrzeb i interesów konsumentów”. Tymczasem konstytucja nie dopuszcza ograniczeń prawa własności ze względu na wymienione wyżej okoliczności, nie zostały one bowiem przewidziane w art. 31 ust. 3 konstytucji.

Prezydent RP wyraził pogląd, że przyjęcie przez Trybunał Konstytucyjny zarzutu odnoszącego się do art. 1 pkt 1 lit.a ustawy z 13 lipca 2000 r. za uzasadniony i uznanie tego przepisu za niezgodny z konstytucją skutkować będzie niezgodnością z konstytucją także pozostałych przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym objętych art. 1 zaskarżonej ustawy, ponieważ są one nierozzerwalnie związane z art. 1 pkt 1 lit.a.

Zdaniem Prezydenta RP, ustawa narusza ponadto zasadę przyzwoitej legislacji przez to, że nie został dochowany przez ustawodawcę wymóg spójności regulacji. W ust. 3 dodanego ustawą nowelizującą art. 31a ustawodawca wyposaża zarząd gminy w prawo do złożenia wraz z analizą, o której mowa w tym przepisie, wniosku do rady gminy o uchwalenie zakazu budowy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych na określonych obszarach. Z prawem zarządu nie został jednak skoordynowany przepis art. 10 ust. 1 pkt 8 ustawy o

zagospodarowaniu przestrzennym, który określa przypadki, w których rada gminy może wprowadzić zakaz określonej zabudowy. Powołany przepis dopuszcza wprowadzenie zakazu zabudowy, ale tylko w konkretnych, wymienionych w nim sytuacjach. Aby więc wniosek zarządu gminy o wprowadzenie zakazu zabudowy obiektami handlowymi o powierzchni sprzedaży powyżej 1000 m² mógł być skuteczny, ustawodawca winien był uzupełnić brzmienie art. 10 ust. 1 pkt 8 dodatkowo "potrzebą ochrony rynku pracy, istniejącej sieci handlowej oraz zaspokojenia potrzeb i interesów konsumentów". Brak takiego uzupełnienia przesądza o tym, że rada gminy związana nie dopuszczającym wykładni rozszerzającej przepisem art. 10 ust. 1 pkt 8, nie będzie mogła podjąć uchwały o zakazie zabudowy zgodnej z wnioskiem zarządu. Wprowadzony przepis art. 31a ust. 3 zdanie drugie jest zatem bezskuteczny.

Ostatni z zarzutów przedstawionych przez Prezydenta RP dotyczy art. 2 ustawy z 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. W myśl tego przepisu, do spraw wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się jej przepisy. W ocenie Prezydenta RP zaskarżona ustawa wprowadza surowsze od dotychczasowych wymogi w zakresie ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu poprzedzających rozpoczęcie działalności gospodarczej. Zgodnie z nową ustawą wyłączone jest ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarze, dla którego nie ma planu zagospodarowania przestrzennego (art. 1 pkt 2). W przypadku, gdy przewiduje się budowę handlowych obiektów wielkopowierzchniowych, sporządzenie planu miejscowego jest obligatoryjne. W konsekwencji, zgodnie z dotychczasowym art. 45 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, toczące się już postępowanie administracyjne zawiesza się do czasu uchwalenia planu. Przyjęte rozwiązanie oznacza wprowadzenie nowych obowiązków dla strony wszczętego już postępowania administracyjnego. W przypadku, gdy dla danego terenu został uchwalony plan miejscowy, ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania dla handlowych obiektów wielkopowierzchniowych możliwe będzie tylko wówczas, gdy w planie miejscowym zostaną wyznaczone tereny na ten właśnie cel. Nowa ustawa nakłada na strony wszczętego już postępowania nowe obowiązki, ustanawiając nieznanne dotychczasowemu prawu ograniczenia. W zamyśle ustawodawcy możliwa jest też odmowa ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla wielkopowierzchniowych obiektów handlowych na podstawie zakazu zabudowy terenu takimi obiektami. Zgodnie z dotychczasowymi przepisami brak jest możliwości zakazu ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, jeżeli w planie miejscowym zostały wyznaczone tereny pod usługi lub handel. Regulacja zawarta w nowym art. 31a dotyczy także uczestników już wszczętych postępowań administracyjnych, którzy nie mogli przewidzieć takiej sytuacji.

Według Prezydenta RP rozwiązanie, na mocy którego nowe normy prawne należy stosować także do stanów powstałych przed wejściem w życie nowego prawa i które trwają w czasie zmiany prawa jest – jak podkreśla się w doktrynie prawa – niekorzystne dla adresatów. Ustawodawca bowiem zaskakuje obywateli swoim rozstrzygnięciem, pogarszając ich sytuację prawną. Jest to rozwiązanie nielojalne wobec zainteresowanych, osłabiające poczucie bezpieczeństwa prawnego, które wywołuje skutki podobne do następstw wstecznego działania prawa.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 14 listopada 2000 r. wyraził pogląd, że:

1) art. 1 pkt 1 lit.a ustawy z 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, nadający nowe brzmienie art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym jest zgodny z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i nie jest niezgodny z art. 21 Konstytucji RP;

2) art. 1 pkt 5 ustawy z 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie dotyczącym art. 31 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP;

3) art. 2 ustawy z 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie Prokuratora Generalnego z uzasadnienia wniosku wynika, że wzorcami dla badania konstytucyjności art. 1 pkt 1 lit.a są art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 2 konstytucji, a dla kontroli art. 1 pkt 5 ustawy – art. 2 konstytucji. Prokurator Generalny wyraził pogląd, że niecelowe jest odwoływanie się do treści art. 21 konstytucji, w którym zawarto zasady ustrojowe gwarantujące ochronę prawa własności. Wnioskodawca wskazał bowiem, obok art. 21 konstytucji, wzorce o większym stopniu szczegółowości.

Art. 1 ust. 1 lit.a spełnia przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Jest przepisem ustawowym. Nie narusza istoty prawa własności, łączy się jedynie z ustalaniem sposobu wykonywania prawa własności. Spełniony został także wymóg „konieczności”, rozumiany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako zgodność z zasadą proporcjonalności. Uwzględnienie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenów pod budowę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych umożliwia realizację celów ustawy, tj. doprowadzenie do zrównoważonego rozwoju różnych form handlu, niedopuszczenie do gwałtownego zaniku drobnych form handlowych, a także uniknięcie zaskakiwania gmin lokalizacją w tzw. strefach handlu i usług dużych obiektów handlowych, wymagających kosztownych inwestycji komunikacyjnych. Wprowadzenie ograniczenia co do sposobu korzystania z własności jest niezbędne z punktu widzenia całej wspólnoty samorządowej. Kwestionowana regulacja pozostaje także w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do chronionego celu. Argumentem dodatkowym jest także uprawnienie przysługujące właścicielowi bądź użytkownikowi wieczystemu do żądania odszkodowania, wykupienia nieruchomości (jej części) albo zamiany na inną, jeżeli w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (jego zmianą) korzystanie z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone (art. 36 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym).

Prokurator Generalny za niezasadny uznał zarzut niezgodności art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 lipca 2000 r. (dodającym do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym art. 31a), z art. 2 konstytucji, niezgodności polegającej na braku spójności zaskarżonego przepisu z art. 10 ust. 1 pkt 8 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Wymienione przepisy mają tę samą moc prawną, są przepisami rangi ustawowej. Każdy z nich reguluje samodzielnie określoną kwestię prawną. W myśl art. 10 ust. 1 pkt 8, ustalenie szczególnych warunków zagospodarowania terenów może łączyć się z zakazem zabudowy umieszczonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wprowadzany do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym art. 31a ust. 3, wraz z ust. 1, 2 i 4 odnosi się do sytuacji, gdy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie przeznaczono terenów pod budowę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. W takim przypadku zarząd gminy może dokonać analizy terenów przeznaczonych w tym planie pod usługi i handel co do możliwości ich wykorzystania pod wymienione obiekty. Analizę tę przeprowadza się na podstawie prognozy skutków ich budowy dla rynku pracy, komunikacji, istniejącej sieci handlowej oraz zaspokojenia potrzeb i interesów konsumentów (ust. 1). W ust. 2 przewidziano przypadki, gdy dokonanie tej analizy jest obligatoryjne, a w ust. 3 i 4 – tryb postępowania po jej sporządzeniu. Przedstawiona regulacja koreluje z treścią wprowadzonej art. 1 pkt 1 lit.a zmiany do art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, a nie z treścią art. 10 ust. 1 pkt 8 tej ustawy. Zarzut braku spójności między art. 31a ust. 3 i art. 10 ust. 1 pkt 8 jest zatem bezpodstawny. Wniosek zarządu gminy dotyczący zmiany

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego polegającej na wprowadzeniu zakazu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, będzie mógł być przedmiotem uchwały rady gminy. Z kolei rada gminy, podejmując uchwałę zgodnie z wnioskiem, nie będzie związana treścią art. 10 ust. 1 pkt 8 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Zdaniem Prokuratora Generalnego nietrafny jest także zarzut sprzeczności art. 2 ustawy z 13 lipca 2000 r. z art. 2 konstytucji. Zakwestionowany przepis dotyczy decyzji w sprawach indywidualnych. W oparciu o plan zagospodarowania przestrzennego i przepisy ustaw szczególnych, uprawniony organ wydaje decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzję tę wydaje się na wniosek zainteresowanego. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie rodzi praw do terenu nią objętego, nie jest więc zapewnieniem, że cel, który został wskazany we wniosku, zostanie zrealizowany. W myśl przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, z dniem wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany wygasają uprzednio wydane decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu sprzeczne z ustaleniami tego planu, chyba że wydano już decyzję o pozwoleniu na budowę. Plany zagospodarowania przestrzennego ze swojego założenia ulegają zmianom.

Według Prokuratora Generalnego w rozpoznawanej sprawie nie mamy do czynienia z interesami podmiotów, które ukształtowały się przed dokonaniem zmian zawartych w ustawie z 13 lipca 2000 r., skoro przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nie gwarantują realizacji celu wskazanego we wniosku o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Tym samym nie można uznać, że osoby, które dopiero złożyły wniosek o wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, są zaskakiwane treścią art. 2 ustawy z 13 lipca 2000 r. Na etapie postępowania w sprawie zagospodarowania przestrzennego adresaci zaskarżonego przepisu nie mogą mieć racjonalnych i usprawiedliwionych podstaw do tego, aby oczekiwać, że zaplanowane przedsięwzięcie gospodarcze czy finansowe zostanie zrealizowane na warunkach obowiązujących w chwili złożenia wniosku.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 25 stycznia 2001 r. wyraził pogląd, że zaskarżone przepisy są zgodne z przepisami konstytucji wskazanymi jako wzór kontroli. W ocenie Marszałka Sejmu, ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym nakłada na gminy obowiązek respektowania prawa każdego, kto posiada tytuł prawny do danego terenu, do jego zagospodarowania. Jednocześnie gmina powinna dbać o “zrównoważony rozwój gminy”, jako wspólnoty mieszkańców. Sposób zagospodarowania przestrzennego, ustalony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, nie tylko wpływa na wykonywanie prawa własności przez konkretnego właściciela nieruchomości, ale dotyka każdego mieszkańca danej gminy. Stąd też, w celu ochrony interesów mieszkańców, zachodzi konieczność ograniczenia swobodnego gospodarowania posiadany terenem. Ograniczenie to jest zgodne z art. 140 kodeksu cywilnego, który stanowi, że granice prawa własności określają ustawy i zasady współżycia społecznego a właściciel korzysta z przysługującego mu prawa zgodnie z jego społeczno-gospodarczym przeznaczeniem. Przesłanka społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa własności została zawarta w treści art. 31a ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, dodanym przez art. 1 pkt 5 ustawy z 13 lipca 2000 r. W myśl tego przepisu, przy analizie terenów przeznaczonych w planie zagospodarowania przestrzennego pod usługi i handel, w zakresie ich wykorzystania pod budowę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, uwzględnić należy prognozę skutków budowy tych obiektów dla rynku pracy, komunikacji, istniejącej sieci handlowej oraz zaspokojenia potrzeb i interesów konsumentów.

W ocenie Marszałka Sejmu art. 1 pkt 1 lit.a ustawy z 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym spełnia wymóg, aby ograniczenia w korzystaniu z

konstytucyjnych praw i wolności, zostały ustanawiane w ustawie. Jest on również zgodny z zakazem naruszania istoty prawa własności, gdyż dotyczy jedynie ustalenia sposobu wykonywania prawa. Na terenach objętych zakazem budowy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych właściciel może swobodnie dysponować tą nieruchomością na inne cele oraz czerpać z niej korzyści. Prawo własności jest dodatkowo chronione przez przysługujące właścicielowi prawo do odszkodowania, do wykupienia nieruchomości lub jej części, albo do zamiany na inną, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego korzystanie z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone.

Ustosunkowując się do zarzutu naruszenia zasady przyzwoitej legislacji, Marszałek Sejmu wyraził pogląd, że art. 31a ust. 3 oraz art. 10 ust. 1 pkt 8 ustawy normują dwa różne stany faktyczne i mają równoważną moc prawną. Uwzględniając stosowny wniosek zarządu gminy, rada gminy może uchwalić zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, polegającą na wprowadzeniu zakazu budowy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych na określonym terenie. Przy podejmowaniu takiej uchwały rada nie jest związana treścią art. 10 ust. 1 pkt 8 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Zdaniem Marszałka Sejmu, nietrafny jest również zarzut sprzeczności art. 2 ustawy z 13 lipca 2000 r. z art. 2 konstytucji. Wymieniony przepis ustawy nakazuje stosowanie przepisów ustawy z 13 lipca 2000 r., jeżeli do dnia wejścia w życie tej ustawy, nie została wydana ostateczna decyzja. Decyzjami w postępowaniu, o którym mowa w art. 2 ustawy z 13 lipca 2000 r. są: decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzja o pozwoleniu na budowę. Argumentacja wnioskodawcy, że obywatele zaskakiwani są w trakcie postępowania niezakończoną decyzją ostateczną nową regulacją jest nietrafna, gdyż wszystkie wcześniejsze decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie dają gwarancji realizacji zaplanowanego celu inwestycyjnego lub finansowego, na warunkach w nich określonych.

II

Na rozprawie 7 lutego 2001 r. przedstawiciel wnioskodawcy doprecyzował wniosek. Wniósł o zbadanie zgodności z konstytucją ustawy z 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym:

- 1) art. 1 pkt 1 lit.a, w zakresie nowego brzmienia art. 10 ust 1 pkt 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, z art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP;
- 2) art. 1 pkt 5, w zakresie dodanego art. 31a ust. 3, z art. 2 Konstytucji RP;
- 3) art. 2 – z art. 2 Konstytucji RP.

Przedstawiciel wnioskodawcy podtrzymał przedstawione na piśmie argumenty na poparcie wniosku. Podkreślił, że plan zagospodarowania przestrzennego jest ingerencją w prawo własności. Plan ten determinuje społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności. Funkcje planu zagospodarowania przestrzennego określają art. 10 i art. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Z przepisów tych nie można wyprowadzić wniosku, iż przewidziana w planie zagospodarowania przestrzennego regulacja powinna być tak szczegółowa, żeby określać wielkość powierzchni budynków. Taka kazuistyczna regulacja nie koresponduje z zasadami tworzenia planu, określonymi w art. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, a ponadto ogranicza wolność prowadzenia działalności gospodarczej. Przewidziane w nowym brzmieniu art. 10 ust 1 pkt 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ograniczenia możliwości budowy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych są daleko idącą ingerencją w prawo własności. Jeszcze silniejszą ingerencją w to

prawo jest możliwość wprowadzenia zakazu budowy takich obiektów, przewidziana w art. 31a ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, dodanym przez ustawę z 13 lipca 2000 r. Zakaz ten może być wprowadzony ze względu na prognozowane skutki dla rynku pracy, komunikacji, istniejącej sieci handlowej i interesów konsumentów. Wskazane przyczyny wprowadzenia zakazu nie spełniają przewidzianych w art. 31 ust. 3 konstytucji przesłanek dopuszczalności ograniczenia prawa własności. Przedstawiciel wnioskodawcy podniósł również, że realizacja celów związanych z ochroną konkurencji powinna być normowana w przepisach regulujących zwalczanie praktyk monopolistycznych.

W odniesieniu do zaskarżonego art. 1 ust. 5 nowelizacji z 13 lipca 2000 r., w zakresie dodanego art. 31a ust. 3, przedstawiciel Prezydenta ograniczył zarzut do naruszenia zasady przyzwoitej legislacji, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 konstytucji.

W zakresie zaskarżonego przepisu przejściowego nowelizacji przedstawiciel wnioskodawcy podniósł, że wprowadzenie art. 2 ustawy z 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nie działa wstecz w ścisłym znaczeniu, jednak wywołuje niekorzystne skutki dla osób, które przed wejściem ustawy w życie były stroną niezakończonych postępowań w przedmiocie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Przedstawiciel Sejmu podtrzymał stanowisko przedstawione na piśmie przez Marszałka Sejmu. Stwierdził, że zarzut niezgodności art. 1 pkt 1 lit.a ustawy z 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, ze wskazanymi we wniosku przepisami konstytucji jest chybiony, gdyż wprowadzenie ograniczeń w budowie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych możliwe jest również w obecnym stanie prawnym. Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie wpływa na treść prawa własności a jedynie na jego wartość. Zmiana planu zagospodarowania przestrzennego może powodować zarówno obniżenie tej wartości, jak i jej wzrost. W pierwszym wypadku właścicielowi przysługuje roszczenie o odszkodowanie, wykupienie nieruchomości albo jej części albo zamianę nieruchomości na inną, na podstawie art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. W drugim – może powstać obowiązek uiszczenia opłaty na podstawie art. 36 ust. 3 tej ustawy. Przedstawiciel Sejmu stwierdził, że art. 10 ust. 1 pkt 1 w znowelizowanym brzmieniu w pełni koresponduje z art. 1 ustawy. Odnośnie zarzutu dotyczącego dodanego art. 31a ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym podkreślił, że przewidziany tym przepisem zakaz mieści się w kategorii ochrony środowiska, o której mowa w art. 31 ust. 3 konstytucji. Stwierdził, że art. 31a ust. 3, dodany ustawą nowelizującą, jest normą szczególną oraz późniejszą w stosunku do art. 10 ust. 1 pkt 8 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. W zakresie zarzutu niezgodności art. 2 ustawy z 13 lipca 2000 r. z art. 2 konstytucji, podzielił argumenty przedstawione w pismach Prokuratora Generalnego i Marszałka Sejmu, zaznaczając jednak, że przepis przejściowy dotyczy wyłącznie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Stwierdził również, że ten przepis ustawy nowelizującej należy interpretować tak jak art. 66 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał stanowisko przedstawione na piśmie. Podkreślił, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał na szczególnie silne domniemanie konstytucyjności ustawy przy prewencyjnej kontroli przepisów. Wskazał również, że we wniosku podniesiono zarzuty co do celowości kwestionowanych przepisów, które nie mogą być przedmiotem kontroli dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Podkreślił jednocześnie, że kwestionowana ustawa została przyjęta w Sejmie większością 407 głosów. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, iż przewidziany w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w nowym brzmieniu, obowiązek ustalenia w

miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenów, które mogą być przeznaczone pod budowę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych nie przesądza o zakazie budowy takich obiektów. Zakaz taki może zostać wprowadzony na podstawie dodanego art. 31a ust. 3 ustawy. Przesłanki wprowadzenia tego zakazu, określone w ustawie, mieszczą się w przewidzianej w art. 31 ust. 3 konstytucji klauzuli porządku publicznego. Wprowadzone ograniczenia prawa własności są uzasadnione interesem ogółu. Odnosząc się do zarzutu niespójności pomiędzy dodanym nowelizacją art. 31a ust. 3 a art. 10 ust. 1 pkt 8 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym stwierdził, że sam fakt niespójności nie daje podstaw do uznania przepisu za niezgodny z konstytucją. W przypadku wskazanych przepisów praktyka nie wykazała jeszcze niespójności. Wskazał również, że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, której dotyczy art. 2 zaskarżonej ustawy, nie rodzi żadnych praw podmiotowych. Z tego względu zarzut niezgodności art. 2 ustawy z 13 lipca 2000 r. z art. 2 konstytucji nie jest uzasadniony.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Pierwszy z zarzutów przedstawionych przez Prezydenta dotyczy naruszenia przepisów konstytucyjnych gwarantujących prawo własności. Konstytucyjne regulacje dotyczące prawa własności stanowiły przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego w szeregu orzeczeń. W sposób najszerszy Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się na temat konstytucyjnych gwarancji prawa własności w pełnym składzie w wyroku z 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98. Trybunał stwierdził wówczas, że:

– po pierwsze, prawo własności i jego gwarancje wskazane w art. 64 konstytucji należy konstruować na tle ogólnych zasad ustroju Rzeczypospolitej, a w szczególności na tle art. 20 i 21, które zaliczają własność prywatną do podstawowych zasad ustrojowych państwa. W świetle tych przepisów, zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa i stanowi wartość wyznaczającą kierunek interpretacji zarówno art. 64 konstytucji, jak i unormowań zawartych w ustawodawstwie zwykłym;

– po drugie, na tle ewolucji polskich unormowań konstytucyjnych nie ma obecnie podstaw, by pojęciu własności, tak jak zostało ono użyte w art. 64 konstytucji, przypisywać charakter szeroki i utożsamiać je z całokształtem praw majątkowych;

– po trzecie, prawo własności, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, nie może być jednak traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom. Tym samym, także ochrona własności nie może mieć charakteru absolutnego. Ocena wszelkich regulacji dotyczących prawa własności *nie sprowadza się więc do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane* (P. 2/98, s. 16);

– po czwarte, art. 64 ust. 3 trzeba przypisywać szczególną rolę w interpretacji prawa własności (i granic jego ochrony), bo – w odróżnieniu od art. 64 ust. 1 i 2, przepis ten odnosi się tylko do prawa własności, a więc nie obejmuje swoim zakresem innych praw majątkowych. Art. 64 ust. 3 pełni podwójną rolę. *Po pierwsze, stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności. Po drugie, zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia prawa własności z pewnością stanowiąc mogą – formalne jak też materialne kryterium dla kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń* (P. 2/98, s. 16; K. 13/98, s. 372; SK 9/98, s. 409);

– po piąte, dopuszczalność ograniczeń prawa własności, tak samo jak wszelkich innych konstytucyjnych praw i wolności jednostki, musi być oceniana także z punktu widzenia ogólnych przesłanek ustanowionych w art. 31 ust. 3 konstytucji, w szczególności z punktu widzenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji);

– po szóste, ograniczenia prawa własności dopuszczalne są tylko w zakresie, w jakim nie naruszają *istoty* tego prawa (art. 64 ust. 1 *in fine*, pokrywający się zresztą z ogólną zasadą z art. 31 ust. 3 zd. 2)” (OTK ZU Nr 1/2000, s. 37).

Rozwijając dotychczasową linię orzecniczą Trybunału, należy podkreślić, że pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny wobec obowiązującego ustawodawstwa. Oznacza to, że znaczenie poszczególnych terminów przyjęte w ustawach nie może przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych, w przeciwnym wypadku gwarancje konstytucyjne utraciłyby jakiegokolwiek sens. Punktem wyjścia dla wykładni konstytucji jest ukształtowane historycznie i ustalone w doktrynie prawa rozumienie terminów użytych w tekście tego aktu prawnego. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje pogląd wyrażony w cytowanym wyżej wyroku z 12 stycznia 2000 r., że “określenie *istoty* prawa własności musi nawiązywać do podstawowych składników tego prawa, tak jak ukształtowały się one w historii jego rozwoju” (OTK ZU Nr 1/2000, s. 38). W doktrynie prawa podkreśla się, że rozumienie prawa własności podlega ewolucji. Do istotnych elementów określających treść tego prawa należą jego funkcje. Prawo własności służy nie tylko ochronie autonomii i samorealizacji jednostki, ale pełni również szereg funkcji ogólnospołecznych. Prawo własności stanowi jedną z podstaw ładu gospodarczego i warunek efektywnego funkcjonowania gospodarki narodowej.

Interpretacja przepisów konstytucyjnych dotyczących prawa własności musi brać pod uwagę całość przepisów konstytucyjnych. Zgodnie z art. 20 konstytucji podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. W myśl art. 2 Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Organy władzy publicznej mają konstytucyjny obowiązek podejmowania działań mających na celu urzeczywistnianie zasad sprawiedliwości społecznej. Z przedstawionymi zasadami konstytucyjnymi koresponduje zróżnicowanie zakresu gwarancji konstytucyjnych dla poszczególnych rodzajów praw człowieka. Zgodnie z ustalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, konstytucja nakazuje stosowanie surowych standardów w zakresie ochrony wolności i praw osobistych i politycznych.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie rozważał zagadnienie granic ochrony prawa własności. W świetle art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 konstytucji warunkami dopuszczalności ograniczeń praw własności są: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości oraz zakaz naruszania istoty prawa własności. Wymóg istnienia w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia odpowiada zasadzie proporcjonalności. Zasada ta obejmuje m.in. wymóg doboru środków skutecznych, a więc rzeczywiście służących realizacji zamierzonych celów. Organy władzy publicznej powinny ponadto wybierać środki niezbędne, w tym sensie, że będą one chronić określone wartości w stopniu, który nie mógłby zostać osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Spośród możliwych środków należy wybierać najmniej uciążliwe dla jednostki. Ograniczenie danego prawa musi ponadto pozostać w odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia ustanowienie tego ograniczenia.

2. Ocena zasadności zarzutów sformułowanych we wniosku Prezydenta RP wymaga zwięzłego przedstawienia podstawowych rozwiązań przyjętych w obowiązującej ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa ta reguluje sprawy związane z gospodarowaniem przestrzenią. W myśl przepisów ustawy, ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu należy, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych oraz morza terytorialnego, do zadań własnych gminy. Do zadań samorządu województwa należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie. Z kolei do zadań Rady Ministrów i właściwych organów administracji rządowej należy kształtowanie polityki przestrzennej państwa.

Podstawowym instrumentem zagospodarowania przestrzennego są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Plany te sporządza się dla obszaru gminy lub jej części albo zespołu gmin lub ich części. Plany są sporządzane przez zarządy gmin, a następnie uchwalane przez rady gmin. Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma – co do zasady – charakter fakultatywny. Wyjątek od tej zasady przewiduje art. 13 ustawy, który określa sytuacje, w których uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma charakter obligatoryjny. Zgodnie z art. 7 ustawy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest przepisem gminnym. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest zatem aktem normatywnym powszechnie obowiązującym, należącym do aktów prawa miejscowego w rozumieniu konstytucji.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym zawiera przede wszystkim regulacje proceduralne (R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rzażewska, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi*, Warszawa 1995, s. 8). Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są stanowione w złożonej procedurze zapewniającej wszystkim zainteresowanym prawo do wysłuchania. Na prawo to składają się m.in. prawo każdego do wystąpienia z wnioskiem o sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, prawo składania wniosków dotyczących treści planu oraz prawo wnoszenia protestów i zarzutów. Protest może zostać wniesiony przez każdego, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wyłożonym do publicznego wglądu. Zarzut może wnieść każdy, czyj interes prawny lub uprawnienia zostały naruszone przez ustalenia przyjęte w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wyłożonym do publicznego wglądu.

Ustawodawca zagwarantował jednostce prawo do sądu. Wnoszący zarzut może zaskarżyć do sądu administracyjnego uchwałę rady gminy o odrzuceniu zarzutu w całości lub części. Ponadto każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą rady gminy o przyjęciu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę do Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 13, poz. 74 ze zm.). Z punktu widzenia ochrony praw jednostki istotne znaczenie ma również fakt, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego stanowione są przez rady gminy, a więc organy posiadające demokratyczną legitymację do sprawowania władzy publicznej, opartą na powszechnych i wolnych wyborach.

Zagadnienia dotyczące treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zostały uregulowane przede wszystkim w art. 10 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis ten określa ustalenia, które mogą być zamieszczone w planach. Ustalenia te zamieszcza się “w zależności od potrzeb”, gmina nie ma zatem obowiązku zamieszczania wszystkich ustaleń wymienionych w tym przepisie. Z drugiej strony, *de lege lata*, wyliczenie zawarte w art. 10 ust. 1 i 2 ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że gmina nie może zamieszczać w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji

dotyczących spraw nie wymienionych w tym przepisie. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się w szczególności:

- 1) przeznaczenie terenów;
- 2) lokalne warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym również linie zabudowy i gabaryty obiektów, a także maksymalne lub minimalne wskaźniki intensywności zabudowy;
- 3) szczególne warunki zagospodarowania terenów, w tym zakaz zabudowy, wynikające z potrzeb ochrony środowiska przyrodniczego, kulturowego i zdrowia ludzi, prawidłowego gospodarowania zasobami przyrody oraz ochrony gruntów rolnych i leśnych.

Należy podkreślić, że ustawa nie reguluje stopnia szczegółowości miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Gminy posiadają bardzo szeroki zakres swobody przy określaniu stopnia szczegółowości regulacji zawartych w tych planach.

Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym wyznacza zakres przedmiotowy planów, nie określa natomiast w sposób precyzyjny, jakie ograniczenia własności mogą być ustanawiane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca sformułował jedynie bardzo ogólne zasady gospodarowania przestrzenią. W myśl art. 1 ust. 1 ustawy podstawową zasadą gospodarki przestrzennej jest zasada zrównoważonego rozwoju. Z kolei art. 1 ust. 2 ustawy nakazuje uwzględniać zwłaszcza:

- 1) wymagania ładu przestrzennego, urbanistyki i architektury;
- 2) walory architektoniczne i krajobrazowe;
- 3) wymagania ochrony środowiska przyrodniczego, zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także wymagania osób niepełnosprawnych;
- 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i dóbr kultury;
- 5) walory ekonomiczne przestrzeni i prawo własności;
- 6) potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa.

Zawarte w omawianym przepisie wyliczenie wartości, które powinny być uwzględniane przy podejmowaniu rozstrzygnięć w zakresie zagospodarowania przestrzennego, nie ma charakteru wyczerpującego. Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym wyznacza bardzo ogólne ramy dla stanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, pozostawiając bardzo szeroki zakres swobody co do kształtowania treści planów, w szczególności określania przeznaczenia poszczególnych terenów oraz zasad ich zabudowy i zagospodarowania. W doktrynie prawa publicznego podkreśla się, że bardziej szczegółowe uregulowanie w ustawie zasad planowania przestrzennego nie jest możliwe z uwagi na konieczność dostosowania planów do bardzo różnorodnych warunków lokalnych. Szeroki zakres władztwa planistycznego stanowi niezbędny środek realizacji zadań gminy w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego.

Swoboda regulacyjna przysługująca gminom w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego nie jest jednak absolutna. Obowiązujące prawo ustanawia trojaki rodzaj ograniczenia władztwa planistycznego o charakterze materialno-prawnym. Po pierwsze, organy gminy muszą kierować się ogólnymi zasadami określonymi w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Po drugie, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego muszą być zgodne z innymi ustawami regulującymi określone sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej. Do ustaw tych należy m.in. ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jednolity z 1994 r. Dz.U. Nr 49, poz. 196 ze zm.), ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 114, poz. 492 ze zm.), ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 16, poz. 78 ze zm.) oraz ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jednolity z 2000 r. Dz.U. Nr 56, poz. 679). Po trzecie, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego muszą być zgodne z konstytucją. Oznacza to w szczególności, że wszelkie ograniczenia

własności, ustanowione w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice ingerencji prawodawczej w prawo własności. Naruszenie tego wymogu może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy przez organy sprawujące nadzór nad samorządem terytorialnym.

3. Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pociąga za sobą szereg konsekwencji. Analiza tych konsekwencji wymaga uprzedniego przedstawienia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy, zmiana zagospodarowania terenu polegająca w szczególności na wykonaniu, odbudowie, rozbudowie i nadbudowie obiektu budowlanego wymaga wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Z kolei, w myśl przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.), roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem pewnych wyjątków, określonych w ustawie. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu stanowi konieczny warunek uzyskania pozwolenia na budowę. Pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto: 1) złożył wniosek w tej sprawie w terminie ważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o zagospodarowaniu przestrzennym, 2) wykazał prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, ustalone w decyzji, wiążą organ wydający pozwolenie na budowę.

W myśl art. 42 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu określa:

- 1) rodzaj inwestycji;
- 2) warunki wynikające z ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeśli dla danego obszaru plan został uchwalony;
- 3) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu wynikające z przepisów szczególnych;
- 4) warunki obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji;
- 5) wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich;
- 6) linie rozgraniczające teren inwestycji, wyznaczone na mapie w stosownej skali;
- 7) okres ważności decyzji.

W stosunku do inwestycji liniowych, decyzja taka określa ponadto przebieg inwestycji, a w przypadku inwestycji wymagających wydzielenia terenu, granice tego terenu, wyznaczone na mapie w stosownej skali, a także – w miarę potrzeby – szczególne warunki wynikające z charakteru inwestycji. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich. Dla tego samego terenu decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu można wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy. Decyzja taka wygasa, jeżeli inny podmiot uzyska pozwolenie na budowę.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego determinuje treść decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Jeżeli zamierzenie nie jest sprzeczne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie można odmówić ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Natomiast decyzja o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu sprzeczna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego jest nieważna. Należy dodać, że z dniem wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany, wygasają wydane uprzednio decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, sprzeczne z ustaleniami tego planu, chyba że właściwy organ wydał decyzję o pozwoleniu na budowę (art.

35 ustawy). Uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego lub zmian tego planu nie wywołuje skutków w zakresie korzystania z nieruchomości zabudowanych, jeżeli tylko właściciel nie dokonuje zmian w zakresie zagospodarowania terenu.

Ustawa dopuszcza wydawanie decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu pomimo nieuchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli uchwalenie planu w danym przypadku nie jest obowiązkowe. Decyzję o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu wydaje się wówczas bezpośrednio na podstawie obowiązujących ustaw. Jeżeli dla danego obszaru istnieje, zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, obowiązek sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu zawieszają się do czasu uchwalenia planu.

W doktrynie prawa administracyjnego prezentowane są różne stanowiska dotyczące charakteru i znaczenia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Według niektórych przedstawicieli doktryny decyzja taka jest aktem informacyjnym i nie ma charakteru decyzji administracyjnej (tak m.in. S. Jędrzejewski, *Nowe prawo budowlane*, Bydgoszcz 1994, s. 23-24). Zgodnie z innym poglądem, decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu stanowi decyzję administracyjną w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego (m.in. W. Szwajdler, *Zagospodarowanie przestrzenne. Regulacja Prawna*, Toruń 1995, s. 195-197). Prezentowany jest również pogląd, że w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przeważają elementy informacyjne, jednakże zawiera ona również pewne elementy władcze. W konsekwencji decyzja ta jest decyzją administracyjną, ale posiada szereg cech szczególnych (tak m.in. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne. Nowe instytucje prawne*, Samorząd terytorialny nr 6/1995, s. 58). Wśród cech szczególnych wymienia się m.in. fakt, że decyzja ta nie rodzi prawa do terenu i nie narusza praw własności ani uprawnień osób trzecich, a także czasu jej obowiązywania. Decyzja wygasa z chwilą uzyskania pozwolenia na budowę przez inny podmiot, a także w razie zmiany planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli nie została wydana decyzja o pozwoleniu na budowę. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje, że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zawiera nie tylko pewne elementy informacyjne, ale kształtuje prawa i obowiązki inwestora, tym samym "rozstrzyga sprawę administracyjną i ma cechy decyzji administracyjnej w znaczeniu materialno-prawnym, a więc jest aktem stosowania normy prawa administracyjnego pośrednio kształtującej sytuację prawną adresata" (wyrok NSA z 25 października 1995 r., sygn. SA/Gd 1094/95, ONSA 1996, poz. 163).

4. Art. 33 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami prawa, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Przedstawiciele nauki prawa administracyjnego zwracają uwagę, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego dotyczą zarówno możliwości korzystania z rzeczy, jak też uprawnienia do jej posiadania i do rozporządzania rzeczą (Z. Leoński, M. Szewczyk, *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, Poznań 1997, s. 81-83). Po pierwsze, plany mogą ustanawiać ograniczenia w zakresie korzystania z rzeczy. Właściciel nie może zmieniać sposobu zagospodarowania terenu w sposób sprzeczny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Nie może on wznosić obiektu budowlanego nie odpowiadającego ustaleniom planu. Po drugie, przeznaczenie danego terenu na realizację celów publicznych stanowi przesłankę wywłaszczenia nieruchomości na cele publiczne. Po trzecie, miejscowy plan zagospodarowania może ustanawiać ograniczenia w zakresie rozporządzania rzeczą, określając zasady i warunki dzielenia terenów na działki budowlane.

Właściciel nie może sprzedać części nieruchomości, jeżeli jej podział byłby niezgodny z ustaleniami planu w tym zakresie.

Ponieważ miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego mogą w istotny sposób ograniczać prawo własności, ustawodawca wprowadził rozwiązania mające na celu ochronę interesów właścicieli przed niekorzystnymi dla nich skutkami, wynikającymi z uchwalenia lub zmiany planu. Jeżeli korzystanie z nieruchomości lub jej części, w dotychczasowy sposób lub w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone wskutek uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, właściciel (a także użytkownik wieczysty) może żądać od gminy:

- 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo
- 2) wykupienia nieruchomości lub jej części, albo
- 3) zamiany nieruchomości na inną.

Ponadto, jeżeli wartość nieruchomości ulega obniżeniu w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z wymienionych praw, może on żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Z drugiej strony, ustanowienie miejscowego planu może wywoływać skutki korzystne dla właściciela. Jeżeli wartość nieruchomości wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a właściciel (lub użytkownik wieczysty) zbywa tę nieruchomość, ma on obowiązek uiścić jednorazową opłatę określoną, w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości.

5. Na tle powyższych ustaleń dotyczących podstawowych rozwiązań ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, należy przedstawić zmiany, które wprowadza ustawa z 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Z uzasadnienia projektu, wniesionego przez Radę Ministrów, wynika, że celem ustawy było “wprowadzenie kontroli lokalizowania wielkopowierzchniowych obiektów handlowych przez radę gminy w zakresie potrzeby budowy tych obiektów oraz skutków, jakie ta budowa powoduje dla rynku pracy, komunikacji, istniejącej sieci handlowej oraz zaspokojenia potrzeb interesów konsumentów” (*druk sejmowy, III kadencja, nr 1863*). W trakcie prac sejmowych przedstawiciel rządu zwracał uwagę, że funkcjonowanie sklepów wielkopowierzchniowych może “wywołać poważne zmiany w otoczeniu, oddziałując na infrastrukturę handlową, środowisko, rynek pracy i inne czynniki. Rozwój sieci obiektów wielkopowierzchniowych nie powinien zatem przebiegać żywiołowo, prowadząc do zakłóceń w infrastrukturze oraz zaniku mniejszych sklepów, niezbędnych dla zaopatrzenia określonych grup konsumenckich” (*III kadencja, Biuletyn z posiedzenia Komisji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, nr 113, Komisji Ochrony Konkurencji i Konsumentów, nr 104 oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, nr 208*).

W myśl art. 1 pkt 1 lit.a ustawy, do ustaleń, które – w myśl dotychczasowych przepisów – mogą zostać zamieszczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dodane zostało określenie terenów przeznaczonych pod budowę obiektów handlowych o powierzchni sprzedażowej powyżej 1000 m² – w gminach o liczbie mieszkańców do 20000, oraz o powierzchni sprzedażowej powyżej 2000 m² – w gminach o liczbie mieszkańców ponad 20000 (w dalszej części uzasadnienia nazywanych wielkopowierzchniowymi obiektami handlowymi). Jednocześnie ustawa modyfikuje odpowiednio zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nakazując dołączenie do projektu planu, który przewiduje przeznaczenie określonych terenów pod budowę wymienionych

obiektów handlowych, dwóch rodzajów dokumentów. Po pierwsze, zarząd gminy ma obowiązek przedstawić prognozę skutków budowy tych obiektów dla rynku pracy, komunikacji, istniejącej sieci handlowej oraz zaspokojenia potrzeb i interesów konsumentów. Po drugie, należy dołączyć opinię zarządu powiatu, zarządów gmin sąsiednich oraz powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów dotyczącą budowy tych obiektów. W myśl art. 1 pkt 3 ustawy, sporządzenie planu zagospodarowania przestrzennego ma być obowiązkowe dla terenów, na których przewiduje się budowę obiektów handlowych o powierzchni sprzedażowej powyżej 1000 m² – w gminach o liczbie mieszkańców do 20000 oraz o powierzchni sprzedażowej powyżej 2000 m² – w gminach o liczbie mieszkańców ponad 20000.

Ustawa z 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym dodaje ponadto do ustawy nowelizowanej art. 31a o następującej treści:

“1. Jeżeli w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie przeznaczono terenów pod budowę obiektów handlowych, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1, zarząd gminy może dokonać analizy terenów przeznaczonych w tym planie pod usługi i handel w zakresie możliwości ich wykorzystania pod budowę tych obiektów. Analizy dokonuje się na podstawie prognozy skutków budowy tych obiektów, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1, dla rynku pracy, komunikacji, istniejącej sieci handlowej oraz zaspokojenia potrzeb i interesów konsumentów.

2. Zarząd gminy obowiązany jest do dokonania analizy, o której mowa w ust. 1, jeżeli został złożony wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu pod budowę obiektu handlowego określonego w art. 10 ust. 1 pkt 1 albo dla zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego z przeznaczeniem na taki obiekt.

3. Analizę wraz z prognozą zarząd gminy przekazuje radzie gminy ze stosownym wnioskiem. Wniosek może dotyczyć w szczególności zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, polegającej na wprowadzeniu zakazu budowy obiektów handlowych, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1.

4. Jeżeli rada gminy w terminie 2 miesięcy od złożenia wniosku przez zarząd gminy, podejmie uchwałę o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepis art. 45 ust. 1 stosuje się odpowiednio.”

Należy dodać, że – w myśl art. 45 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym – dla obszarów, dla których istnieje obowiązek sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu zawieszają się do czasu uchwalenia planu.

Ustawa nowelizująca zmienia również art. 43 ustawy. Obecnie przepis ten stanowi: “nie można odmówić ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli zamierzenie nie jest sprzeczne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu, z przepisami szczególnymi, z zastrzeżeniem art. 13 ust. 1”. Ustawa nowelizująca wprowadza następujące brzmienie tego artykułu: “nie można odmówić ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli zamierzenie jest zgodne z przepisami prawa i ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z zastrzeżeniem art. 2 ust. 2”.

Art. 2 ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nakazuje stosowanie przepisów ustawy do spraw wszczętych i niezakończonych ostateczną decyzją przed dniem wejścia w życie przepisów ustawy.

6. Jak była o tym mowa, obowiązująca ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym nie reguluje stopnia szczegółowości planów zagospodarowania przestrzennego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może ustalać m.in. lokalne warunki, zasady i standardy

kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym również linie zabudowy i gabaryty obiektów, a także maksymalne lub minimalne wskaźniki intensywności zabudowy.

Nowa ustawa przewiduje *expressis verbis* możliwość zamieszczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustaleń polegających na przeznaczeniu określonych terenów pod budowę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Organy gminy mogą nie skorzystać z tej możliwości i nie przeznaczyć żadnych terenów pod budowę takich obiektów. Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu ustalonym przepisami ustawy z 13 lipca 2000 r. reguluje przede wszystkim procedurę podejmowania rozstrzygnięć w tym zakresie, nie określa natomiast materialno-prawnych przesłanek podejmowanych rozstrzygnięć. Ustawodawca przewiduje jedynie sporządzenie prognozy skutków budowy wymienionych obiektów dla rynku pracy, komunikacji, istniejącej sieci handlowej oraz zaspokojenia potrzeb i interesów konsumentów, co sugeruje, że przy podejmowaniu decyzji w sprawie przeznaczenia terenów pod budowę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych organy gminy powinny wziąć pod uwagę wymienione czynniki. Granice władztwa planistycznego gminy określają przede wszystkim normy konstytucyjne.

Nowa ustawa nie zmienia w istotny sposób zakresu swobody gmin w kształtowaniu treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wprowadzone zmiany dotyczą natomiast sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości. Ustawa nowelizująca zmienia w szczególności sytuację prawną właściciela nieruchomości położonych na obszarze, dla którego nie sporządzono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustawa nowelizująca zmienia również sytuację prawną właścicieli nieruchomości na terenach przeznaczonych ogólnie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod usługi lub handel. Nowa ustawa nie zmienia natomiast sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości położonych na terenach, które w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zostały przeznaczone na cele inne niż budowa obiektów handlowych.

De lege lata, jeżeli dana nieruchomość położona jest na obszarze, dla którego nie został sporządzony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, właściwe organy nie mogą odmówić ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu zgodnie z przedstawionym wnioskiem, jeżeli zamierzenie nie jest sprzeczne z przepisami szczególnymi. Oznacza to, że organy gminy nie mogą uniemożliwić wybudowania wielkopowierzchniowego obiektu handlowego, jeżeli budowy takiego obiektu na danym terenie nie wykluczają przepisy szczególne. Na gruncie nowej ustawy nie jest dopuszczalne wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu pod budowę wielkopowierzchniowego obiektu handlowego (lub zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego z przeznaczeniem pod taki obiekt), jeżeli dla danej nieruchomości nie został uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W razie złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji, postępowanie administracyjne zawieszają się do czasu uchwalenia planu. Treść decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu zależy będzie od treści planu. Należy zauważyć, że jeżeli w wyniku ustanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego budowa wielkopowierzchniowego obiektu handlowego na danym gruncie stała się niedopuszczalna, właścicielowi oraz użytkownikowi wieczystemu przysługują przedstawione wyżej uprawnienia, określone w art. 36 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Aktualnie, jeżeli zainteresowana osoba złożyła wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu pod budowę wielkopowierzchniowego obiektu handlowego (lub zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego z przeznaczeniem pod taki obiekt) na terenach przeznaczonych w planie zagospodarowania przestrzennego pod usługi lub handel, właściwy organ nie może odmówić wydania takiej decyzji. Aby uniemożliwić osobom zainteresowanym budowę wielkopowierzchniowego obiektu

handlowego (lub zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego z przeznaczeniem pod taki obiekt), organy gminy musiałyby wprowadzić stosowne zmiany planu zagospodarowania przestrzennego przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Na gruncie zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą, jeżeli zainteresowana osoba złożyła wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu pod budowę wielkopowierzchniowego obiektu handlowego (lub zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego z przeznaczeniem pod taki obiekt) na terenach przeznaczonych w planie zagospodarowania przestrzennego pod usługi lub handel, ustawa nakazuje zarządowi gminy dokonanie analizy wymienionych terenów w zakresie możliwości ich wykorzystania pod budowę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Po przeprowadzeniu takiej analizy zarząd gminy występuje do rady gminy ze stosownym wnioskiem dotyczącym planu zagospodarowania przestrzennego. Wniosek może dotyczyć w szczególności zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, polegającej na wprowadzeniu zakazu budowy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. W wypadku uchwalenia przez radę gminy takiego zakazu, wydaje się decyzję o odmowie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. W takim przypadku właścicielowi, a także użytkownikowi wieczystemu przysługują uprawnienia określone w art. 36 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Zarząd gminy może również wnioskować wprowadzenie zmian polegających na wyraźnym przeznaczeniu określonych terenów pod budowę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. W razie przyjęcia przedstawionego wniosku, właściwy organ będzie miał obowiązek wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu pod budowę wielkopowierzchniowego obiektu handlowego (lub zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego z przeznaczeniem pod taki obiekt), chyba że przepisy szczególne wykluczają taki sposób zagospodarowania terenu. Możliwa jest także sytuacja, w której rada gminy nie wprowadzi zmian do planu zagospodarowania przestrzennego. Ustawa nie zawiera odrębnej regulacji określającej, jaka powinna być treść decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w takim przypadku. Należy w związku z tym zastosować ogólne zasady dotyczące ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, a w szczególności art. 43, który – w brzmieniu ustalonym przez ustawę nowelizacyjną – stanowi, że nie można odmówić ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli zamierzenie jest zgodne z przepisami prawa i ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W opisanej sytuacji fakt, że plan zagospodarowania przestrzennego nie przewiduje wyraźnie przeznaczenia określonych terenów pod budowę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, nie stoi zatem na przeszkodzie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu pod budowę wielkopowierzchniowego obiektu handlowego (lub zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego z przeznaczeniem pod taki obiekt). Zmiana wprowadzona przez ustawodawcę polega na tym, że – w opisanej sytuacji – zarząd gminy ma obowiązek dokonania analizy terenów przeznaczonych w planie pod usługi i handel co do możliwości ich wykorzystania pod budowę obiektów wielkopowierzchniowych oraz złożenia wniosku dotyczącego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

7. W ocenie Prezydenta RP, art. 1 pkt 1 lit.a ustawy z 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym jest niezgodny z art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jak była o tym mowa, wymienione przepisy konstytucyjne wyrażają szereg zasad wyznaczających granice ingerencji prawodawczej w prawo własności. Z uzasadnienia wniosku wynika, że niezgodność z ustawą zasadniczą polega na naruszeniu wymogu, aby ustanowione ograniczenia prawa własności pozostawały w funkcjonalnym związku z realizacją wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 konstytucji.

Prezydent nie przedstawił natomiast zarzutu naruszenia innych zasad konstytucyjnych wyrażonych w przepisach wskazanych jako podstawa kontroli, dlatego kwestia zgodności zaskarżonych przepisów z innymi zasadami konstytucyjnymi pozostaje poza zakresem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego w rozpoznawanej sprawie.

Trybunał Konstytucyjny raz jeszcze zwraca uwagę, że ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu ustalonym ustawą nowelizującą, pomimo wprowadzenia pewnych ograniczeń, nadal pozostawia organom gminy szeroki zakres swobody w zakresie korzystania z władztwa planistycznego. Ustawa nie formułuje bardziej precyzyjnych kryteriów podejmowania rozstrzygnięć w zakresie dopuszczalności budowy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Kompetencje w zakresie stanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie mogą jednak być wykorzystywane w sposób dowolny, ponieważ organy gminy pozostają związane normami konstytucyjnymi, a w szczególności normami wyrażonymi w art. 31 ust. 3 konstytucji. Oznacza to, że plan zagospodarowania przestrzennego może ustanawiać tylko takie ograniczenia prawa własności, które są zgodne z konstytucją. W świetle art. 10 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu ustalonym przez ustawę nowelizującą, przy uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy rozważyć m.in. skutki budowy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych dla rynku pracy, komunikacji, istniejącej sieci handlowej oraz zaspokojenia potrzeb i interesów konsumentów. Ujemna ocena w tym zakresie nie stanowi jednak wystarczającej przesłanki ustanowienia ograniczeń w budowie takich obiektów. Wymienione czynniki muszą zostać uwzględnione w taki sposób, aby ograniczenia prawa własności wprowadzone w tych planach mieściły się w ramach wyznaczonych przez art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 konstytucji.

Należy dodać, że wprowadzenie ograniczeń w zakresie budowy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych na danym terenie, może być uzasadnione koniecznością ochrony innych wartości konstytucyjnych, w szczególności – porządku publicznego, bezpieczeństwa państwa, środowiska naturalnego, a także dziedzictwa kulturowego.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu, że ingerencja organów władzy publicznej w sferę prawa własności, mająca na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom określonych działań dla rynku pracy, komunikacji, istniejącej sieci handlowej oraz zaspokajania potrzeb i interesów konsumentów, nie mieści się w zakresie wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 konstytucji. Ingerencja podyktowana przedstawionymi względami służy ochronie wolności i praw innych osób. Wprowadzenie ograniczeń w zakresie budowy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych na danym terenie, może być uzasadnione koniecznością ochrony innych wartości konstytucyjnych. W wyroku z 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98 Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że “przesłanka porządku publicznego, mimo jej dalece niedookreślonego treściowo charakteru mieści w sobie niewątpliwie postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwi normalne współzycie jednostek w organizacji państwowej. Dokonując ograniczenia konkretnego prawa lub wolności, ustawodawca kieruje się w tym przypadku troską o należyte, harmonijne współzycie członków społeczeństwa, co obejmuje zarówno ochronę interesów poszczególnych osób, jak i określonych dóbr społecznych, w tym i mienia publicznego” (OTK ZU Nr 1/1999, s. 20). Także w wyroku z 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98 Trybunał uznał, że wprowadzone w ustawie z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, ograniczenia prawa własności znajdują oparcie w argumencie “porządku publicznego” (OTK ZU Nr 1/2000, poz. 3, s. 30 i n.). Ingerencja mająca na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom określonych działań na rynku pracy, komunikacji,

istniejącej sieci handlowej oraz dla zaspokojenia potrzeb interesów konsumentów, służy ochronie porządku publicznego.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę w swoim orzecznictwie, że kontrola konstytucyjności prawa przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z konstytucją. Szczególnie silne domniemanie konstytucyjności ma miejsce w kontroli prewencyjnej. Na podmiocie, który inicjuje kontrolę konstytucyjności prawa, spoczywa ciężar dowodu, że kwestionowana regulacja prawna jest niezgodna z konstytucją. Wnioskodawca musi przedstawić przekonujące argumenty, uzasadniające tezę o niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji. Ponieważ w rozpoznawanej sprawie wnioskodawca nie wykazał, że ograniczenia prawa własności ustanowione w kwestionowanych przepisach wykraczają poza zakres dopuszczalnych ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw, Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził niezgodności art. 1 pkt 1 lit.a ustawy z 13 lipca 2000 r. z art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

8. Drugi z zarzutów przedstawionych przez Prezydenta RP dotyczy naruszenia wewnętrznej spójności ustawy, a w konsekwencji naruszenia zasady przyzwoitej legislacji, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 konstytucji. Prezydent RP zwraca uwagę, że – z jednej strony – art. 31a dodany ustawą wyposaża zarząd gminy w prawo do złożenia wraz z analizą, o której mowa w tym przepisie, wniosku do rady gminy o uchwalenie zakazu budowy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych na określonych obszarach. Z drugiej strony art. 10 ust. 1 pkt 8 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nie dopuszcza wprowadzenia zakazu zabudowy podyktowanego potrzebą ochrony rynku pracy, istniejącej sieci handlowej oraz zaspokojenia potrzeb i interesów konsumentów.

Jak była o tym mowa wyżej, art. 10 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym określa ustalenia, które mogą być zamieszczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. W myśl art. 10 ust. 1 pkt 6 w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się “lokalne warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym również linie zabudowy i gabaryty obiektów, a także maksymalne lub minimalne wskaźniki intensywności zabudowy”. Z kolei w świetle pkt. 8 w planie ustala się “szczególne warunki zagospodarowania terenów, w tym zakaz zabudowy, wynikające z potrzeb ochrony środowiska przyrodniczego, kulturowego i zdrowia ludzi, prawidłowego gospodarowania zasobami przyrody oraz ochrony gruntów rolnych i leśnych”. Na gruncie obowiązującej ustawy wyliczenie zawarte w tym przepisie uważane było za wyczerpujące.

Art. 31a ust. 3 ustawy przyznaje zarządowi gminy kompetencję do wystąpienia z wnioskiem o wprowadzenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zakazu budowy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Przepis ten przesądza w sposób jednoznaczny, że do ustaleń, które mogą zostać zamieszczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego należy zakaz budowy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Nie ulega wątpliwości, że art. 10 ust. 1 pkt 8 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nie może stanowić podstawy dla ustanowienia zakazu budowy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, uzasadnianego innymi względami niż potrzeby ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego oraz zdrowia ludzi, prawidłowego gospodarowania zasobami przyrody oraz ochrony gruntów rolnych i leśnych. Należy jednak zwrócić uwagę, że zakaz budowy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych mieści się w sformułowaniu przyjętym w art. 10 ust. 1 pkt 6 ustawy.

Nawet gdyby art. 10 ust. 1 nie upoważniał do ustanowienia zakazu budowy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, to wobec jednoznacznego brzmienia art. 31a

ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, należałoby przyjąć, że przepis ten rozszerza zakres ustaleń, które mogą być zamieszczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu, że nowelizacja narusza spójność ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

9. Ostatni z zarzutów przedstawionych przez Prezydenta RP dotyczy art. 2 ustawy z 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. W ocenie Wnioskodawcy przepis ten narusza zasadę zaufania do państwa i do stanowionego przezeń prawa.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa, określana także jako zasada lojalności państwa wobec obywatela, wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania.

Ocena zgodności aktów normatywnych z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa wymaga rozważenia szeregu kwestii. W pierwszej kolejności, należy ustalić na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych. W szczególności ryzyko związane z wszelką działalnością gospodarczą obejmuje również ryzyko niekorzystnych zmian systemu prawnego. Istotne znaczenie ma także horyzont czasowy działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia. Im dłuższa jest – w danej sferze życia – perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i do stanowionego przez nie prawa. Należy również zwrócić uwagę, że – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – konstytucja dopuszcza nie tylko odstępianie w szczególnych okolicznościach od nakazu wprowadzania zmian do systemu prawnego z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*, ale również odstępianie od nakazu ochrony praw nabytych. Co więcej, w wyjątkowych okolicznościach dopuszczalne jest nawet wprowadzenie pewnych odstępstw od zasady *lex retro non agit*, jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa. Dopuszczalność odstępstw od wymienionych zasad konstytucyjnych zależy od wagi wartości konstytucyjnych, które badana regulacja prawna ma chronić.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego istotnym elementem zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa jest obowiązek poszanowania przez ustawodawcę interesów w toku, tj. przedsięwzięć gospodarczych i finansowych, rozpoczętych na gruncie dotychczasowych przepisów. Ustawodawca, dokonując kolejnych modyfikacji stanu prawnego, nie może tracić z pola widzenia interesów, które ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego. Trybunał Konstytucyjny analizował znaczenie nakazu ochrony interesów w toku w wyroku z 25 listopada 1997 r., sygn. K. 26/97. Trybunał Konstytucyjny zwracał wówczas uwagę, że nakaz ten nie ma charakteru bezwzględny. Powołana zasada ma jednak bardziej kategoryczny charakter, jeżeli spełnione zostały trzy warunki:

- 1) ustawodawca wyznaczył pewne ramy czasowe, w których jednostka może realizować określone przedsięwzięcie według z góry ustalonych reguł, w zaufaniu, że ustalone reguły nie zostaną zmienione,
- 2) dane przedsięwzięcie ma charakter rozłożony w czasie, a jednocześnie
- 3) jednostka faktycznie rozpoczęła realizację danego przedsięwzięcia (OTK ZU Nr 5-6/1997, s. 450).

10. Badając zgodność art. 2 ustawy z 13 lipca 2000 r. z konstytucyjną zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przezeń prawa, należy zwrócić uwagę na zakres ochrony tego zaufania na gruncie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w dotychczasowym brzmieniu. *De lege lata* wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu nie oznacza, że decyzja ta zostanie wydana na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego w chwili wszczęcia postępowania lub – w braku takiego planu – na zasadach przewidzianych dla ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania w takiej sytuacji. Ten, kto wystąpił o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu musi liczyć się z możliwością sporządzenia lub zmiany planu zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli zarząd gminy ogłosił o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu można zawiesić na czas nie dłuższy niż 12 miesięcy od dnia ogłoszenia. Jeżeli jednak w okresie zawieszenia postępowania administracyjnego nie uchwalono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub nie dokonano jego zmiany, właściwy organ wydaje decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na podstawie dotychczasowego planu, a w przypadku braku planu – na zasadach przewidzianych dla takiej sytuacji.

Również osoba, która uzyskała decyzję o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, musi liczyć się z tym, że nie zawsze będzie mogła zbudować lub zagospodarować teren zgodnie z uzyskaną decyzją. Sporządzenie lub zmiana planu po wydaniu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu może prowadzić do wygaśnięcia decyzji. Jak była o tym mowa, z dniem wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany wygasają wydane uprzednio decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, sprzeczne z ustaleniami tego planu. Dopiero wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę powoduje, że decyzja o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu nie może wygasnąć pomimo zmiany planu. W jednym z orzeczeń Sąd Najwyższy uznał nawet, że podmiot prawny dysponujący prawem do gruntu oraz ważną decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, który wystąpił z wnioskiem o pozwolenie na budowę, korzysta ze wzmocnionej ochrony swoich praw od chwili wydania decyzji o pozwoleniu na budowę przez organ pierwszej instancji (*wyrok SN z 17 kwietnia 1997 r., sygn. III RN 12/97, OSNAP 1997, poz. 21*). Pogląd ten budzi jednak wątpliwości doktryny, m.in. w zakresie możliwości nabycia praw z decyzji nieostatecznej (J. Borkowski, *Glosa*, OSP 1999, nr 5, s. 259).

Art. 2 ustawy z 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nakazuje stosowanie przepisów ustawy do spraw wszczętych i niezakończonych ostateczną decyzją przed dniem wejścia w życie przepisów ustawy. Dotyczy to decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Przepisy ustawy znajdują zastosowanie do spraw o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Zaskarżony przepis nie znajduje natomiast zastosowania w sprawach pozwoleń na budowę, prowadzonych na podstawie ustawy – Prawo budowlane, po uzyskaniu ostatecznej decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. W myśl przepisów wymienionej ustawy, przed

wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, właściwy organ sprawdza zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu m.in. z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego i wymaganiami ochrony środowiska, wymaganiami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu oraz przepisami, w tym przepisami techniczno-budowlanymi. Ani ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym (w brzmieniu ustalonym przez ustawę z 13 lipca 2000 r.), ani ustawa – Prawo budowlane nie daje podstaw do wydania decyzji odmawiającej pozwolenia na budowę lub zatwierdzenia projektu budowlanego z tego powodu, że dany teren nie został objęty planem zagospodarowania przestrzennego lub nie został wyraźnie przeznaczony pod budowę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Ustawa nie przewiduje również zawieszenia postępowania w takich sytuacjach.

Z tego wynika, że jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy z 13 lipca 2000 r. dany podmiot uzyskał ostateczną decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, to w dalszym postępowaniu stosuje się dotychczasowe przepisy. Oznacza to, że nie istnieje po stronie gminy – w odniesieniu do takich sytuacji – obowiązek sporządzenia lub zmiany planu zagospodarowania przestrzennego. Sprawa, w której doszło do takiej decyzji jest sprawą zakończoną i nie stosuje się do niej rozwiązań wprowadzonych nowelizacją. Dotyczy to również sytuacji, w których decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przewidująca budowę wielkopowierzchniowego obiektu handlowego, została wydana w braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Natomiast fakt, że postępowanie toczy się na dotychczasowych zasadach oznacza m.in., że tylko zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wprowadzona przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę może doprowadzić do wygaśnięcia decyzji o warunkach i zabudowy i zagospodarowania terenu. Na gruncie art. 2 ustawy z 13 lipca 2000 r., nowe przepisy znajdują zastosowanie wyłącznie wtedy, gdy dany podmiot nie uzyskał ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że zasadnicze zmiany wprowadzone ustawą z 13 lipca 2000 r. nie odnoszą się do tych podmiotów, które uzyskały już ostateczną decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zmiany wprowadzone przez ustawę polegają – mówiąc w skrócie – na tym, że jeżeli dany teren nie został objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub też został przeznaczony ogólnie pod handel lub usługi, to uzyskanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu pod budowę wielkopowierzchniowego obiektu handlowego lub zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego z przeznaczeniem na taki obiekt, wymaga uprzedniego podjęcia przez organy gminy rozstrzygnięcia w sprawie uchwalenia lub zmiany planu zagospodarowania przestrzennego. Organy te mogą ukształtować miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w taki sposób, aby wyłączyć możliwość budowy lub otwarcia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych na danym terenie. Nawet, jeżeli całe postępowanie zakończy się decyzją korzystną dla osoby zainteresowanej otwarciem takiego obiektu, to stosowanie przepisów nowej ustawy wydłuża czas całego postępowania.

Należy zwrócić uwagę, że podjęcie działań zmierzających do wykluczenia budowy wielkopowierzchniowych obiektów handlowych na danym terenie jest możliwe również na gruncie dotychczasowego ustawodawstwa. Rada gminy może bowiem podjąć uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Znaczenie nowelizacji polega zatem przede wszystkim nie tyle na wprowadzeniu instrumentów prawnych umożliwiających gminom kontrolę nad budową wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, ile na zwiększeniu intensywności tej kontroli przez uzależnienie budowy wielkopowierzchniowego obiektu handlowego lub

zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego z przeznaczeniem na taki obiekt od wyraźnego rozstrzygnięcia tej kwestii przez radę gminy.

Obowiązujące dotychczas regulacje w zakresie planowania przestrzennego nie wyznaczają ram czasowych, w których jednostka oczekująca na wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu realizuje określone przedsięwzięcie w oparciu o znane z góry reguły. Ten, kto planuje budowę takiego obiektu, musi liczyć się z wprowadzeniem ograniczeń prawa własności, niezbędnych dla ochrony wolności i praw innych osób, i ponieść ryzyko zmiany stanu prawnego, nawet jeżeli dane przedsięwzięcie wiąże się z podejmowaniem decyzji w dłuższej perspektywie czasowej. Obowiązujące przepisy ustawowe nie zawierają wprawdzie gwarancji, że zasady zagospodarowania danego terenu nie zostaną zmienione, jednak należy podkreślić, że decyzja ostateczna o warunkach zabudowy również kształtuje sytuację prawną jej adresatów. Zmiana tej sytuacji nie jest obligatoryjna i może nastąpić na ogólnych zasadach. Oznacza to zarazem, że decyzja o zmianie planu zagospodarowania przestrzennego nie może być arbitralna.

Nie można tracić z pola widzenia, że ustawa z 13 lipca 2000 r. służy ochronie wartości konstytucyjnych, a w szczególności wolności i praw innych osób, co uzasadnia nie tylko pewne formy kontroli organów władzy publicznej nad tworzeniem wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, ale także stosowanie nowych rozwiązań w tych sprawach, które nie zostały zakończone ostateczną decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Wyłączenie możliwości budowy wielkopowierzchniowego obiektu handlowego, niezbędne dla realizacji wartości chronionych przez konstytucję, nie może być uważane za naruszenie zasady lojalności organów władzy publicznej wobec jednostki, jeżeli zainteresowana osoba nie uzyskała pozwolenia na budowę. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego art. 2 ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nie narusza zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przez nie prawa.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.