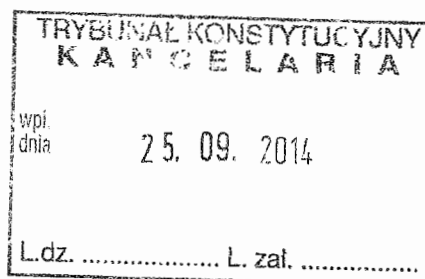




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 25 września 2014 r.

Sygn. akt K 50/13
BAS-WPTK-2942/13



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 31 października 2013 r. (sygn. akt K 50/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.) – w zakresie, w jakim w razie przeznaczenia danej nieruchomości na cele publiczne zarówno w aktualnie obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jak i w planie obowiązującym 1 stycznia 1995 r., dla realizacji przewidzianych w tym przepisie roszczeń wymaga wykazania zmiany w stosunku do dotychczasowego sposobu korzystania z tej nieruchomości lub jej dotychczasowego przeznaczenia – **jest niezgodny** z: art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, art. 64 ust. 2 w związku art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 64 ust. 2 w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.).

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli, stan prawny oraz zarzuty wnioskodawcy

1. W dniu 31 października 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: wnioskodawca, Rzecznik lub RPO) złożył do Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) wniosek o stwierdzenie, że art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.; dalej: u.p.z.p.) – w zakresie, w jakim w razie przeznaczenia danej nieruchomości na cele publiczne zarówno w aktualnym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jak i w planie obowiązującym w dniu 1 stycznia 1995 r., dla realizacji przewidzianych w tym przepisie roszczeń, wymaga wykazania zmiany w stosunku do dotychczasowego sposobu korzystania z tej nieruchomości lub jej dotychczasowego przeznaczenia – jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji, a także z art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.; dalej: Protokół nr 1 do EKPCz).

Kwestionowany art. 36 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że: „Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem ust. 2, żądać od gminy: 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo 2) wykupienia nieruchomości lub jej części”.

2. Zdaniem RPO, w razie wieloletniego zarezerwowania prywatnych nieruchomości na cele publiczne, zarówno w dawnym (sprzed 1995 r.), jak i nowym planie zagospodarowania przestrzennego (względnie przy przejściowym utrzymaniu tej funkcji także w obowiązującym w międzyczasie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego), niekonstytucyjny jest przepis, który uzależnia wykupienie nieruchomości nienadającej się do wykorzystania przez właściciela od

tego, czy ostatnio uchwalony plan zmienia dotychczasowe przeznaczenie nieruchomości, czy jedynie je utrzymuje.

Jak zaznacza Rzecznik, roszczenia wynikające z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. powstają w razie kumulatywnego spełnienia dwóch przesłanek: 1) istotnej ingerencji regulacji planistycznej w treść konkretnego prawa własności oraz 2) zmiany w stosunku do stanu dotychczasowego. W ocenie wnioskodawcy, nałożenie na określoną grupę właścicieli – w celu dochodzenia przez nich skutecznej ochrony przysługującego im prawa – obowiązku wykazywania także tej drugiej okoliczności, w sposób nadmierny, a zarazem niekonstytucyjny, narusza ich prawa. Dlatego RPO domaga się eliminacji przez Trybunał Konstytucyjny jednej z przesłanek dochodzenia praw własności, jaką jest „zmiana” stanu dotychczasowego. Skutkiem stwierdzenia takiej zakresowej niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu byłoby więc to, że w przypadku przeznaczenia nieruchomości przed 1995 r. na cele publiczne, prawo do żądania wykupu przysługiwałoby niezależnie od tego, czy przeznaczenie to zostałoby określone „nowym” planem, czy też byłoby ono jedynie kontynuacją dotychczasowych unormowań planistycznych.

Jak zaznacza RPO w uzasadnieniu wniosku, uzależnienie roszczeń właścicieli nieruchomości od zmiany ich planistycznego przeznaczenia wydaje się na pierwszy rzut oka oczywiste, gdyż to właśnie nowe, zmienione przeznaczenie wprowadza ograniczenia, jakich wcześniej nie było, wpływając zarówno na sposób wykorzystywania danej nieruchomości, jak i jej realną wartość. W niektórych jednak przypadkach tak skonstruowany przepis całkowicie pozbawia ochrony prawnej określoną kategorię właścicieli – wszystkich tych, których nieruchomości objęto zakazem zabudowy wprowadzonym przed 1995 r., tj. przed wejściem w życie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415 ze zm.; dalej: u.z.p.). Rzecznik wskazuje, że warunek realizacji roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. (w szczególności prawa wykupu), którym jest uniemożliwienie dotychczasowego korzystania z nieruchomości, jawi się jako szczególnie niesprawiedliwy wobec tych osób, które przez wiele lat nie mogły należącej do nich nieruchomości wykorzystać zgodnie ze swoim zamiarem z powodu wcześniejszego objęcia jej zakazem zabudowy z uwagi na projektowany cel publiczny. W wielu sytuacjach, po wygaśnięciu dawnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, funkcję publiczną utrzymywało dla takich nieruchomości (formalnie

niewiążące) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Jak zaznacza RPO, forsowanie na takim terenie prywatnych zamysłów budowlanych byłoby działaniem nieracjonalnym, gdyż ewentualna zabudowa i tak musiałaby zostać wkrótce przerwana w razie potwierdzenia przeznaczenia nieruchomości na cel publiczny w nowym planie zagospodarowania przestrzennego, który z reguły nie zmieniał dotychczasowego przeznaczenia działki. W ocenie Rzecznika, właściciele nieruchomości „zamrożonych” dawnymi planami, a których rezerwację na cele publiczne plany aktualne utrzymują w mocy, są jedyną grupą podmiotów pozbawioną *a limine* ochrony określonej w art. 36 u.p.z.p. – a w istocie przewidzianej w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Jedynie oni z samego założenia nigdy nie będą w stanie wykazać owej „zmiany” wymaganej przez art. 36 ust. 1 u.p.z.p. – nastąpiła ona bowiem wiele lat wcześniej, jeszcze pod rządami dawnego prawa. Nie zmienia to jednak faktu, że realne ograniczenie praw tych osób, polegające na zakazie zabudowy ich nieruchomości, nadal trwa, a mimo to nie mogą one domagać się z tego tytułu żadnej rekompensaty, żądać wykupu nieruchomości czy przyznania działki zamiennej. Rzecznik podkreśla, że skutek taki wynika wyłącznie z zakwestionowanej we wniosku i warunkującej dochodzenie roszczeń przesłanki w postaci „zmiany dotychczasowego przeznaczenia” nieruchomości. W przeciwnym razie ich właściciele korzystaliby z pełni praw.

3. Rzecznik odwołuje się również do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz), który wyraźnie wytknął Polsce naruszenia praw właścicieli nieruchomości, i to w sposób systemowy, właśnie w tych sytuacjach, które reguluje kwestionowana norma art. 36 ust. 1 u.p.z.p. (por. m.in. wyroki ETPCz z: 14 listopada 2006 r. w sprawie *Skibińscy przeciwko Polsce*, skarga nr 52589/99; 17 lipca 2007 r. w sprawie *Rosiński przeciwko Polsce*, nr skargi 17373/02; 6 września 2007 r. w sprawie *Skrzyński przeciwko Polsce*, nr skargi 38672/02; 29 marca 2011 r. w sprawie *Potomska i Potomski przeciwko Polsce*, nr skargi 33949/05). Wszystkie powołane sprawy dotyczyły sytuacji „zamrożenia” inwestycyjnego nieruchomości skarżących przez dawne plany zagospodarowania przestrzennego i we wszystkich ETPCz stwierdził naruszenie art. 1 Protokołu Nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przez to, że w sytuacji prawnej skarżących dochodziło do kumulacji niekorzystnych dla nich okoliczności, polegających m.in. na ograniczeniu

efektywnego wykonywania prawa własności poprzez niemożność zrealizowania swoich planów inwestycyjnych przy jednoczesnym braku rekompensaty z tego tytułu oraz braku możliwości zbycia nieruchomości na rzecz podmiotu publicznego lub wszczęcia wywłaszczenia. W ocenie ETPCz, prawo własności w takich przypadkach traci swój pewny i nienaruszalny charakter. Wspomniany trybunał podał też w wątpliwość samą konieczność wprowadzenia ograniczenia w swobodnym korzystaniu z własności dla realizacji celu publicznego. Skoro inwestycje publiczne nie zostały przez kilkanaście czy kilkadziesiąt lat zrealizowane, trudno uzasadnić, by faktycznie zablokowanie jakichkolwiek inwestycji na nieruchomościach skarżących i utrzymywanie ich w stanie wieloletniej niepewności, czy i kiedy plan będzie zrealizowany, istotnie było niezbędne dla realizacji potrzeb wspólnoty nie tylko w najbliższej, ale nawet w dłuższej perspektywie czasowej. Odwołując się do orzecznictwa ETPCz, wnioskodawca stoi na stanowisku, że uwzględnienie jego wniosku – poprzez uchylenie niekonstytucyjnego wymogu wykazywania „zmiany dotychczasowego przeznaczenia czy sposobu wykorzystania nieruchomości” – samo w sobie doprowadzi do uzgodnienia polskiego porządku prawnego z wymogami konwencyjnymi. Rzecznik wskazuje przy tym, że prace legislacyjne nad zmianą ustawy planistycznej w celu rozwiązania problemu gruntów „zamrożonych” przez dawne plany i dostosowania polskiego prawa do wymogów konwencyjnych zostały zawieszane. Dlatego też, w ocenie RPO, jedynie rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego może doprowadzić do usunięcia systemowego naruszenia praw obywatelskich na tle art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

4. Zdaniem Rzecznika, przewidziany w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. wymóg wykazywania przez właścicieli nieruchomości „zamrożonych” przez dawne plany, iż uchwalenie planu nie tylko głęboko ingeruje w wykonywanie ich prawa własności, ale że również dodatkowo musi nastąpić zmiana w stosunku do dotychczasowego sposobu wykorzystania nieruchomości, jest nieracjonalny, nieproporcjonalny i dalece niesprawiedliwy. W pierwszej kolejności Rzecznik zarzuca naruszenie przez zaskarżony przepis konstytucyjnej zasady równej ochrony prawa własności (art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 Konstytucji), która wymaga *in concreto*, aby takie samo ograniczenie prawa własności przysługującego podmiotom wykazującym tę samą cechę relewantną, którą stanowi ingerencja w to prawo w postaci przeznaczenia

danej nieruchomości w planie miejscowym pod przyszłą inwestycję publiczną, było traktowane w jednakowy sposób. Jeżeli więc podmioty te doznają równie dotkliwego naruszenia prawa, zakres przyznanej im prawnej ochrony musi być równy. Jak zaznacza RPO, art. 36 ust. 1 u.p.z.p. co do zasady przyznaje roszczenia każdemu, czyja nieruchomość została objęta planem miejscowym, którego ustalenia znacznie utrudniają korzystanie z nieruchomości. Jednakże poprzez wprowadzenie przesłanki „zmiany w stosunku do dotychczasowego przeznaczenia lub sposobu korzystania” przepis ten różnicuje uprawnionych za pomocą kryterium czasowego: daty nałożenia ograniczenia oraz jego trwałości. Poza zakresem hipotezy tego przepisu pozostają wszystkie osoby, w których sytuacji do żadnej zmiany (po roku 1995) nie doszło, chociaż inwestycyjne zablokowanie ich nieruchomości nadal trwa. Osobom tym nie przysługuje jednak żadna ochrona prawna. W ocenie wnioskodawcy, przyjęte kryterium różnicowania w postaci daty nałożenia ograniczenia na prawo własności ma wszelkie cechy arbitralności, nie będąc ani racjonalne, ani proporcjonalne. Kwestionowana norma nie spełnia sformułowanych w orzecznictwie TK warunków dopuszczalności odstępstwa od zasady równej ochrony własności. W szczególności brak możliwości wykupu (brak odszkodowania) dawno „zamrożonych” nieruchomości nie pozostaje, zdaniem Rzecznika, w żadnym racjonalnym związku ani z planowaniem przestrzennym jako takim, ani z dotkliwością ingerencji w prawo własności, ani też z potrzebą zabezpieczenia nieruchomości prywatnych na potrzeby rozwoju infrastruktury lokalnej czy innych celów publicznych. W ocenie RPO, nie ma żadnego konstytucyjnie uzasadnionego powodu, dla którego właścicielowi działki przeznaczonej po 1 stycznia 1995 r. na cel publiczny, dotychczas niezrealizowany, służy roszczenie o wykup, podczas gdy jego sąsiadowi, którego działkę w identycznym celu „zamrożono” planistycznie przed tą datą, takie roszczenie na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p. nie przysługuje. Jak podkreśla Rzecznik, obaj są w takiej samej sytuacji prawnej, wykazując tożsamą cechę relewantną, którą jest aktualnie istniejąca trwała niemożność zagospodarowania (zabudowy) nieruchomości dla własnych celów, w szerokich granicach zakreślonych treścią art. 140 k.c., a nie – przypadkowa okoliczność, w jakim czasie ograniczenie to wprowadzono, tym bardziej, że na ziszczenie się tej przesłanki właściciel nie miał żadnego wpływu.

Ponadto, jak wskazuje Rzecznik, art. 36 ust. 1 u.p.z.p. narusza konstytucyjną zasadę równej ochrony prawa własności również wskutek tego, że przewidziana w nim przesłanka dochodzenia ochrony prawa, formalnie jednakowa dla wszystkich dotkniętych uciążliwą rezerwacją nieruchomości na cel publiczny, w odniesieniu do wskazanej kategorii podmiotów ma charakter dyskryminujący, bowiem oni tej przesłanki nigdy nie będą w stanie spełnić. Dlatego też, zdaniem Rzecznika, przeciwko ustawodawcy może być kierowany zarzut „równego traktowania nierównych”, a doprowadzenie do stanu konstytucyjności wymagałoby zwolnienia tej grupy właścicieli z obowiązku spełnienia dodatkowej przesłanki warunkującej dochodzenie ochrony naruszonego prawa własności.

5. W dalszej kolejności wnioskodawca zarzuca zakwestionowanej regulacji w zakresie, w jakim wyklucza ona całkowicie ochronę prawa własności wobec właścicieli nieruchomości „zamrożonych” inwestycyjnie, naruszenie zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Jak zaznacza RPO, o ile za niezbędne można uznać samo zarezerwowanie nieruchomości pod inwestycję celu publicznego, to nie sposób uznać za racjonalne, konieczne i niezbędne całkowitego pozbawienia jednostek prawa do wykupu czy odszkodowania – i to dodatkowo jednostek należących do arbitralnie obranej grupy. Ponadto, konieczność realizacji celu publicznego nie wydaje się tak oczywista w sytuacji, gdy inwestycji publicznej przez długi czas nawet nie rozpoczęto. Zdaniem Rzecznika, jeżeli zatem samo ograniczenie prawa własności nie jest niezbędne, tym bardziej nie jest do niczego konieczne również wyłączenie ochrony prawnej w razie takiego ograniczenia. Jak podkreśla Rzecznik, „oczywistym też się wydaje, iż ochrona właścicieli powinna być skonstruowana w taki sposób, że im intensywniejsze naruszenie prawa, tym przyznawana im ochrona powinna być szersza. [...] Tymczasem wynikająca z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. zasada działa w dokładnie odwrotny sposób – tym, których prawa naruszane są w sposób długotrwały, ochrony nie przyznaje, chroniąc zaś tych, czyje prawa naruszono niedawno” (wniosek, s. 26-27). Z tego powodu obciążenia nakładane na właścicieli mają charakter nieproporcjonalny, nadmierny.

W ocenie wnioskodawcy, kwestionowana norma narusza także „poczucie sprawiedliwości i zasadę słuszności”, wynikające z art. 2 Konstytucji. Rzecznik wskazuje na kontekst historyczny tej normy i na okoliczność, że właściciele

nieruchomości „zamrożonych” byli od samego początku „zwodzeni” zapewnieniami o tymczasowości zawieszenia ochrony ich praw oraz obietnicą rychłego uregulowania ich roszczeń w osobnej ustawie. Jednocześnie ustawodawca kolejnymi nowelizacjami przedłużał obowiązywanie dawnych planów miejscowych, co – przy utrzymaniu dotychczasowej rezerwacji gruntów – skutkowało zarazem przedłużeniem owego stanu zawieszenia i kolejnym odroczeniem wypłaty rekompensat czy zrealizowaniem prawa wykupu. Na koniec wprowadzono do art. 36 ust. 1 u.p.z.p. dodatkową przesłankę w postaci konieczności „zmiany” funkcji planistycznej, która definitywnie pozbawiła tę grupę właścicieli wszelkich roszczeń ochronnych. Z tego powodu, zdaniem Rzecznika, akurat ta grupa właścicieli znalazła się w swoistej pułapce, a działania ustawodawcy należy uznać za naruszające wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

6. Zakwestionowana regulacja pozostawać ma również w sprzeczności z zasadą sprawiedliwości społecznej z tego powodu, że ustawodawca, chroniąc budżety gminne, przerzucił koszty transformacji „filozofii planowania przestrzennego” (w tym opóźnienia w uchwalaniu planów na nowych zasadach) na grupę prywatnych właścicieli nieruchomości. Jak zaznacza RPO, to jedynie oni, a nie podmioty publiczne, ponoszą koszty „długoterminowych perspektyw” i dalekosiężnych wizji kreślonych w dawnych planach uchwalanych na podstawie ustawy planistycznej z 1984 r. czy jeszcze wcześniejszych regulacji, które to wizje być może nigdy nie zostaną zrealizowane. Ciężarami takimi nie obarczono pozostałych grup właścicieli również objętych ograniczeniami czy zakazami budowy. Jest to, zdaniem Rzecznika, tym bardziej niesprawiedliwe, że to akurat właściciele nieruchomości „zamrożonych” nigdy nie mieli żadnych uprawnień ochronnych, a ograniczenie swojego prawa własności muszą znosić czasem nawet od dziesięcioleci. „Trudno zaś przyjąć, aby ustawodawca w demokratycznym państwie prawa uznał, że osoby te na tyle zdążyły się już przyzwyczaić do stanu permanentnego naruszenia swoich praw i braku środków prawnych, że ochrona nie jest już im właściwie do niczego potrzebna” (wniosek, s. 28).

W ocenie RPO, utrzymanie w systemie prawnym przepisu blokującego jakiegokolwiek roszczenia tej grupie właścicieli narusza też zasadę praworządności

(wnioskodawca formalnie nie czyni jej jednak wzorcem kontroli), o czym świadczy cała seria wyroków ETPCz potwierdzających systemowe naruszenie przez Polskę art. 1 Protokołu nr 1 do EKPCz. Nie skłoniło to dotychczas ustawodawcy do usunięcia owego naruszenia.

II. Wzorce kontroli konstytucyjnej

1. Artykuł 2 Konstytucji (zasada sprawiedliwości społecznej, zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa)

1. Zasada sprawiedliwości społecznej w większości spraw rozpatrywanych przez Trybunał Konstytucyjny jest z reguły wskazywana jako wzorzec kontroli równocześnie z zasadą równości (szeroko na temat relacji między tymi przepisami por. wyrok TK z 18 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/07). W sprawach, w których była ona przywołana samodzielnie, Trybunał stale przypominał, że „stosowanie zasady sprawiedliwości społecznej jako podstawy kontroli konstytucyjności prawa wymaga zachowania szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny może interweniować tylko w tych przypadkach, w których naruszenie tej zasady ma charakter oczywisty” (wyroki TK z: 14 listopada 2000 r., sygn. akt K 7/00; 7 czerwca 2001 r., sygn. akt K 20/00; teza wyrażona po raz pierwszy w orzeczeniu z 25 lutego 1997 r., sygn. akt K 21/95). Wynika to przede wszystkim z tego, że – jako konstytucyjna klauzula generalna – nie zawiera ona „dostatecznie precyzyjnych i jednoznacznych przesłanek do formułowania ocen prawnych, które byłyby wolne od arbitralności czy czysto subiektywnych przekonań aksjologicznych reprezentowanych przez poszczególne składy orzekające”, a tylko „określa pewne minimalne, progowe kryteria rozwiązań prawnych, które powinny być respektowane przez ustawodawcę przy regulacji określonej sfery stosunków społecznych wkraczającej w sferę interesów jednostki” (wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01).

2. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu

w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka powinna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych (por. m.in. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00).

Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wyraża się więc w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, aby nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji, oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Zgodnie z analizowanym wzorcem konstytucyjnym, przyjmowane przez ustawodawcę nowe uregulowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (por. wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00 oraz 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04).

Trybunał podkreśla przy tym, że zasadę pewności prawa prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, w szczególności zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, inaczej zdecydowałaby o swoich sprawach. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa bazuje więc na założeniu przewidywalności postępowania organów państwa. Jej istota sprowadza się do nakazu takiego stanowienia i stosowania prawa, by adresat danej normy prawnej mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na negatywne skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania określonej decyzji (wyrok TK z 6 lipca 2004 r., sygn. akt P 14/03).

Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie ma charakteru absolutnego. Trybunał Konstytucyjny przyznaje, iż zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa może znajdować się w kolizji z innymi

zasadami i wartościami konstytucyjnymi, co z kolei sprawia, że dla realizacji tych innych zasad i wartości konieczne jest w pewnych sytuacjach wprowadzenie modyfikacji na niekorzyść jednostki. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że dynamika warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, lecz także niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych (zob. wyroki TK z: 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02; 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09). Dlatego też badając zgodność aktów normatywnych z zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa, „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” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00).

2. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności)

Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji, zawierający tzw. generalną klauzulę limitacyjną, stanowi, co następuje: „[O]graniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są 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”. Przepis ten jest źródłem normatywnym zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 zd. 1), zakazu naruszania istoty prawa i wolności (art. 31 ust. 3 zd. 2) oraz zasady wyłączności ustawy (art. 31 ust. 3 zd. 1).

Zamieszczona w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności wyznacza dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Wymaga ona od sądu konstytucyjnego odpowiedzi na następujące trzy pytania: czy zaskarżona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a ponadto, czy jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym znaczeniu) – zob. wyroki TK z: 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98; 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04.

Przepis wprowadzający ograniczenie jest niezgodny z Konstytucją, jeżeli te same efekty można osiągnąć za pomocą środków, które w mniejszym zakresie ograniczają korzystanie z wolności lub prawa podmiotowego. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż istotą tak rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. W tym ogólnym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki (choć, oczywiście, kryteria „nadmierności” muszą być relatywizowane, m.in. z uwagi na charakter poszczególnych praw i wolności). Jego adresatem jest państwo, które powinno działać wobec jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą. Zakaz ten staje się więc jednym z przejawów zasady zaufania obywatela do państwa, a tym samym – jednym z wymagań, jakie demokratyczne państwo prawne nakłada na swoje organy (por. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; wyroki TK z: 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99; 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04).

3. Artykuł 32 Konstytucji (zasada równości) i art. 64 ust. 2 Konstytucji (zasada równej ochrony prawa majątkowych)

1. Konstytucyjna zasada równości (art. 32 ust. 1) wyraża nakaz, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu były traktowane równo, a więc według jednakowej miary – bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (por. orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; wyrok TK z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09). Cechą wspólną, decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów, może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenia jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (por. np. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; wyrok TK z 21 września 1999 r., sygn. akt K 6/98). Równość nie jest przy tym zasadą absolutną i niedopuszczającą żadnych wyjątków. Ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywających argumentach. Jak stwierdził Trybunał

Konstytucyjny w orzeczeniu z 23 października 1995 r. (sygn. akt K 4/95), tego typu wyjątki muszą spełniać następujące trzy warunki:

— muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści;

— powinny być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

— muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w nauce prawa akcentuje się, iż zasada równości jest ściśle związana zwłaszcza z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji (por. np. M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania [w:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002, s. 123). Niekiedy wskazuje się, że zasada sprawiedliwości społecznej i zasada równości w znacznej części nakładają się na siebie, a także, iż żadnej z tych zasad nie sposób definiować bez jednoczesnego nawiązania do drugiej (por. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 32, s. 23-24; orzeczenia TK z: 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt K 7/90; 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06; w tym kierunku także wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06).

W orzecznictwie Trybunału podkreśla się także, że równość oznacza akceptację różnego traktowania przez prawo różnych adresatów norm prawnych. Równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem (por. wyrok TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 41/09).

2. Wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasada równej ochrony własności i innych praw majątkowych stanowi szczególną postać ogólnej zasady równości przewidzianej w art. 32 Konstytucji. Konstytucyjna gwarancja własności w art. 64 ust. 1 Konstytucji obejmuje, oprócz własności *sensu stricto* oraz innych praw majątkowych o charakterze bezwzględnym, także prawa o charakterze obligacyjnym, w tym prawo do odszkodowania (zob. wyroki TK z: 23 maja 2006 r., sygn. akt SK 51/05; 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 18/05; 2 grudnia 2008 r., sygn. akt K 37/07). Prawo to podlega zatem równej dla wszystkich ochronie zadeklarowanej w art. 64 ust. 2 Konstytucji. W wyroku z 19 grudnia 2002 r. (sygn. akt K 33/02) Trybunał wskazał na dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego. Po pierwsze, ochrona taka przysługuje każdej osobie, bez względu na cechy osobowe czy inne szczególne przymioty. W rezultacie prawo majątkowe uregulowane ustawowo podlega ochronie bez względu na to, komu przysługuje. Po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów. Nie dotyczy ona jednak gwarancji określonej treści praw podmiotowych, jego skuteczności względem określonych osób, lecz istnienia przewidzianych w ustawodawstwie praw majątkowych i równego traktowania uprawnionych. Obowiązkiem ustawodawcy jest nie tylko tworzenie przepisów udzielających ochrony prawom majątkowym, lecz także obowiązek powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony lub ją ograniczyć. Jednocześnie Trybunał podkreślał, że równa ochrona nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych. Równość ochrony w tym świetle odnosi się zatem jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii. W płaszczyźnie podmiotowej zasada wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji oznacza zakaz różnicowania intensywności ochrony pomiędzy podmiotami prawa prywatnego, osobami fizycznymi, podmiotami prawa publicznego czy też państwem. Zróżnicowanie może być jednak konsekwencją związania podmiotów publicznych, w szczególności państwowych, normami konstytucyjnymi, które nie odnoszą się do osób prywatnych (zob. wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99; 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 15 września 2009 r., sygn. akt P 33/07, a także: L. Garlicki

[w:] *Konstytucja...*, , komentarz do art. 64; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 332 i n.).

W wyroku z 17 marca 2008 r. (sygn. akt K 32/05) Trybunał Konstytucyjny, przypominając, że adresatem obowiązku zapewnienia równej ochrony prawa własności i innych praw majątkowych, wynikającego z art. 64 ust. 2 Konstytucji, są władze publiczne, wyjaśnił również, że „równa ochrona praw majątkowych jest jednym ze szczególnych odniesień ogólnej zasady równości. W związku z tym art. 64 ust. 2 Konstytucji powinien być interpretowany w związku z art. 32 Konstytucji, bo zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne”. Trybunał zaznaczył zarazem, że nakaz równej ochrony praw majątkowych tej samej kategorii nie jest absolutny. „Jeżeli można wykazać, że zróżnicowanie ochrony spełnia wymóg relewantności, proporcjonalności i powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to zróżnicowanie staje się dopuszczalne” (por. też wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98).

4. Artykuł 1 Protokołu nr 1 do EKPCz (prawo do poszanowania mienia)

Zgodnie z art. 1 Protokołu nr 1 do EKPCz: „Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swojego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego”. Ponadto regulacja ta przewiduje, że „[P]owyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych”.

Jak wskazał ETPCz w swoim orzecznictwie, w przypadku ingerencji w wykonywanie prawa własności należy zbadać, czy zachowuje ona niezbędną równowagę między interesem powszechnym (ogólnym) a koniecznością ochrony praw jednostek (wyrok ETPCz z 22 stycznia 2004 r. w sprawie *Jahn i inni przeciwko Niemcom*, skarga nr 46720/99). Według Trybunału, wszelka ingerencja w korzystanie z prawa własności musi zachowywać rozsądne proporcje między podejmowanymi

działaniami a założonym celem. Wymóg proporcjonalności zostaje naruszony, gdy dochodzi do nałożenia na dany podmiot indywidualnych i nadmiernych obciążeń (wyrok ETPCz z 8 lipca 1986 r. w sprawie *Lithgow i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 9006/80).

Z kolei jak wskazał ETPCz w wyroku z 23 kwietnia 1996 r. w sprawie *Phocas przeciwko Francji* (skarga nr 1798/91), kategorią interesu ogólnego (powszechnego) jest także konieczność wdrażania planów zagospodarowania przestrzennego. W tym przypadku chodziło dokładnie o schemat zagospodarowania przestrzeni miejskiej, ale nie ma wątpliwości, że dopuszczalną formą ograniczenia prawa własności mogą być wszelkie akty planowania przestrzennego. Trybunał podkreślił, że organy władzy publicznej mają w sferze planowania przestrzennego pewien margines swobody, dający możliwość realizacji założonej polityki przestrzennej. Nie jest to jednak nigdy swoboda pełna i zawsze konieczne jest zbudowanie właściwej równowagi między wymaganiami interesu powszechnego i prawami indywidualnych właścicieli (na to zwrócił uwagę ETPCz m.in. w wyroku z 23 września 1982 r. w sprawie *Sporrong i Lönnroth przeciwko Szwecji*, skarga nr 7151/75, oraz w wyroku z 30 października 1991 r. w sprawie *Wiesinger przeciwko Austrii*, skarga nr 11796/85).

Z naruszeniem równowagi interesu ogólnego i prywatnego mamy do czynienia, przykładowo, w sytuacji braku środków prawnych rekompensujących ingerencję w prawo własności lub znaczącego opóźnienia przez państwo wypłaty stosownych odszkodowań (wyrok ETPCz z 11 stycznia 2000 r. w sprawie *Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão i inni przeciwko Portugalii*, skarga nr 29813/96). ETPCz podkreślił, że tego rodzaju należności państwo powinno uregulować w rozsądnym terminie (wyrok ETPCz z 21 lutego 1997 r. w sprawie *Guillemin przeciwko Francji*, skarga nr 19632/92). Podobnie, niedopuszczalne w świetle EKPCz jest np. wywłaszczenie z uwagi na konieczność realizacji inwestycji publicznej, jeśli następnie przez wiele lat inwestycja nie zostaje nawet rozpoczęta (wyrok ETPCz z 2 lipca 2002 r. w sprawie *Motais de Narbonne przeciwko Francji*, skarga nr 48161/02).

Istotne znaczenie dla oceny zasadności przedmiotowego wniosku RPO mają wyroki ETPCz dotyczące polskich regulacji planistycznych, tj. wyrok z 14 listopada 2006 r. w sprawie *Skibińscy przeciwko Polsce* (skarga nr 52589/99), wyrok z 17 lipca 2007 r. w sprawie *Rosiński przeciwko Polsce* (skarga nr 17373/02), wyrok

z 6 września 2007 r. w sprawie *Skrzyński przeciwko Polsce* (skarga nr 38672/02) oraz wyrok z 29 marca 2011 r. w sprawie *Potomska i Potomski przeciwko Polsce* (skarga 33949/05). Wszystkie te wyroki dotyczyły osób obarczonych negatywnymi konsekwencjami zastosowania przepisów u.z.p. z 1994 r., wyłączającymi możliwość ubiegania się o rekompensatę z tytułu niekorzystnych postanowień planów miejscowych uchwalonych przed 1 stycznia 1995 r. W wyrokach tych ETPCz stwierdził naruszenie przez Polskę zasady zawartej w art. 1 Protokołu nr 1 do EKPCz, tj. prawa do poszanowania mienia. Trybunał zaznaczył, że niedopuszczalne jest pozostawianie prywatnych właścicieli w długoletniej, przekraczającej rozsądną miarę niepewności co do ostatecznego przeznaczenia ich nieruchomości, nawet biorąc pod uwagę fakt, że państwo, prowadząc politykę przestrzenną, dysponuje szerokim marginesem swobody (wyroki ETPCz w sprawach: *Skibińscy przeciwko Polsce*, § 88; *Rosiński przeciwko Polsce*, § 78). W ocenie Trybunału, Polska dopuściła się naruszenia równowagi między potrzebą realizacji interesu powszechnego a obowiązkiem poszanowania praw jednostki, ponieważ w powołanych sprawach doszło do nałożenia na skarżących nadmiernych, indywidualnych obciążeń (wyroki ETPCz w sprawach: *Skibińscy przeciwko Polsce*, § 95; *Rosiński przeciwko Polsce*, § 88; *Skrzyński przeciwko Polsce*, § 91). Trybunał wziął pod uwagę konieczność uporania się przez Polskę z zaszłościami wynikającymi z odchodzenia od socjalistycznych porządków w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego, które z założenia lekcewałyły prawa indywidualnych właścicieli. Przyznał, że wprowadzanie w tym obszarze mechanizmów rządów prawa, gospodarki rynkowej i poszanowania praw jednostki pociąga za sobą nieuniknione komplikacje i koszty. Podkreślił jednak wyraźnie, że nie może to usprawiedliwiać uchylania się przez państwo od obowiązków wynikających z Konwencji czy Protokołów do Konwencji (wyroki ETPCz w sprawach: *Skibińscy przeciwko Polsce*, § 96; *Rosiński przeciwko Polsce*, § 86; *Skrzyński przeciwko Polsce*, § 88).

W uzasadnieniu wyroku w sprawie *Potomska i Potomski przeciwko Polsce* Trybunał zaznaczył, iż ingerencja w prawo skarżących do poszanowania ich własności powstała 4 maja 1987 r. (tj. od daty wydania decyzji o wpisie należącej do skarżących nieruchomości do rejestru zabytków) i w rzeczywistości utrzymuje się po dzień dzisiejszy. Państwo nie zapewniło procedury, w której skarżący mogliby

dochodzić na drodze sądowej realizacji ich roszczenia o wywłaszczenie i domagać się od władz, aby te nabyły ich nieruchomości. W konsekwencji, w ocenie Trybunału, skarżący byli pozbawieni środków, za pomocą których mogliby przymusić państwo do wywłaszczenia ich nieruchomości. W ocenie proporcjonalności skarżonych środków brak takiej procedury jest znaczącą okolicznością obciążającą państwo. Kolejnym elementem brany przez Trybunał pod uwagę przy dokonywaniu oceny proporcjonalności zaskarżonych środków był długi okres, przez który skarżący musieli znosić przedmiotową ingerencję. Ponadto, sytuacja skarżących była powiązana ze stanem niepewności, w którym się znajdowali, zważywszy na ciągłą niemożność zabudowania należącej do nich działki lub przeprowadzenia jej wywłaszczenia. W ocenie Trybunału, sprawiedliwa równowaga pomiędzy wymogami interesu powszechnego społeczeństwa a wymogami ochrony prawa własności została naruszona, a skarżący musieli ponosić nadmierne obciążenie, co przesądza o naruszeniu przez Polskę art. 1 Protokołu nr 1 do EKPCz.

III. Analiza zgodności

1. Analizę zgodności zaskarżonego art. 36 ust. 1 u.p.z.p. z powołanymi przez RPO wzorcami konstytucyjnymi należy poprzedzić zwięzłym przedstawieniem ewolucji regulacji planistycznych służących ochronie właścicieli nieruchomości, które zostały przeznaczone na cele publiczne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Jak trafnie podniósł RPO, regulację taką po raz pierwszy wprowadziła do systemu prawnego ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.z.p., jeżeli, w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części, w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości mógł żądać od gminy: 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo 2) wykupienia nieruchomości lub jej części, albo 3) zamiany nieruchomości na inną. Jednakże przepis intertemporalny zawarty w art. 68 u.z.p. wyłączył możliwość skorzystania z tych roszczeń przez właścicieli nieruchomości objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego obowiązującymi

przed dniem wejścia w życie u.z.p., tj. przed 1 stycznia 1995 r. Równolegle wydłużono o 5 lat, tj. do końca 1999 r., okres ważności planów dotychczasowych (art. 67 ust. 1 u.z.p.). Regulacja ta oznaczała dla właścicieli nieruchomości zarezerwowanych przez dawne plany na cele publiczne, że jeżeli rada gminy nie uchwaliła jeszcze nowego planu, na terenach tych utrzymywał się dotychczasowy zakaz zabudowy, przy czym, z braku podstaw prawnych, ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości nie było ich właścicielom w żaden sposób rekompensowane (możliwość uczynienia podstawą roszczenia art. 36 u.z.p. wykluczał art. 68 ust. 1 u.z.p.). Rekompensata nie przysługiwała również w przypadku, gdy nowy plan uchwalono oraz utrzymano w nim rezerwację planistyczną nieruchomości na cele publiczne i związany z tym zakaz zabudowy. W takich sytuacjach znajdował zastosowanie art. 36 u.z.p., który – analogicznie jak zaskarżony przez Rzecznika art. 36 ust. 1 obecnej u.p.z.p. – dla powstania roszczeń wymagał, aby nastąpiła zmiana przeznaczenia w stosunku do stanu istniejącego wcześniej. Następnie ustawodawca dwukrotnie wydłużał okres ważności dotychczasowych planów zagospodarowania przestrzennego (w grudniu 2000 r. do końca 2002 r. oraz w grudniu 2002 r. – do końca 2003 r.). Nowa ustawa planistyczna, tj. u.p.z.p. z 27 marca 2003 r., ostatecznie przesądziła o definitywnym wygaśnięciu, z dniem 31 grudnia 2003 r., wszystkich planów zagospodarowania uchwalonych przed rokiem 1995 (art. 87 ust. 3 u.p.z.p.). Nie zawierała ona wprawdzie żadnych dalszych przepisów przejściowych, wprost odnoszących się do właścicieli nieruchomości „zamrożonych” przez dawne plany, niemniej jednak wprowadzenie kwestionowanej normy art. 36 ust. 1 u.p.z.p., przewidującej konieczność zajęcia zmiany w dotychczasowym przeznaczeniu nieruchomości jako warunek uzyskania rekompensaty, jednoznacznie wykluczało tę grupę właścicieli z grona uprawnionych. Warunkiem skorzystania przez właściciela ze środków ochrony przewidzianych w tym przepisie było bowiem, aby zmiana ta nastąpiła po wejściu w życie u.p.z.p. Należy przy tym zaznaczyć, że utrata mocy obowiązującej przez plany zagospodarowania przestrzennego na podstawie art. 87 ust. 3 u.p.z.p. nie prowadzi automatycznie do zmiany dotychczasowego przeznaczenia terenów i nieruchomości objętych tymi planami (tak wyroki SN z: 8 stycznia 2009 r., sygn. akt I CNP 82/08; 13 czerwca 2013 r., sygn. akt IV CSK 680/12). Jak trafnie podkreślił RPO, skutek działania kolejnych regulacji intertemporalnych przedłużających ważność dawnych planów był dwojaki: z jednej

strony nadal pozwalały na rezerwację działek na cele publiczne, a z drugiej – pozbawiały one wszelkich roszczeń ich właścicieli wobec gmin. Zasadniczym celem tych przepisów było uchronienie budżetów gminnych przed ewentualnymi roszczeniami właścicieli, i to wyłącznie kosztem tych ostatnich.

Powołany wyżej intertemporalny przepis art. 68 ust. 1 u.z.p. z 1994 r. był przedmiotem kontroli konstytucyjnej zainicjowanej przez RPO jeszcze w 1995 r. Zdaniem Rzecznika, wyrażonym we wniosku do TK z 13 marca 1995 r., w konsekwencji tej regulacji prawo do żądania odszkodowania za ograniczenie korzystania z nieruchomości, wykupienia takiej nieruchomości bądź jej zamiany na inną nie przysługiwało przez okres lat 1995-1999 właścicielom (użytkownikom wieczystym) nieruchomości, których przeznaczenie określiły miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące przed 1 stycznia 1995 r., z wyjątkiem sytuacji, w których nastąpi zmiana takich planów, dokonana na zasadach określonych w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym. Dlatego też przepis art. 68 ust. 1 u.z.p. miał naruszać zasadę równości i zasadę ochrony własności, wynikające z obowiązujących wówczas przepisów konstytucyjnych. W wyroku z 5 grudnia 1995 r. (sygn. akt K 6/95) Trybunał Konstytucyjny uznał jednak zgodność tego przepisu z przepisami konstytucyjnymi m.in. w takim zakresie, w jakim wyłączał on stosowanie art. 36 ust. 1 u.z.p. do ww. właścicieli i użytkowników wieczystych. W uzasadnieniu Trybunał podkreślił intertemporalny charakter art. 68 ust. 1 u.z.p., wskazując, że jest on skorelowany z innymi przepisami przejściowymi, w szczególności z art. 67 u.z.p., przewidującym, iż miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zachowują swoją moc, o ile były obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy, tj. przed 1 stycznia 1995 r., nie mogą jednak obowiązywać dłużej niż przez okres pięciu lat, tj. do 31 grudnia 1999 r., po której to dacie tracą moc. Jak zaznaczył Trybunał, stosowanie przepisów służących ochronie właścicieli w odniesieniu do właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości „zamrożonych” inwestycyjnie przed 1 stycznia 1995 r. „w istocie nie zostało więc wykluczone, lecz na pewien okres (maksimum pięciu lat) zawieszono”.

Jednakże, jak stwierdzono powyżej, ustawodawca kilkakrotnie przedłużał ważność dawnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, utrzymując „zawieszenie” uprawnień ich właścicieli. Ostatecznie uprawnienia te zostały definitywnie wyłączone w rezultacie uchwalenia w 2003 r. nowej ustawy

planistycznej, warunkującej skorzystanie z roszczeń kompensacyjnych od wykazania zmiany dotychczasowego korzystania z nieruchomości (art. 36 ust. 1 u.p.z.p.), której to przesłanki wskazani wyżej właściciele i użytkownicy nieruchomości nie mogą spełnić. Istotny wpływ na stwierdzenie przez TK w wyroku z 5 grudnia 1995 r. konstytucyjności art. 68 ust. 1 u.z.p. wywarła również rzekomo bliska perspektywa uregulowania sprawy rekompensat dla osób, które poniosły szkody pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów prawnych (tj. regulacji planistycznych obowiązujących przed 1 stycznia 1995 r.). Ustawa taka nie została jednak nigdy uchwalona.

Sejm stoi na stanowisku, że powołany wyrok TK z 5 grudnia 1995 r. (sygn. akt K 6/95) nie czyni zbędnym zbadania przez Trybunał konstytucyjności zaskarżonej regulacji art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Sejm podziela pogląd Rzecznika, że w tamtym wyroku, „gdzie badana była konstytucyjność przepisu przejściowego, brany był pod uwagę ówczesny stan prawny, w szczególności wstępna faza gruntownej reformy polityki planistycznej, tymczasowość regulacji, ale także i wiara w prawidłowe działanie zarówno ustawodawcy (deklarującego rychłe uregulowanie sytuacji właścicieli nieruchomości «zamrożonych»), jak i samych gmin [...]”.

2. Przechodząc do oceny zarzutów sformułowanych we wniosku RPO, należy w pierwszej kolejności rozstrzygnąć, czy zasadny jest zarzut naruszenia przez art. 36 ust. 1 u.p.z.p. konstytucyjnych zasad: równości i równej ochrony prawa własności (art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Zaskarżony przez Rzecznika art. 36 ust. 1 u.p.z.p. służy ochronie właścicieli nieruchomości objętych nowym lub zmienionym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, którzy znajdują się w takiej sytuacji, że wskutek zmian planistycznych „korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone”. Przewidziane w tym przepisie środki ochrony (żądanie odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części) uzależnione są od kumulatywnego spełnienia dwóch przesłanek, tj. po pierwsze, istotnej ingerencji regulacji planistycznej w treść prawa własności i po drugie – zmiany w stosunku do stanu dotychczasowego, którą – zgodnie z orzecznictwem sądowym (por. m.in. wyrok SN z 22 listopada 2013 r., sygn. akt

II CSK 98/13; wyrok SA w Łodzi z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt I ACa 659/13; wyrok SA w Białymstoku z 18 lipca 2013 r. (sygn. akt I ACa 285/13) – musi wykazać właściciel. Potrzeba ochrony prawnej właścicieli nieruchomości staje się szczególnie aktualna wówczas, gdy dochodzi do tzw. wywłaszczenia planistycznego, którego istota polega na ingerencji – przez regulację zawartą w planie miejscowym lub decyzji administracyjnej – wprowadzającej wobec właściciela (użytkownika wieczystego) taki reżim korzystania z nieruchomości, który *de facto* czyni dla niego tę nieruchomość bezwartościową (por. M. Gdesz, *Wywłaszczenie planistyczne*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 54). Orzecznictwo sądowe posługuje się w tym kontekście także pojęciem „wywłaszczenia faktycznego” (tak np. wyrok SN z 13 czerwca 2013 r., sygn. akt IV CSK 680/12, w którym sąd stwierdził, że „pod pojęciem faktycznego wywłaszczenia mieszczą się przejawy ingerencji władzy publicznej, skutkujące naruszeniem istoty prawa (własności), którym nie towarzyszy formalne odjęcie (odebranie) tego prawa. Z owymi przejawami mamy do czynienia wówczas, gdy uchwalenie nowego lub nowelizacja dotychczasowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego doprowadzi do tego, że właściciel utraci możliwość korzystania ze swej nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, albo gdy w sposób drastyczny organ dysponujący tzw. władztwem planistycznym takie możliwości mu ograniczy. Ma to miejsce zwłaszcza wtedy, gdy dany obszar zostanie mocą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przeznaczony na realizację jakichś celów publicznych”). Zakresem regulacji art. 36 ust. 1 u.p.z.p. objęte są również inne przypadki, w których dochodzi do powstania tzw. szkody planistycznej, polegającej na obniżeniu wartości nieruchomości w rezultacie legalnego działania, jakim jest uchwalenie i wejście w życie nowego lub zmiana dotychczasowego planu miejscowego, z reguły z powodu przewidzianego w tym planie zakazu zabudowy tej nieruchomości (M. Gdesz, *op.cit.*, s. 57, a także wyroki SN z: 12 października 2007 r., sygn. akt V CSK 230/07; 13 czerwca 2013 r., sygn. akt V CSK 680/12). Przy ustalaniu, czy wystąpiła szkoda planistyczna, konieczne jest porównanie wartości według stanu uwzględniającego brak negatywnej ingerencji planistycznej z sytuacją nową, zaistniałą po uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania, przy czym w obu stanach należy zdefiniować najbardziej optymalny możliwy sposób korzystania z nieruchomości. Przy ustalaniu tych dwóch stanów chodzi o obiektywny wzorzec

wykorzystania nieruchomości, a nie subiektywne plany właściciela (por. np. wyrok NSA z 4 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1378/11, w którym sąd zaznaczył, że dla określenia faktycznego sposobu jej wykorzystania przed uchwaleniem nowego planu miejscowego istotne znaczenie ma nie tylko konkretny sposób korzystania z niej przez dotychczasowego właściciela, ale również to, w jaki sposób mógłby on z niej korzystać, jeśli wziąć pod uwagę choćby sposób zagospodarowania nieruchomości sąsiednich; M. Gdesz, *op.cit.*, s. 58).

Mając na uwadze cel zaskarżonej regulacji, a więc ochronę właścicieli nieruchomości przed niekorzystnymi dla nich skutkami wykonywania przez gminy przysługujących im środków władztwa planistycznego, należy podzielić stanowisko Rzecznika, że istotną cechą relewantną, decydującą o zaliczeniu właścicieli do jednej kategorii, w ramach której powinni być oni równo traktowani, jest samo istotne ograniczenie ich prawa własności, będące konsekwencją władczej decyzji planistycznej. Właściciele nieruchomości, których prawo własności zostało w tym trybie istotnie ograniczone, znajdują się obecnie w takiej samej sytuacji prawnej i faktycznej, niezależnie od tego, kiedy (tj. przed 1 stycznia 1995 r. czy po tej dacie) została po raz pierwszy podjęta decyzja o „zamrożeniu” inwestycyjnym należących do nich nieruchomości. Konstytucyjna zasada równej ochrony prawa własności wymaga, aby właściciele istotnie ograniczeni w swoim prawie w rezultacie planistycznych decyzji gmin byli traktowani równo, jeżeli chodzi o przysługujące im środki prawne pozwalające na uzyskanie z tego tytułu rekompensaty lub żądania wykupienia należącego do nich gruntu.

Przesądziwszy tę kwestię, należy następnie rozstrzygnąć, czy na tle zaskarżonej regulacji rzeczywiście dochodzi do nierównego traktowania właścicieli nieruchomości, których prawo własności zostało istotnie ograniczone w rezultacie decyzji planistycznych podjętych przed 1 stycznia 1995 r. (przy czym stan tego ograniczenia trwa nadal), w stosunku do tych właścicieli, w przypadku których sytuacja taka wystąpiła po tej dacie. Jak trafnie zauważa Rzecznik, uzależnienie roszczeń właścicieli nieruchomości od zmiany ich planistycznego przeznaczenia w nowym lub zmienionym planie miejscowym wydaje się *prima facie* zasadne. Nowe przeznaczenie planistyczne nieruchomości, istotnie utrudniające lub uniemożliwiające jej wykorzystywanie w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, stanowi to zdarzenie, którego skutkiem jest

ingerencja w konstytucyjnie chronione prawo własności. Kryterium to jest więc racjonalne i celowe, pozwala bowiem ustalić te zmiany planistyczne, które, ze względu na swoją intensywność i charakter, czynią aktualną potrzebę szczególnej ochrony właścicieli nieruchomości.

Przewidzianej w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. przesłance „zmiany korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem” nie można zatem, w sposób generalny, odmówić racjonalności. Sejm podziela jednak stanowisko Rzecznika, że wprowadza ona kryterium różnicowania właścicieli nieruchomości ograniczonych w swoim prawie przez władcze decyzje planistyczne, skutkując niemożnością skorzystania z przewidzianych w tym przepisie środków ochrony przez właścicieli, w przypadku których decyzje te zostały podjęte jeszcze przed wejściem w życie u.z.p. z 1994 r., tj. przed 1 stycznia 1995 r., a wynikający stąd stan szkody planistycznej trwa po dziś dzień. Nawet w przypadku, gdy po tej dacie doszło do formalnego uchwalenia miejscowego planu (lub przyjęcia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego), właściciele ci nie są bowiem w stanie wykazać, że skutkowało to zmianą dotychczasowego sposobu wykorzystania lub przeznaczenia należącej do nich nieruchomości, ponieważ stan ten wystąpił niekiedy w dalekiej przeszłości, a w każdym razie przed tą datą. Zarówno art. 36 u.z.p. z 1994 r., jak i art. 36 ust. 1 u.p.z.p. dotyczy wyłącznie tych planów miejscowych lub ich zmian, które zostały uchwalone po wejściu w życie, odpowiednio, u.z.p. oraz u.p.z.p. Ponieważ aktualna regulacja art. 36 ust. 1 u.p.z.p. jest tożsama z unormowaniem zawartym w art. 36 u.z.p. z 1994 r., kryterium różnicowania właścicieli w zakresie dostępu do środków ochrony prawnej przewidzianych w tych przepisach ma w istocie wyłącznie czasowy charakter i odwołuje się do daty wejścia w życie u.z.p. z 1994 r.

Sejm podziela stanowisko Rzecznika, że takie różnicowanie nie spełnia sformułowanych w orzecznictwie TK warunków dopuszczalności odstępstwa od zasady równej ochrony własności („testu uzasadnionego zróżnicowania”). W szczególności nie można wskazać żadnej konstytucyjnie chronionej wartości, która uzasadniałaby pozbawienie właścicieli nieruchomości „zamrożonych” inwestycyjnie w rezultacie decyzji planistycznych podjętych przed 1 stycznia 1995 r. takiej ochrony prawnej, jaka przysługuje właścicielom nieruchomości ograniczonych

w swoim prawie przez plany miejscowe uchwalone po tej dacie. W ocenie Sejmu, wartością taką *in concreto* nie może być dążenie do ochrony budżetów gminnych przed ewentualnymi roszczeniami właścicieli dotkniętych szkodą planistyczną. Względy budżetowe nie powinny bowiem uzasadniać całkowitego pozbawienia określonej grupy właścicieli ochrony przysługującego im prawa własności wyłącznie w oparciu o tak arbitralne kryterium, jakim jest data wejścia w życie u.z.p. z 1994 r., nawet jeżeli regulowała ona po raz pierwszy zagadnienia planistyczne w warunkach nowego ustroju społeczno-gospodarczego. Odniesienie do tych właścicieli przewidzianej w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. przesłanki „zmiany dotychczasowego sposobu korzystania lub przeznaczenia” w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą oznacza, że zostają oni pozbawieni możliwości skorzystania ze środków prawnej ochrony określonych w tym przepisie, skoro nie są w stanie wykazać jej spełnienia, ponieważ trwające do dziś ograniczenie ich prawa własności (w postaci zakazu zabudowy czy innego rodzaju „blokady inwestycyjnej”) nastąpiło w wyniku decyzji planistycznych podjętych przed datą 1 stycznia 1995 r. Sejm stoi na stanowisku, że odniesienie przesłanki „zmiany dotychczasowego sposobu korzystania lub przeznaczenia nieruchomości” również do właścicieli, w przypadku których źródłem trwającej wciąż „szkody planistycznej” są decyzje podjęte przed 1 stycznia 1995 r., prowadzi do nieznanego uzasadnienia w konstytucyjnych wartościach zróżnicowania, w oparciu o arbitralne kryterium czasowe, prawnej ochrony właścicieli nieruchomości ograniczonych w swoim prawie własności przez władcze decyzje planistyczne, co stanowi naruszenie zasady równej ochrony praw majątkowych, wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Różnicowanie właścicieli w zakresie ochrony ich prawa własności przed negatywnymi skutkami rozstrzygnięć planistycznych, do którego dochodzi na tle art. 36 ust. 1 u.p.z.p., nie spełnia również kolejnego warunku dopuszczalności odstępstwa od zasady równości, tj. wymogu proporcjonalności. Wymóg ten oznacza, że waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Interes gmin w realizacji ich władztwa publicznego nie może bowiem uzasadniać tak daleko idącej ingerencji w prawo własności, przy jednoczesnym zwolnieniu samorządów z odpowiedzialności finansowej za długotrwałe skutki ich decyzji planistycznych, stanowiących proste

„przedłużenie” dalekosiężnych (i, jak wykazuje Rzecznik, niekiedy nieracjonalnych) rozstrzygnięć podjętych przed 1 stycznia 1995 r. Do szczególnie jaskrawego naruszenia zasady proporcjonalności dochodzi zwłaszcza w tych przypadkach, w których realizacja celu publicznego, na który przed wieloma laty została „zarezerwowana” planistycznie dana nieruchomości, do dziś nie została nawet rozpoczęta. Co istotne, właściciel takiej „zamrożonej inwestycyjnie” nieruchomości nie ma prawnej możliwości „zmuszenia” gminy do przeprowadzenia jej formalnego wywłaszczenia w trybie uregulowanym w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.) oraz pozbawiony jest prawa do odszkodowania za utratę możliwości korzystania ze swojej nieruchomości. W takich przypadkach, zdaniem Sejmu, nie można mówić o spełnieniu przesłanki niezbędności (konieczności) ograniczenia prawa własności dla realizacji określonego interesu (celu) publicznego.

Niezależnie jednak od tego, czy na nieruchomości ostatecznie doszło do realizacji planowanego celu publicznego, właściciel albo użytkownik wieczysty, któremu decyzja planistyczna uniemożliwiła lub istotnie utrudniła korzystanie z jego nieruchomości, powinien mieć możliwość skorzystania ze środków prawnej ochrony służących kompensacji związanej z tym szkody. Zapewnienie odpowiedniego mechanizmu rekompensaty szkód planistycznych stanowi, w ocenie Sejmu, warunek uznania, że przepis ustawowy wprowadzający ograniczenie prawa własności spełnia test proporcjonalności wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, istotą przewidzianego w tym przepisie zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. W ocenie Sejmu, dopuszczalny stopień uciążliwości związany z ingerencją planistyczną w prawo własności jest przekroczony, jeżeli właściciel pozbawiony jest jakiegokolwiek ochrony prawnej i możliwości rekompensaty w sytuacji, gdy trwający wciąż stan ograniczenia jego prawa własności jest pochodną podjętych kilkadziesiąt lat temu i często do dziś niezrealizowanych decyzji planistycznych.

W dalszej kolejności należy rozważyć zasadność podniesionych przez Rzecznika zarzutów naruszenia przez art. 36 ust. 1 u.p.z.p. wynikających z art. 2

Konstytucji zasad: zaufania do państwa i stanowiącego przez nie prawa oraz sprawiedliwości społecznej. W ocenie Sejmu, wnioskodawca nie wykazał w sposób dostateczny związku między treścią zakwestionowanego przepisu a pierwszą z powołanych zasad. Naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa wynika raczej z kontekstu historycznego i, jak określa to Rzecznik, stanowi rezultat „zwodzenia” właścicieli „zamrożonych” inwestycyjnie nieruchomości zapewnieniami o tymczasowości zawieszenia ich praw oraz obietnicą rychłego uregulowania ich roszczeń w osobnej ustawie, do czego jednak nie doszło. Sejm pragnie też zaznaczyć, że kwestionowana przez Rzecznika przesłanka „zmiany dotychczasowego sposobu korzystania lub przeznaczenia” nieruchomości nie została wprowadzona po raz pierwszy do art. 36 ust. 1 u.p.z.p., ale została doń przejęta z poprzednio obowiązującego art. 36 u.z.p. z 1994 r. Dlatego też nie można mówić w tym kontekście o zmianie prawa, która zaskakiwałaby określoną grupę jego adresatów (tj. wskazaną grupę właścicieli nieruchomości) i negatywnie wpływała na skutki decyzji podjętych przez nich uprzednio w zaufaniu do obowiązującego prawa. W tym więc zakresie, z uwagi na niedochowanie przez wniosek wymogów wymienionych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Zdaniem Sejmu, za zasadny należy natomiast uznać zarzut sprzeczności zakwestionowanego art. 36 ust. 1 u.p.z.p. z zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Zważywszy na podkreślany w orzecznictwie TK ścisły związek tej zasady z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), należy uznać, że nierówne traktowanie właścicieli nieruchomości, których dotyczą planistyczne ograniczenia, w zakresie dostępu do środków ochrony prawnej, w oparciu o tak arbitralne kryterium, jakim jest data wejścia w życie u.z.p. z 1994 r., stanowi zarazem naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej.

3. Sejm podziela też stanowisko Rzecznika, że art. 36 ust. 1 u.p.z.p., w zakresie określonym w jego wniosku, narusza art. 1 Protokołu nr 1 do EKPCz i wynikające z niego prawo do poszanowania mienia. Pogląd RPO znajduje uzasadnienie w powołanych wyżej wyrokach ETPCz w sprawach: *Skibińscy przeciwko Polsce* (skarga nr 52589/99), *Rosiński przeciwko Polsce* (skarga nr 17373/02), *Skrzyński przeciwko Polsce* (skarga nr 38672/02) oraz *Potomska*

i Potomski przeciwko Polsce (skarga 33949/05). Jak już była o tym mowa, ETPCz uznał w tych wyrokach, że Polska naruszyła konwencyjne prawo do poszanowania mienia osób, których dotyczą negatywne skutki podjętych dawno decyzji planistycznych bez możliwości uzyskania z tego tytułu jakiegokolwiek rekompensaty. Sejm stoi na stanowisku, że wyłączenie takich właścicieli z zakresu zastosowania art. 36 ust. 1 u.p.z.p., w rezultacie niemożności wykazania przez nich przesłanki „zmiany dotychczasowego sposobu korzystania lub przeznaczenia nieruchomości”, skutkuje nałożeniem na nich nadmiernych, indywidualnych obciążeń, co oznacza naruszenie równowagi między potrzebą realizacji interesu powszechnego a obowiązkiem poszanowania praw jednostki. Sejm podziela zatem stanowisko, że to właśnie na tle art. 36 ust. 1 u.p.z.p. można mówić o naruszeniu zasady poszanowania mienia, wynikającej z 1 Protokołu nr 1 do EKPCz.

Wskutek zastosowania art. 36 ust. 1 u.p.z.p. w jego aktualnym brzmieniu do wspomnianej wyżej grupy właścicieli nieruchomości, przysługujące im prawo własności traci swój pewny i niewzruszalny charakter. Stanowi to skutek kumulacji niekorzystnych dla nich okoliczności, a więc: ograniczenia efektywnego wykonywania prawa własności poprzez niemożność zrealizowania swoich planów inwestycyjnych; zagrożenia wywłaszczeniem w nieokreślonej przyszłości, co rodzi trwały stan niepewności prawnej; braku rekompensaty z tytułu aktualnie znoszonych ograniczeń prawa własności; niemożności zbycia nieruchomości na rzecz podmiotu publicznego ani też wszczęcia formalnej procedury wywłaszczenia. W wyroku w sprawie *Skibińscy przeciwko Polsce* (§ 93) ETPCz wyraźnie też wskazał, że korzystne rozwiązania ustaw planistycznych uchwalonych po 1994 r. nie objęły swoim zakresem skarżących, a w szczególności nie chroni ich art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

4. Rzecznik domaga się wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku zakresowego, który uchylałby przewidziany w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. wymóg wykazywania „zmiany dotychczasowego przeznaczenia czy sposobu wykorzystania nieruchomości” jako przesłanki skorzystania z przewidzianych w tym przepisie środków ochrony prawnej przez właścicieli nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne zarówno w aktualnym miejscowym planie zagospodarowania, jak i w planie obowiązującym 1 stycznia 1995 r. Zakresowy wyrok TK nie prowadziłby więc do uchylecia zakwestionowanego przepisu, a jedynie – poprzez ingerencję w jego treść

– nadawałby mu takie normatywne znaczenie, które pozwalałoby objąć zakresem jego zastosowania tych właścicieli, którzy nie mogą wypełnić ww. wymogu, a tym samym skorzystać z przewidzianych w tym przepisie roszczeń. Należy sądzić, że ci właściciele (użytkownicy wieczysti) musieliby jedynie wykazać, iż na ich nieruchomości trwa stan „szkody planistycznej” w postaci niemożności lub istotnego utrudnienia w korzystaniu z nieruchomości w najbardziej optymalny sposób (a więc przy założeniu, że dane ograniczenie planistyczne nie istnieje), przy czym źródłem tego stanu są rozstrzygnięcia administracyjne wydane jeszcze przed 1 stycznia 1995 r., które zostały następnie utrzymane w planie miejscowym uchwalonym po tej dacie. Konieczność wykazania przesłanki „zmiany dotychczasowego przeznaczenia czy sposobu wykorzystania nieruchomości” wciąż odnosiłaby się natomiast do właścicieli, których prawo własności zostało po raz pierwszy ograniczone w rezultacie uchwalenia nowego planu miejscowego bądź jego zmiany.

Jak wskazuje Rzecznik, uwzględnienie jego wniosku „samo w sobie doprowadzi do uzgodnienia polskiego porządku prawnego z wymogami konwencyjnymi”, co nie wykluczałoby wprowadzenia przez ustawodawcę „pozytywnych” regulacji problematyki ochrony właścicieli nieruchomości „zamrożonych” inwestycyjnie, przy uwzględnieniu ewentualnych wytycznych z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego (wniosek, s. 19-20). W ocenie Sejmu, postulowany przez Rzecznika zakresowy wyrok TK nie będzie jednak wystarczający dla rozwiązania problemów, których źródłem są decyzje planistyczne podejmowane przed uchwaleniem ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. W dalszym ciągu poza zakresem tak zmodyfikowanej przez Trybunał normy wynikającej z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. znajdować się będą przypadki, w których po 1994 r. nie doszło do uchwalenia w gminie miejscowego planu zagospodarowania, a jedynie przyjęte zostało studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w którym „powielono” decyzje planistyczne podjęte jeszcze przed 1 stycznia 1995 r. i przewidujące zakaz zabudowy określonych nieruchomości. W takim przypadku ich właściciele nie będą mogli skorzystać z roszczeń przewidzianych w art. 36 ust. 1 u.p.z.p., ponieważ nie zostanie spełniona przesłanka zastosowania, jaką jest uchwalenie nowego (aktualnego) planu miejscowego. Z roszczeń tych właściciel mógłby skorzystać ewentualnie dopiero w razie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu utrzymującej zakaz

zabudowy, ponieważ w takim przypadku art. 36 u.p.z.p. stosuje się odpowiednio (art. 63 ust. 3 u.p.z.p.). Ponadto, Sejm pragnie wskazać, że wniosek Rzecznika odnosi się wyłącznie do nieruchomości, które zostały przeznaczone w planie miejscowym: przyjętym przed 1 stycznia 1995 r. oraz aktualnym, na cele publiczne. Natomiast zakres art. 36 ust. 1 u.p.z.p. jest szerszy i obejmuje wszelkie szkody planistyczne, a nie tylko te, które wynikają z przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym na cele publiczne (por. M. Gdesz, *op.cit.*, s. 54-56). Zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), Trybunał Konstytucyjny, orzekając o konstytucyjności zakwestionowanego przepisu, jest związany granicami wniosku. Oznacza to, że również Sejm związany jest zakresem zaskarżenia wynikającym z *petitum* wniosku Rzecznika i nie może go rozszerzać na inne grupy właścicieli nieruchomości dotkniętych ograniczeniami inwestycyjnymi mającymi swoje źródło w planach przyjętych przed 1 stycznia 1995 r.

Generalnie należy stwierdzić, że stosowanie w praktyce regulacji art. 36 ust. 1 u.p.z.p. w wersji „zmodyfikowanej” przez Trybunał zgodnie z wnioskiem Rzecznika (tj. po uchyleniu przesłanki „zmiany dotychczasowego przeznaczenia czy sposobu wykorzystania nieruchomości” w zakresie określonym w *petitum* jego wniosku) może w praktyce rodzić wiele wątpliwości i komplikacji prawnych. Przykładowo, mogą się one wiązać z kwestią ustalenia odszkodowania za rzeczywiście poniesioną szkodę (art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.), co może być *in concreto* trudne, zważywszy na długi okres „zamrożenia inwestycyjnego”, jakiemu podlegały nieruchomości, których dotyczy wniosek RPO. Dlatego też Sejm stoi na stanowisku, że niezbędna jest interwencja ustawodawcy zmierzająca do kompleksowego unormowania kwestii ochrony prawnej właścicieli nieruchomości objętych ograniczeniami inwestycyjnymi wprowadzonymi przed 1995 r. Potrzebę uchwalenia takiego aktu prawnego zdaje się również dostrzegać Rzecznik, wskazując na możliwość stworzenia nowych regulacji, „które we właściwy sposób rozwiązywałyby kolizję interesów osób prywatnych, samorządów oraz Państwa, w tym także – o ile byłoby to uzasadnione – za pomocą bardziej wyważonego wartościowania sytuacji (np. poprzez rozbudowane kryterium uciążliwości przyszłego celu publicznego), w których prawu wykupu czy rekompensaty by przysługiwało” (wniosek, s. 20). Zdaniem Sejmu, ewentualny wyrok Trybunału Konstytucyjnego uwzględniający wniosek Rzecznika powinien stanowić

impuls do podjęcia pilnych prac legislacyjnych nad taką ustawą. Dlatego też Sejm wnosi o odroczenie wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego zakresową niekonstytucyjność art. 36 ust. 1 u.p.z.p. o 18 miesięcy (art. 190 ust. 3 Konstytucji), tak aby dać ustawodawcy czas na opracowanie i uchwalenie kompleksowych rozwiązań służących ochronie wskazanej grupy właścicieli nieruchomości, w celu dostosowania prawa polskiego w tym zakresie zarówno do standardów konstytucyjnych, jak i wynikających z EKPCz.

5. W rezultacie powyższej analizy Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 36 ust. 1 u.p.z.p. – w zakresie, w jakim w razie przeznaczenia danej nieruchomości na cele publiczne zarówno w aktualnie obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jak i w planie obowiązującym 1 stycznia 1995 r., dla realizacji przewidzianych w tym przepisie roszczeń wymaga wykazania zmiany w stosunku do dotychczasowego sposobu korzystania z tej nieruchomości lub jej dotychczasowego przeznaczenia – **jest niezgodny** z: art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 64 ust. 2 w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Jednocześnie Sejm wnosi o **odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej** art. 36 ust. 1 u.p.z.p. o maksymalny okres 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Radosław Sikorski