



Katowice, dnia 25 sierpnia 2015 roku

Trybunał Konstytucyjny  
Al. Jana Christiana Szucha 12a

00 – 918 W a r s z a w a

Skarżąca: J W

PESEL:

- reprezentowana przez adw. Aleksandrę Hayder – Muc, Witkowski i Hayder  
Spółka Partnerska Adwokatów, ul. Gliwicka 10, 40 – 079 Katowice, nr wpisu 520,  
Izba Adwokacka w Katowicach;

Imieniem Skarżącej, powołując się na załączone pełnomocnictwo, niniejszym składam:

### **SKARGĘ KONSTYTUCYJNĄ**

wnosząc o stwierdzenie, że:

- przepis art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj.: Dz. U. z 2015r., poz. 199 ze zm.), w zakresie, w jakim obniżenie wartości nieruchomości odnosi się do kryterium faktycznego jej wykorzystywania w okresie tzw. „luki planistycznej” w sytuacjach, gdy przeznaczenie nieruchomości zostało określone mniej korzystnie niż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 roku oraz mniej korzystnie niż w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy obowiązującym przed uchwaleniem nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 2 i 3 oraz z zasadami wyrażonymi w art. 2 i art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

#### **WITKOWSKI I HAYDER Spółka Partnerska Adwokatów**

ul. Gliwicka 10, 40-079 Katowice ■ tel: + 48 32 782 95 80 ■ fax: + 48 32 782 95 81 ■ www.cwkh.pl  
■ NIP: 634 258 98 84 ■ REGON: 240 30 97 63 ■ Wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzonego  
przez Sąd Rejonowy Katowice – Wschód w Katowicach pod numerem KRS 251155 ■  
Bank Zachodni WBK S.A. I Oddział w Katowicach, numer: 80 1090 1186 0000 0001 0502 6607

Ponadto, wnoszę o zasądzenie na rzecz Skarżącej zwrotu kosztów postępowania wywołanego niniejszą skargą, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego, według norm prawem przepisanych.

### **Stan faktyczny sprawy:**

Skarżąca J W była do dnia października 2011 roku właścicielką nieruchomości położonej w C przy ul. , składającej się z działki nr Nieruchomość ta, zgodnie z Planem Ogólnym Zagospodarowania Przestrzennego Miasta C , zatwierdzonym uchwałą Rady Miejskiej w C nr z dnia czerwca 1992 roku, leżała na terenie przeznaczonym do zabudowy o charakterze jednorodzinny z możliwością jej uzupełnienia, także o lokalizację zakładów rzemieślniczych. Powyższy plan zagospodarowania przestrzennego obowiązywał do dnia grudnia 2002 roku. Kolejny miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zatwierdzony został uchwałą Rady Miejskiej w C nr w dniu czerwca 2007 roku i wszedł on w życie w dniu października 2007 roku. Zgodnie z nowym planem, parcela nr położona jest na terenach dróg powiatowych głównych. W okresie pomiędzy obowiązywaniem obu w/w planów, dla terenów, na których znajduje się przedmiotowa nieruchomość, obowiązywało Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta C , uchwalone przez Radę Miejską C w dniu listopada 2000 roku, uchwałą nr , zgodnie z którym parcela skarżącej położona była w „strefie zainwestowania miejskiego o funkcjach mieszanych, położona poza śródmieściem – w tym lokalne ośrodki usługowe”. Początkowo Skarżąca była współwłaścicielką przedmiotowej nieruchomości wraz ze , w udziale wynoszącym prawa własności. W dniu wejścia w życie nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. w dniu października 2007 roku, Skarżąca nadal była współwłaścicielką przedmiotowej nieruchomości, a właścicielką stała się w dniu lutego 2009 roku, a to na mocy W dniu października 2011 roku Skarżąca zbyła całą nieruchomość na mocy umowy sprzedaży. Przedmiotowa nieruchomość nie była zabudowywana ani w okresie obowiązywania planu zagospodarowania przestrzennego z dnia czerwca 1992 roku, ani w okresie obowiązywania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z dnia listopada 2000 roku, ani tym bardziej nie została zabudowana po dniu wejścia w życie nowego planu z dnia czerwca 2007 roku. Działka posiada możliwość uzbrojenia oraz dostęp do drogi publicznej, położona jest przy drodze powiatowej, przy ul. Nieruchomość porośnięta jest trawą, kilkunastoma starymi drzewami owocowymi, samosiejkami klonu i dzikiej czereśni oraz pojedynczymi świerkami i modrzewiami. Skarżąca nie podejmowała na nieruchomości żadnych czynności – ani jej nie zabudowywała, ani też nie uprawiała, leżała ona tzw. „odłogiem”. Skarżąca podejmowała natomiast czynności względem nieruchomości, tj. oferowała ją do sprzedaży jako działkę budowlaną, a to zgodnie z jej przeznaczeniem w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania.

Skarżąca J W wniosła w dniu września 2012 roku do Sądu Okręgowego w B powództwo o zasądzenie na jej rzecz od pozwanej Gminy C kwoty zł tytułem odszkodowania za obniżenie wartości w/w nieruchomości, spowodowane uchwaleniem nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a to w oparciu o przepis art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj.: Dz. U. z 2015r., poz. 199 ze zm.) – dalej upzp. W toku postępowania przed Sądem I instancji sporządzony został przez biegłą sądową operat szacunkowy z dnia sierpnia 2013 roku, zgodnie z którym wartość działki nr przy uwzględnieniu jej przeznaczenia określonego przed uchwaleniem nowego planu, a zgodnego z zapisami studium, wynosi zł, natomiast przy uwzględnieniu jej przeznaczenia określonego w obecnie obowiązującym planie wynosi zł. Wysokość obniżenia wartości przedmiotowej nieruchomości w związku z uchwaleniem nowego planu zagospodarowania przestrzennego została zatem obliczona przez biegłą na kwotę zł. Następnie, na zlecenie Sądu I instancji, biegła sądowa ponownie obliczyła wartość nieruchomości Skarżącej w oparciu o faktyczny sposób wykorzystania nieruchomości przed uchwaleniem nowego planu zagospodarowania przestrzennego – przyjmując, że było to wykorzystanie o charakterze rolniczym – na kwotę zł. W oparciu o powyższą opinię z dnia maja 2014 roku, Sąd I instancji ustalił, iż wartość nieruchomości Skarżącej, w związku z uchwaleniem nowego planu nie tylko nie uległa obniżeniu, ale wręcz wzrosła. Wobec powyższego wyrokiem z dnia września 2014 roku, sygn. akt: , Sąd Okręgowy w B powództwo oddalił w całości. Apelacją z dnia września 2014 roku Skarżąca zaskarżyła wyrok Sądu I instancji zarzucając mu zarówno naruszenie przepisu prawa materialnego, a to art. 37 ust. 1 upzp w zw. z art. 36 ust. 3 upzp, popełnione na skutek jego błędnej wykładni, jak i sprzeczność istotnych ustaleń Sądu z treścią zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego oraz naruszenie przepisów prawa procesowego. Równocześnie Skarżąca ograniczyła żądanie pozwu do kwoty zł, stanowiącej połowę kwoty obniżenia wartości nieruchomości, wyliczonej przez biegłą w pierwszym operacie szacunkowym, pomniejszoną o połowę kwoty zapłaty uzyskanej z tytułu sprzedaży nieruchomości. Sąd Apelacyjny w K nie podzielił zarzutów podniesionych przez Skarżącą i wyrokiem z dnia marca 2015 roku, sygn. akt: , apelację oddalił. Sąd Apelacyjny w K uznał ustalenia Sądu Okręgowego w B za prawidłowe i wyczerpujące, i jako takie podzielił je oraz przyjął je za podstawę własnego rozstrzygnięcia. Podstawą prawną rozstrzygnięć obu Sądów orzekających w niniejszej sprawie były przepisy art. 36 ust. 3 upzp oraz art. 37 ust. 1 upzp. Sądy obu instancji kierowały się literalną wykładnią przepisu art. 37 ust. 1 upzp, uznając, że dla ustalenia wartości nieruchomości sprzed uchwalenia nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a więc z okresu tzw. „luki planistycznej”, należy wziąć pod uwagę faktyczny sposób wykorzystywania tej nieruchomości z tego okresu, rozumiany dosłownie jako sposób rzeczywisty, a nie hipotetyczny czy też potencjalny. Zdaniem Sądów obu instancji orzekających w niniejszej sprawie, okoliczność, że Skarżąca miała prawną możliwość wykorzystywania swojej nieruchomości jak działki budowlanej, albowiem takie było jej przeznaczenie przewidziane w

studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta C , jednakże przed skorzystaniem z takiej możliwości się powstrzymywała, nie mieści się w zakresie pojęcia „faktycznego sposobu korzystania z nieruchomości”, jakim posługuje się przepis art. 37 ust. 1 upzp. Z tak dokonaną wykładnią przedmiotowego przepisu Skarżąca się nie zgadza, wobec czego w dniu lipca 2015 roku złożyła skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w K z dnia marca 2015 roku, sygn. akt: . Jednakże, na wypadek gdyby skarga kasacyjna nie została uwzględniona, co oznaczałoby, że przepis art. 37 ust. 1 upzp należy interpretować i stosować tak jak uczyniły to Sądy I i II instancji w niniejszej sprawie, koniecznym stanie się stwierdzenie niezgodności przedmiotowego przepisu z przepisami art. 32 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 2 i ust. 3 oraz z zasadami wyrażonymi w art. 2 i art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

### **Określenie podstaw skargi konstytucyjnej:**

#### **1. Orzeczenie, z którym Skarżąca łączy naruszenie praw konstytucyjnych, jego ostateczny charakter i data jego doręczenia:**

Orzeczeniem, z którym Skarżąca łączy naruszenie swych praw konstytucyjnych jest wyrok Sądu Apelacyjnego w K z dnia marca 2015 roku, sygn. akt: , wydany w wyniku rozpoznania apelacji Skarżącej z dnia września 2014 roku od wyroku Sądu Okręgowego w B z dnia września 2014 roku, sygn. akt: . Jako wyrok Sądu drugiej instancji jest on wyrokiem prawomocnym, od którego nie przysługują Skarżącej dalsze środki zaskarżenia w trybie zwyczajnym. Tym samym stwierdzić należy, iż droga prawna w postępowaniu cywilnym zakończonym w/w wyrokiem Sądu Apelacyjnego w K została wyczerpana w rozumieniu przepisu art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. nr 102, poz. 643 ze zm.) obowiązującej jeszcze w dniu sporządzenia i wniesienia niniejszej skargi.

W/w wyrok Sądu Apelacyjnego w K został doręczony pełnomocnikowi Skarżącej w dniu 26 maja 2015 roku, na dowód czego przedkładam uwierzytelnioną kopię wyciągu z księgi poczty przychodzącej Kancelarii.

Poinformować należy również, iż od powyższego wyroku złożona została w dniu lipca 2015 roku skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego w Warszawie.

**2. Argumenty przemawiające za tym, iż zakwestionowane w niniejszej skardze konstytucyjnej regulacje prawne stanowiły podstawę wydania orzeczenia, o którym mowa w pkt 1:**

Rozstrzygnięcie wyroku Sądu Apelacyjnego w K [redacted] z dnia [redacted] marca 2015 roku, sygn. akt: [redacted], oddalającego apelację Skarżącej, oparte zostało wprost na przepisie art. 37 ust. 1 upzp, co wynika wyraźnie z uzasadnienia tego wyroku (str. 8-9). Kwestionowany w niniejszej skardze konstytucyjnej przepis art. 37 ust. 1 upzp zastosowany został w związku z przepisem art. 36 ust. 3 upzp. Sąd Apelacyjny w K [redacted] – za Sądem Okręgowym w B [redacted] – zważył, że w sprawie Skarżącej nie zostały spełnione przewidziane przepisem art. 36 ust. 3 upzp przesłanki zasądzenia odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albowiem – dla ustalenia, że do obniżenia wartości nieruchomości doszło – przepis art. 37 ust. 1 upzp nakazuje porównać wartość nieruchomości według jej przeznaczenia w nowym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z wartością tej nieruchomości obliczoną zgodnie z jej faktycznym wykorzystywaniem przed uchwaleniem nowego planu. Zdaniem Sądu Apelacyjnego w K [redacted] faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości, o którym mowa w art. 37 ust. 1 upzp polega wyłącznie na aktywnych formach zachowania na nieruchomości, jeżeli zatem na danej nieruchomości takich aktywnych form zachowania właściciel nie przejawia, np. nie zabudowuje jej, to nie sposób twierdzić, że korzysta on faktycznie ze swojej nieruchomości jak z nieruchomości budowlanej. Tym samym taka niezabudowana działka, porośnięta trawą i drzewami, jest w ocenie Sądu Apelacyjnego w K [redacted], w świetle art. 37 ust. 1 upzp, faktycznie wykorzystywana jako działka o charakterze rolniczym. Konsekwencją powyższego stanowiska w niniejszej sprawie było ustalenie, że wartość nieruchomości Skarżącej przed wprowadzeniem nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym działka przeznaczona jest pod budowę dróg powiatowych, była niższa niż po uchwaleniu tego planu. Jak już wskazano, z wykładnią przepisu art. 37 ust. 1 upzp, dokonaną zarówno przez Sąd Apelacyjny w K [redacted], jak i wcześniej przez Sąd Okręgowy w B [redacted], Skarżąca nie zgadza się, wywodząc, że w zakresie pojęcia „faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości”, którym posługuje się przepis art. 37 ust. 1 upzp mieści się również bierna forma zachowania względem nieruchomości, polegająca na powstrzymaniu się od działań na takiej nieruchomości, które są jednak potencjalnie możliwe, bo prawnie dopuszczalne. Z powyższego względu Skarżąca zaskarżyła wyrok Sądu Apelacyjnego w K [redacted] również skargą kasacyjną do Sądu Najwyższego. Z daleko posuniętej ostrożności procesowej jednak, na wypadek, gdyby zarzuty skargi kasacyjnej nie zostały podzielone, co oznaczałoby, że wykładnia przepisu art. 37 ust. 1 upzp, dokonana przez Sądy orzekające w sprawie Skarżącej, jest prawidłowa, koniecznym staje się wniesienie niniejszej skargi konstytucyjnej, albowiem przepis art. 37 ust. 1 upzp interpretowany i stosowany w powyższy sposób narusza konstytucyjne prawo równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne oraz prawo równej ochrony własności dla wszystkich, a także zasadę sprawiedliwości społecznej.



#### **4. Sposób, w jaki orzeczenie, o którym mowa w pkt 1, prowadzi do naruszenia konstytucyjnych praw Skarżącej:**

Wskutek wydania wyroku Sądu Apelacyjnego w K z dnia marca 2015 roku, oddalającego apelację Skarżącej od wyroku Sądu Okręgowego w B z dnia września 2014 roku, rozstrzygnięcie oddalające powództwo Skarżącej o zapłatę odszkodowania, o którym mowa w art. 36 ust. 3 upzp, uprawomocniło się. Tym samym Skarżąca została pozbawiona możliwości otrzymania (dalszego dochodzenia) tego odszkodowania, które w świetle jej konstytucyjnych praw i zasad jest jej należne i powinno zrekompensować jej obniżenie wartości jej aktywów.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w K z dnia marca 2015 roku oraz będący jego podstawą prawną przepis art. 37 ust. 1 upzp, naruszają konstytucyjne prawo Skarżącej równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne, a także konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej, albowiem stawia Skarżącą – jako właścicielkę nieruchomości położonej na terenie Gminy, która opóźniła się w uchwaleniu nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i dopuściła do powstania tzw. „luki planistycznej” – w sytuacji gorszej, niż właściciele tych nieruchomości, które leżą na terenach objętych ciągłością działań planistycznych gmin, a których to przeznaczenie w poprzednim i nowym planie było identyczne jak przeznaczenie nieruchomości Skarżącej. Gdyby nie wyjątkowa opieszałość Gminy C w uchwaleniu nowego planu zagospodarowania przestrzennego (co nastąpiło po niemal pięciu latach od wygaśnięcia poprzedniego planu), dla ustalenia, czy wartość nieruchomości Skarżącej uległa obniżeniu w wyniku uchwalenia nowego planu, brano by pod uwagę wartość tej nieruchomości według jej przeznaczenia w dawnym planie zagospodarowania przestrzennego oraz jej wartość według przeznaczenia w nowouchwalonym planie. Nie miałyby najmniejszego znaczenia, czy Skarżąca podejmowała jakiegokolwiek kroki w celu zabudowania swojej nieruchomości, a zatem jak faktycznie ją wykorzystywała. Z takiego porównania niezbitnie wynikałoby, że wartość nieruchomości Skarżącej, którą zgodnie z poprzednim planem można było zabudowywać budynkami jednorodzinnymi i usługowymi, uległa znacznemu obniżeniu wobec wartości obliczonej zgodnie z jej przeznaczeniem w nowym planie, którym jest zabudowa pod drogi powiatowe. Tym samym Skarżącej należne byłoby stosowne odszkodowanie, a to w myśl art. 36 ust. 3 upzp.

Z tych samych względów przedmiotowy wyrok Sądu Apelacyjnego w K narusza zasadę i prawo ochrony własności Skarżącej, która to ochrona również winna być równa dla wszystkich. Skoro właścicielom nieruchomości położonych tam, gdzie zgodnie z przepisami nowe plany zastąpiły stare w trakcie ich obowiązywania, przysługuje prawo do odszkodowania za obniżenie wartości tych nieruchomości w związku z mniej korzystnym określeniem ich przeznaczenia w zmienionym planie, niezależnie od tego czy lub jak faktycznie właściciele z nich korzystali, to prawo takie powinno przysługiwać również właścicielom nieruchomości

położonych tam, gdzie nowe plany uchwalono z opóźnieniem, po wygaśnięciu starych planów (wszak jest to okoliczność nie tylko niezawiniona, ale wręcz niezależna od właścicieli nieruchomości), jeśli tylko przeznaczenie nieruchomości określone zostało w nowym planie mniej korzystnie niż poprzednio i również niezależnie od tego czy i jak właściciele tych nieruchomości faktycznie z nich korzystali. Odszkodowanie przewidziane w przepisie art. 36 ust. 3 upzp stanowi realizację konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności, chroni bowiem właściciela nieruchomości przed negatywnymi skutkami zmian planistycznych obejmujących obniżenie wartości tej nieruchomości, a nadto przepis powyższy wiąże określony w nim skutek z niemożnością uzyskania przez właściciela dodatkowych korzyści w razie zbycia przysługującego mu prawa do nieruchomości, której wartość na skutek zmian planistycznych uległa obniżeniu. Przepis art. 37 ust. 1 upzp stanowiący podstawę prawną wyroku Sądu Apelacyjnego w K z dnia marca 2015 roku, unicestwia tę ochronę, albowiem przez posłużenie się pojęciem „faktycznego korzystania z nieruchomości” dla określenia wartości nieruchomości sprzed uchwalenia nowego planu, nie pozwala przyjąć – w sytuacji, w jakiej znalazła się Skarżąca – że do obniżenia wartości nieruchomości doszło, choć w istocie miało ono miejsce. Przepis art. 37 ust. 1 upzp różnicuje zatem pod względem ochrony prawa własności sytuację właścicieli nieruchomości przynależących do różnych wspólnot samorządowych, przyznając ochronę własności członkom tych wspólnot, które wywiązały się należycie ze swych obowiązków planistycznych, a odmawiając takiej ochrony członkom wspólnot zaniedbujących te obowiązki. Ponadto, z argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu wyroku Sądu Apelacyjnego w K z dnia marca 2015 roku wywnioskować należy, że podjęcie przez Skarżącą przed uchwaleniem nowego planu jakiegokolwiek działalności budowlanej na jej nieruchomości, zapewniłoby zasądzenie na jej rzecz odszkodowania, o którym mowa w art. 36 ust. 3 upzp, co również stanowi naruszenie prawa własności i ingerencję w jego treść, albowiem – poza ograniczeniami wyraźnie prawem przewidzianymi – właściciel może dowolnie i swobodnie korzystać ze swej własności, a nawet nie korzystać z niej wcale, tak jak Skarżąca nie korzystała ze swej nieruchomości gruntowej.

#### **Uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją:**

Przepis art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj.: Dz. U. z 2015r., poz. 199 ze zm.) – dalej upzp – stanowi, że: „Wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3, oraz wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4, ustala się na dzień jej sprzedaży. Obniżenie oraz wzrost wartości nieruchomości stanowią różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego, a jej wartością, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą tego planu, lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem.”. Jest on



bezpośrednio związany z art. 36 ust. 3 tej ustawy, o treści: „Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w ust. 1 i 2, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.”.

Skarżąca kwestionuje przepis art. 37 ust. 1 upzp w zakresie, w jakim obniżenie wartości nieruchomości odnosi się do kryterium faktycznego jej wykorzystywania w okresie tzw. „luki planistycznej” w sytuacjach, gdy przeznaczenie nieruchomości zostało określone mniej korzystnie niż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 roku oraz mniej korzystnie niż w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy obowiązującym przed uchwaleniem nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a więc z pominięciem przeznaczenia nieruchomości przewidzianego w wygasłym planie zagospodarowania przestrzennego i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem Skarżącej, takie rozumienie przepisu art. 37 ust. 1 upzp, jak wynikające z wyroku Sądu Apelacyjnego w K z dnia marca 2015 roku, sygn. akt: , a więc opierające się wyłącznie na kryterium faktycznego wykorzystywania nieruchomości, z pominięciem jej przeznaczenia w studium i poprzednim planie, jest niezgodne z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 2 i 3 oraz z zasadami wyrażonymi w art. 2 i art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z następujących względów:

Art. 32 ust. 1 Konstytucji stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi i że wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze. Rzecz jasna nie chodzi tu o bezwzględną równość wszystkich obywateli, lecz o jednakowe traktowanie, bez nieuzasadnionego zróżnicowania, wszystkich obywateli w obrębie danej kategorii, charakteryzujących się w ramach tej kategorii w równym stopniu określoną cechą istotną (relewantną). Ewentualne zróżnicowanie podmiotów podobnych jest wprawdzie dopuszczalne, ale musi się ono odbywać w oparciu o uzasadnione kryterium i znajdować podstawę w przekonujących argumentach (tak np.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 października 2001 roku, sygn. K 12/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 213, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 1998 r., sygn. U 17/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 34, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 2010 roku, sygn. P 58/08, OTK A nr 2/2010, poz. 9)

W sprawie Skarżącej za wspólną cechę relewantną członków gminnych wspólnot samorządowych, będących właścicielami nieruchomości położonych na terenach tych wspólnot, należy uznać rzeczywisty uszczerbek majątkowy, jaki powstaje w wyniku mniej korzystnego określenia przeznaczenia ich nieruchomości w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i związane z tym uszczerbkiem prawo do jego rekompensaty. W gminach, w których nie doszło do opieszałości w uchwaleniu nowej treści planu zagospodarowania przestrzennego, każdy właściciel nieruchomości, w razie jej zbycia, uprawniony był do odszkodowania, jeśli przeznaczenie jego nieruchomości określone zostało

po zmianie planu mniej korzystnie, niż miało to miejsce przed tą zmianą i spowodowało to obniżenie wartości jego nieruchomości, niezależnie od tego czy lub jak faktycznie korzystał z nieruchomości. Tymczasem w gminach, w których nowe plany uchwalone zostały nieraz z wyjątkowym opóźnieniem (tak jak w przypadku Skarżącej) i plany te również przewidywały mniej korzystne przeznaczenie nieruchomości niż miało to miejsce według dawnego planu, a nawet według obowiązującego w okresie luki planistycznej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, odszkodowanie właścicielom nie przysługuje, a to ze względu na posłużenie się przez przepis art. 37 ust. 1 upzp pojęciem „faktycznego sposobu korzystania” z nieruchomości, według którego należy określać wartość nieruchomości sprzed uchwalenia nowego planu. Sytuacja właścicieli nieruchomości położonych tam, gdzie na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nowe plany miejscowe uchwalono po wygaśnięciu starych, różni się zatem od sytuacji innych właścicieli nieruchomości położonych tam, gdzie, zgodnie z ustawą, nowe plany zastąpiły stare w trakcie ich obowiązywania. Właściciele nieruchomości, zaliczający się – tak jak Skarżąca – do pierwszej z powyższych grup, są zatem poszkodowani, albowiem odmawia się im rekompensaty za realne obniżenie wartości ich nieruchomości związanej z uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego i to nie z przyczyn ich dotyczących, lecz z winy gminy, która nie zachowała ciągłości działań planistycznych. Właściciele nieruchomości nie powinni ponosić negatywnych konsekwencji nieobowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – a taką negatywną konsekwencją jest pozbawienie prawa do odszkodowania w oparciu o przepis art. 37 ust. 1 upzp – z powodu zaniechania działań planistycznych przez lokalną władzę publiczną. Takie zróżnicowanie obywateli znajdujących się w identycznych niemal sytuacjach faktycznych – poza tą jedną właśnie różnicą polegającą na opóźnieniu gminy w uchwaleniu planu – jest niczym nieuzasadnione, a z pewnością nie może być uzasadnione przynależnością do różnych wspólnot samorządowych. Termin uchwalenia dla danego terenu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może stanowić uzasadnionego kryterium różnicującego obywateli.

W niniejszej sprawie, zarzuty naruszenia konstytucyjnego prawa równości (art. 32 Konstytucji) odnoszą się w równym stopniu do naruszenia konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Pogorszenie położenia prawnego właścicieli nieruchomości, determinowane przyczynami całkowicie od nich niezależnymi należy uznać, w świetle powyższych argumentów, nie tylko za nierówne, ale i za niezgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej, która wyraża również konieczność sprawiedliwego łączenia interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 2004 roku, sygn. K 8/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 37, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 2010 roku, sygn. P 58/08, OTK A nr 2/2010, poz. 9).

Konstytucja dopuszcza wprawdzie możliwość ograniczenia praw obywateli, w tym prawa własności, jednakże wyłącznie w ustawie i tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla

ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. W sprawie Skarżącej, żadna z w/w przesłanek, poza wprowadzeniem do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepisu art. 37 ust. 1 w obecnym brzmieniu, nie jest spełniona.

Art. 64 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że własność podlega równej dla wszystkich ochronie prawnej. Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Z kolei w art. 21 ust. 1 Konstytucja RP wyraża ogólną zasadę ochrony własności przez Rzeczpospolitą Polską. Z powyższych przepisów wynika, że na ustawodawcy spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczyć (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 1999 r., K 34/98, OTK 1999, Nr 5, poz. 94).

Wyrazem realizacji przez Państwo Polskie zasady ochrony własności jest m.in. przepis art. 36 ust. 3 upzp, stanowiący, że jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w ust. 1 i 2 tej ustawy, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Celem wprowadzenia przepisu art. 36 ust. 3 upzp jest ochrona właściciela nieruchomości przed negatywnymi skutkami zmian planistycznych obejmujących obniżenie jej wartości, a nadto przepis ten wiąże określony w nim skutek z niemożnością uzyskania przez właściciela dodatkowych korzyści w razie zbycia przysługującego mu prawa do nieruchomości, której wartość na skutek zmian planistycznych uległa obniżeniu (tak np.: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 2009 roku, sygn. akt: IV CSK 508/08, Legalis). Ochrona przyznana przedmiotowym przepisem powinna być równa dla wszystkich, a więc odnosząc tę zasadę do realiów niniejszej sprawy – równa dla wszystkich właścicieli nieruchomości, którzy doznali uszczerbku majątkowego w postaci rzeczywistego obniżenia wartości nieruchomości w związku ze zmianą lub uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ewentualne zróżnicowanie zakresu czy intensywności tej ochrony powinno następować w oparciu o uzasadnione kryterium i znajdować podstawę w przekonujących argumentach – wywody przytoczone powyżej, a dotyczące równości wobec prawa w ogóle i jej ewentualnego ograniczenia, pozostają aktualne również odnośnie równej dla wszystkich ochrony własności i jej ewentualnego ograniczenia. I tak, z pełnym przekonaniem stwierdzić należy, że zróżnicowanie ochrony własności przyznanej przepisem art. 36 ust. 3 upzp, tylko ze względu na przynależność właścicieli nieruchomości do różnych wspólnot samorządowych, jest niczym nieuzasadnione. Takie zróżnicowanie jest tym bardziej krzywdzące, że pozbawia przedmiotowej ochrony właścicieli, którzy nie mieli żadnego wpływu na postawienie ich w określonej sytuacji prawnej – przewidzianej przepisem art. 37 ust. 1 upzp – a wręcz znaleźli się w niej z powodu opieszałości gmin, których są członkami. Przepis art. 37 ust. 1 upzp, w jego

obecnym brzmieniu, pozbawia właścicieli nieruchomości takich jak Skarżąca, ochrony prawnej przyznanej przepisem art. 36 ust. 3 upzp. Przepis art. 37 ust. 1 upzp stanowiący podstawę prawną wyroku Sądu Apelacyjnego w K z dnia marca 2015 roku, unicestwia tę ochronę, albowiem przez posłużenie się pojęciem „faktycznego korzystania z nieruchomości” dla określenia wartości nieruchomości sprzed uchwalenia nowego planu, nie pozwala przyjąć – w sytuacji, w jakiej znalazła się Skarżąca – że do obniżenia wartości nieruchomości doszło, choć w istocie miało ono miejsce. Przepis art. 37 ust. 1 upzp różnicuje zatem pod względem ochrony prawa własności sytuację właścicieli nieruchomości przynależących do różnych wspólnot samorządowych, przyznając ochronę własności członkom tych wspólnot, które wywiązały się należycie ze swych obowiązków planistycznych, a odmawiając takiej ochrony członkom wspólnot zaniedbujących te obowiązki.

Ponadto, z obecnego brzmienia przepisu art. 37 ust. 1 upzp wynika, że gdyby tylko Skarżąca podjęła jakieś działania faktyczne na swojej nieruchomości, zmierzające do jej zabudowania, byłaby uprawniona do otrzymania odszkodowania przewidzianego przepisem art. 36 ust. 3 upzp, albowiem wówczas wartość tej nieruchomości zostałaby obliczona jak dla działki budowlanej, przez co okazałoby się, że jest ona wyższa niż wartość tej nieruchomości obliczona zgodnie z jej przeznaczeniem w nowym planie zagospodarowania przestrzennego, którym jest zabudowa pod drogi powiatowe. Skarżąca została zatem niejako ukarana za to, że posiadając działkę, którą – zgodnie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz poprzednim planem – mogła zabudować, nie zabudowywała jej. Tym samym, przepis art. 37 ust. 1 upzp stanowi naruszenie prawa własności i ingerencję w jego treść, albowiem – poza ograniczeniami wyraźnie prawem przewidzianymi – właściciel może dowolnie i swobodnie korzystać ze swej własności, a nawet nie korzystać z niej wcale, tak jak Skarżąca nie korzystała ze swej nieruchomości gruntowej.

Mając na uwadze powyższe, przepis art. 37 ust. 1 upzp uznać należy za niezgodny z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 2 i 3 oraz z zasadami wyrażonymi w art. 2 i art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

adw. Aleksandra Hayder – Muc

Załączniki:

- pełnomocnictwo wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej,
- dowód doręczenia wyroku SA K w dniu 26.05.2015.,
- uwierzytelniony odpis i 4 kopie wyroku Sądu Apelacyjnego w K ,
- uwierzytelniony odpis i 4 kopie wyroku Sądu Okręgowego w B ,
- 4 odpisy skargi z załącznikami;