



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 26 września 2016 r.

PK VIII TK 116.2016

SK 22/16

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpł. dnia	27. 09. 2016
L.dz. ....	L.zał. ....

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną J. W. o stwierdzenie, że przepis art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.) w zakresie, w jakim obniżenie wartości nieruchomości odnosi się do kryterium faktycznego jej wykorzystania w okresie tzw. luki planistycznej w sytuacjach, gdy przeznaczenie nieruchomości w nowym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zostało określone mniej korzystnie niż w planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r. 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 związku 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 RP

– na podstawie art. 53 ust. 1 oraz art. 47 ust. 2 w związku z art. 34 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 1157) –

### **przedstawiam następujące stanowisko:**

**postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 83 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 1157) z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.**

## Uzasadnienie

J. W. (dalej: Skarżąca) zarzuciła niezgodność art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.; dalej: u.p.z.p. lub zaskarżona ustawa), w zakresie wyżej określonym, z art. 32 ust. 1 w związku 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 RP.

Zaskarżony przepis stanowił podstawę prawną wyroku Sądu Apelacyjnego w K z dnia marca 2015 r., sygn. , którym ostatecznie orzeczono o prawach Skarżącej określonych w Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym.

W dniu października 2011 r. Skarżąca zbyła działkę położoną w C Nieruchomość ta, zgodnie z Planem Ogólnym Zagospodarowania Przestrzennego Miasta C obowiązującym do dnia grudnia 2002 r., leżała na terenie przeznaczonym do zabudowy o charakterze jednorodzinnej z możliwością jej uzupełnienia m.in. o lokalizacje zakładów rzemieślniczych. Zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, który wszedł w życie w dniu października 2007 r., nieruchomość Skarżącej położona była na terenach dróg powiatowych głównych. Działka ta nie była zabudowana ani w okresie pozostawania w mocy planu obowiązującego do dnia grudnia 2002 r., ani po wejściu w życie nowego planu.

W dniu września 2012 r. Skarżąca wniosła do Sądu Okręgowego w B powództwo o zasądzenie na jej rzecz od Gminy C kwoty zł tytułem odszkodowania za obniżenie wartości zbytej nieruchomości, spowodowane uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Sąd Okręgowy w B , wyrokiem z dnia września 2014 r., sygn. , powództwo oddalił. W ocenie Sądu, wysokość odszkodowania

z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3 u.p.z.p., w przypadku wystąpienia tzw. luki planistycznej, odpowiada różnicy między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu planu miejscowego a faktycznym sposobem wykorzystania terenu przed uchwaleniem tego planu. Wobec faktu, iż Skarżąca wykorzystywała sprzedawaną działkę w sposób uznawany za rolniczy, uchwalenie nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie doprowadziło do obniżenia jej wartości.

Wniesioną przez Skarżącą apelację od powyższego rozstrzygnięcia Sąd Apelacyjny w K wyrokiem z dnia marca 2015 r., sygn. , oddalił. Sąd Apelacyjny podzielił i przyjął za podstawę własnego rozstrzygnięcia ustalenia faktyczne poczynione przez sąd pierwszej instancji. Zgodził się również z poglądem tego sądu, iż o faktycznym sposobie wykorzystania nieruchomości, w rozumieniu art. 37 ust. 1 u.p.z.p., nie decyduje hipotetyczne wykorzystanie terenu.

Zaskarżony przepis stanowi:

„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.”.

Z przepisem tym bezpośrednio związany jest art. 36 ust. 3 u.p.z.p. o następującej 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 art. 37 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie, w jakim obniżenie wartości nieruchomości odnosi się do kryterium faktycznego jej wykorzystania w okresie tzw. luki planistycznej w sytuacjach, gdy przeznaczenie nieruchomości w nowym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zostało określone mniej korzystnie niż w planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r. oraz mniej korzystnie niż w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy obowiązującym przed uchwaleniem nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Skarżąca stwierdza, że – będący podstawą wydanego w jej sprawie przez Sąd Apelacyjny w K. wyroku – art. 37 ust. 1 u.p.z.p. narusza: wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadę równości wobec prawa i prawo do równego traktowania przez władze publiczne, które może być ograniczone jedynie zgodnie z kryteriami określonymi w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej; prawo równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, wyrażone w art. 64 ust. 2 Konstytucji, które może być ograniczone jedynie zgodnie z wymogami określonymi w art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej; wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę sprawiedliwości społecznej oraz zasadę ochrony własności, wyrażoną w art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Skarżąca wskazuje, że przyjęty w zaskarżonym przepisie sposób obliczania wysokości odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości stawia właścicieli nieruchomości położonych na terenie gminy, która opóźniła się w uchwaleniu nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i dopuściła do powstania luki planistycznej, w sytuacji gorszej, niż właścicieli tych nieruchomości, które leżą na terenach objętych ciągłością działań planistycznych. W przypadku Skarżącej, przy obliczaniu wysokości odszkodowania sądy stosują kryterium faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości przed uchwaleniem nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a

przy zachowaniu ciągłości działań planistycznych uwzględnia się przeznaczenie terenu zgodnie z założeniami zmienianego planu. Posłużenie się kryterium faktycznego korzystania z nieruchomości dla określenia wartości nieruchomości przed uchwaleniem nowego planu nie pozwala przyjąć – w sytuacji, w jakiej znalazła się Skarżąca – że do obniżenia wartości nieruchomości doszło, choć w istocie miało ono miejsce.

Zdaniem Skarżącej, taki stan prawny narusza konstytucyjne prawo równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne, a także zasadę sprawiedliwości społecznej. Pogorszenie położenia prawnego właścicieli niektórych nieruchomości, determinowane przyczynami całkowicie od nich niezależnymi, należy uznać nie tylko za nierówne traktowanie względem innych właścicieli, którzy mogą dochodzić odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w oparciu o kryterium przeznaczenia terenu obowiązującego przed zmianą planu, ale i za niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej, która wyraża również konieczność sprawiedliwego łączenia interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki.

Z tych samych względów, w ocenie Skarżącej, zaskarżony przepis narusza zasadę i prawo ochrony własności wyrażone w art. 64 ust. 2 i 3 oraz w art. 21 ust. 1 Konstytucji. Wyrazem realizacji zasady ochrony własności jest m.in. przepis art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Celem jego wprowadzenia jest ochrona właściciela nieruchomości przed negatywnymi skutkami zmian planistycznych obejmującymi obniżenie wartości nieruchomości. Ochrona taka powinna być równa dla wszystkich właścicieli, którzy doznali uszczerbku majątkowego w postaci rzeczywistego obniżenia wartości nieruchomości w związku ze zmianą lub uchwaleniem nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ewentualne zróżnicowanie zakresu czy intensywności ochrony powinno następować w oparciu o uzasadnione kryterium i znajdować podstawę w przekonujących argumentach. Przepis art. 37 ust. 1 u.p.z.p. różnicuje ochronę właścicieli, przyznając większą tym, których nieruchomości leżą na terenach

wspólnot samorządowych wywiązujących się prawidłowo ze swych obowiązków planistycznych. Równocześnie właściciele nieruchomości leżących na terenach samorządów zaniedbujących te obowiązki i dopuszczających do powstania luki planistycznej pozostawieni zostają w zdecydowanie gorszym położeniu.

Ponadto Skarżąca podnosi, że z brzmienia zaskarżonego przepisu wynika, iż podjęcie przez nią działań zmierzających do zabudowania nieruchomości prowadziłyby do uzyskania przez nią prawa do otrzymania odszkodowania przewidzianego w art. 36 ust. 3 u.p.z.p., albowiem wówczas wartość jej działki zostałaby ustalona jak dla budowlanej, a nie rolnej. Tym samym, przepis art. 37 ust. 1 u.p.z.p. stanowi ingerencję w treść prawa własności. Właściciel może bowiem dowolnie i swobodnie korzystać ze swej własności, a nawet nie korzystać z niej wcale, lecz nie powinno to wpływać na ustalenie wysokości odszkodowania należnego z tytułu obniżenia wartości nieruchomości.

Przedstawiony w skardze problem konstytucyjny sprowadza się do twierdzenia, że konieczność wyboru – przy ustalaniu wysokości odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. – kryterium przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lub kryterium faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości przed uchwaleniem takiego planu, w zależności od tego, w jaki sposób jednostka samorządu terytorialnego wywiązywała się ze swoich obowiązków planistycznych, narusza wskazane przez Skarżącą wzorce kontroli, prowadząc do zróżnicowania ochrony prawnej właścicieli w oparciu o miejsce położenia ich nieruchomości.

Merytoryczne rozpoznanie skargi uzależnione jest od ustalenia, czy posłużenie się przez ustawodawcę w art. 37 ust. 1 u.p.z.p. różnymi kryteriami ustalania wysokości odszkodowania prowadzi do zróżnicowania sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości i nie jest dopuszczalna taka wykładnia tego przepisu, która umożliwia jego stosowanie zgodne z Konstytucją.

Rozstrzygnięcie powyższej kwestii wymaga przybliżenia problematyki uregulowanej w zaskarżonej ustawie.

W ustawie tej zostały określone zasady kształtowania polityki przestrzennej i unormowane sposoby ustalania przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz ustalania zasad zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a podstawowe kompetencje w tym zakresie, nazywane „władztwem planistycznym”, zostały przyznane gminom. Przejawem tego władztwa jest stanowienie norm prawa miejscowego powszechnie wiążących na danym terenie, w postaci miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia tych planów współkształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Wynikające z nich ograniczenia prawa własności (użytkowania wieczystego) są dopuszczalne ze względu na realizację ważnych celów publicznych i interesu wspólnego, z tym istotnym założeniem, że ingerencja w to prawo powinna być racjonalna, konieczna i proporcjonalna. Gmina, dysponując szerokimi kompetencjami planistycznymi, powinna ponosić odpowiedzialność za skutki podejmowanych działań, jeżeli wpłynęły one negatywnie na zakres korzystania z nieruchomości lub jej wartość, a dla usuwania lub łagodzenia następstw tych władczych działań gminy przewidziano w zaskarżonej ustawie środki prawne, zawarte między innymi w przepisie art. 36. Chociaż sama ingerencja w prawo własności jest w granicach ustawy dopuszczalna i uzasadniona, to powinnością gminy jest prawidłowe i staranne wykonywanie swoich uprawnień.

W planach miejscowych określa się przeznaczenie poszczególnych terenów, a także zasady ich zagospodarowania. Plany te przesądzają o treści własności gruntowej poprzez określenie sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości objętej planem. Z przeznaczenia gruntu na określony cel wynika dopuszczalny sposób jego użytkowania, co czyni go mniej lub bardziej atrakcyjnym, a to z kolei wpływa na wartość nieruchomości, realizowaną podczas

jej sprzedaży. Planowanie przestrzenne jest procesem ciągłym i długotrwałym, a ustawodawca założył, że nie można dopuścić do sytuacji, by gminy, na terenie których 1 stycznia 1995 r. obowiązywały uchwalone wcześniej plany miejscowe, bez nich pozostały.

Do końca 1994 r. zagadnienia te normowała ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 ze zm.; dalej: ustawa z dnia 12 lipca 1984 r.). Z dniem 1 stycznia 1995 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.; dalej: ustawa z dnia 7 lipca 1994 r.). Ustawa ta miała na celu dostosowanie przepisów o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym do nowych założeń ustrojowych. Akt ten uchylił ustawę z dnia 12 lipca 1984 r.

Ustawodawca pierwotnie przewidywał pięcioletni okres na dostosowanie planów zagospodarowania przestrzennego, uchwalonych w oparciu o poprzednio obowiązującą regulację, do założeń ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Okres ten okazał się niewystarczający i był kilkakrotnie przedłużany. W rezultacie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, obowiązujące w dniu wejścia w życie tej ostatniej ustawy, tj. 1 stycznia 1995 r., miały utracić moc obowiązującą dnia 1 stycznia 2003 r., jeżeli w tym terminie rada gminy nie uchwaliła studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub nie przystąpiła do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany. Jeżeli natomiast rada gminy uchwaliła studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i przystąpiła do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany, pierwotny plan miał zachować ważność, w granicach objętych uchwałą, do czasu uchwalenia nowego planu, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2003 r.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 u.p.z.p., ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. utraciła moc. W obecnym stanie prawnym art. 87 u.p.z.p. stanowi:



„1. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz plany miejscowe uchwalone po dniu 1 stycznia 1995 r. zachowują moc.

2. Plany zagospodarowania przestrzennego województw uchwalone po dniu 1 stycznia 1999 r. zachowują moc.

3. Obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r. zachowują moc do czasu uchwalenia nowych planów, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2003 r.

(...)”.

Tak więc obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest i nie był dla jednostek samorządu terytorialnego zadaniem nowym. Również od wielu lat wiadomo było, że wcześniej obowiązujące miejscowe plany utracą, z mocy prawa, swą ważność i konieczne jest ich zastąpienie nowymi planami miejscowymi.

W analizowanym stanie faktycznym zasada ciągłości działań planistycznych gminy została przerwana. Plan Ogólny Zagospodarowania Przestrzennego Miasta C z dnia czerwca 1992 r. obowiązywał do końca 2002 r. Nowy plan miejscowy został uchwalony dopiero czerwca 2007 r. i wszedł w życie w dniu października 2007 r., a więc po blisko pięcioletnim okresie nieobowiązywania żadnego planu.

Ustalanie wysokości odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3 u.p.z.p., w przypadku uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu nieobjętego poprzednio żadnym planem, jak i dla terenu, dla którego wcześniej uchwalony plan zagospodarowania przestał obowiązywać, odbywa się w oparciu o kryterium faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości przed uchwaleniem nowego planu.

Ocena zasadności analizowanej skargi konstytucyjnej oraz podstaw do jej merytorycznego rozpoznania zależna jest od wyników wykładni tego kryterium.

Omówienie rozumienia powyższego pojęcia w orzecznictwie sądowym należy poprzedzić uwagą, iż w art. 37 ust. 1 u.p.z.p. uregulowano sposób ustalania wysokości odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3 u.p.z.p., oraz wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. Kryterium faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości należy jednak interpretować jednakowo w obu przypadkach, tj. roszczeń, o których mowa w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. i opłat z art. 36 ust. 4 u.p.z.p. Dlatego, prezentując poglądy sądownictwa, można odwołać się do wyroków w sprawach dotyczących ustalenia wysokości opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości.

W zakresie rozumienia pojęcia „faktyczny sposób wykorzystania nieruchomości” w orzecznictwie sądowym wykształciły się dwa kierunki.

Zgodnie z jednym z nich, przez faktyczny sposób wykorzystania terenu należy rozumieć wyłącznie stan rzeczywisty nieruchomości przed uchwaleniem planu, a nie można i nie wolno utożsamiać go z potencjalnym, hipotetycznym wykorzystaniem terenu. W konsekwencji, skoro w okresie bezplanowym strona nie dysponowała decyzją o warunkach zabudowy dla danej działki, to brak jest podstaw do doszukiwania się innego przeznaczenia terenu niż rzeczywisty sposób jej wykorzystania, czyli np. potraktowanie tego terenu jako upraw rolnych. Brak jest podstaw do przyjmowania potencjalnej możliwości uzyskania decyzji o warunkach zabudowy dla określenia przeznaczenia terenu. Ustawodawca konkretnie wskazał bowiem, że wyłącznie przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w wydanej dla nieruchomości decyzji o warunkach zabudowy ma wpływ na zmianę wartości nieruchomości (zob. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 13 grudnia 2012 r., sygn. II OSK 1496/11 i 27 listopada 2014 r., sygn. II OSK 1146/13 oraz wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Gliwicach z dnia: 14 września 2011 r., sygn. II SA/Gl 249/11 i 23 maja 2014 r.,

miejscowego z powodu zaniechania działań przez władzę lokalną. A tak właśnie dzieje się wskutek działania (w zaskarżonym zakresie) przepisu art. 37 ust. 1 u.p.z.p. Wzrost wartości nieruchomości powinien być rozpatrywany jako skutek uchwalenia nowego planu miejscowego bezpośrednio po poprzednim, a nie jako efekt utraty ciągłości planowania i stworzenia sytuacji okresowego braku jakiegokolwiek planu. Trybunał uznał pogorszenie położenia prawnego właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, determinowane przyczynami całkowicie od nich niezależnymi, za nierówne i za niezgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej, która w świetle art. 2 Konstytucji wyraża również konieczność sprawiedliwego łączenia interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki.

Tezy powyższego wyroku Trybunału Konstytucyjnego zostały uwzględnione w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 9 września 2015 r., sygn. IV CSK 754/12 (wszystkie wyroki Sądu Najwyższego powoływane w niniejszym stanowisku opublikowano na stronie: [http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza\\_orzeczen.aspx](http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx)), Sąd Najwyższy stwierdził, że wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, zawarte w wyroku z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. P 58/08 (*op. cit.*) i z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. K 50/13 (OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 121), „nie mają tylko ograniczonego, jednostkowego charakteru. W orzeczeniach tych znajdują się rozważania o charakterze generalnym i uniwersalnym, nawiązujące do ciągłości procesów planistycznych i dotyczące skutków «luki planistycznej», istniejącej w czasie pomiędzy utratą mocy obowiązującej starych planów, a wejściem w życie nowych planów. Trybunał w swej argumentacji uwzględniał zasadę ciągłości planowania i wynikające z niej konsekwencje.

Zasada «ciągłości planowania przestrzennego» formułowana również w piśmiennictwie, nie została wprost wysłowiona w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, lecz odkodowuje się ją z przepisów tej ustawy, m.in. art. 87 ust. 1, 10 ust. 1 pkt 1, 62 ust. 2, 58 ust. 1, 62 ust. 1 i art. 32. W tym

ujęciu planowanie przestrzenne to proces o charakterze ciągłym, z czym wiąże się oczekiwanie, że uchylene obowiązującego miejscowego planu łączy się z jednoczesnym uchwaleniem nowego planu. Znaczenie tej zasady przy rozstrzyganiu konkretnych spraw przejawia się w tym, że zawiera się w niej dyrektywa wykładni przepisów, które dotyczą skutków prawnych, jakie władcze działania gminy z zakresu planowania przestrzennego wywołują w sferze praw osób trzecich, w tym właścicieli i użytkowników wieczystych gruntów. Wiąże się to między innymi z założeniem, że właściciele (użytkownicy wieczystości) nie powinni być dotknięci skutkami bezczynności gminy”.

W wyroku z dnia 9 kwietnia 2015 r., sygn. II CSK 336/14, Sąd Najwyższy stwierdził, że zmiana planu skutkująca zmianą dotychczasowego przeznaczenia gruntu może pociągać za sobą niekorzystne dla właściciela gruntu skutki, stąd dla wyeliminowania lub zminimalizowania skutków tych władczych, wyznaczanych interesem publicznym, ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo własności, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje w art. 36 i art. 37 szczególne uprawnienia przysługujące wymienionym w nich podmiotom.

Artykuł 36 u.p.z.p. dotyczy także takiej sytuacji, w której stronie przysługiwało wynikające z prawa własności (art. 140 k.c.) uprawnienie do korzystania z nieruchomości w określony sposób, nawet jeżeli właściciel z uprawnienia tego nie korzystał. Uprawnienie to obejmuje sposoby korzystania nie tylko faktyczne, ale również potencjalne, o ile mieszczą się w granicach podmiotowego prawa własności. Niewątpliwie zaś ograniczenie lub uniemożliwienie korzystania z nieruchomości w sposób, w który nieruchomość dotychczas nie była wykorzystywana, lecz potencjalnie mogła być wykorzystywana zgodnie ze swoim przeznaczeniem, w tym przeznaczeniem przewidzianym w planie zagospodarowania przestrzennego, godzi w prawo własności. Sama bowiem możliwość właściciela wykorzystywania rzeczy w określony sposób jest jego prawem podmiotowym wywodzącym się z istoty prawa własności.

W wyroku tym Sąd Najwyższy uznał za błędne założenie, iż uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego po zakończeniu obowiązywania poprzedniego, i po wystąpieniu luki planistycznej, jest tożsame z uchwaleniem planu dla terenu wcześniej nieobjętego jakimkolwiek planem zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem Sądu Najwyższego, takie rozumowanie niezasadnie zrównuje sytuację, „w której dany obszar nigdy nie był objęty jakimkolwiek miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego z sytuacją, w której uchwalony przed 1995 rokiem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, przewidujący określone przeznaczenie danego obszaru oraz określony sposób jego zagospodarowania, utracił swoją moc *ex lege* z dniem 31 grudnia 2003 roku, a gmina nie zdołała przed tą datą opracować i uchwalić nowego planu, przez co doszło do zaistnienia tak zwanej luki planistycznej, a więc okresu, w którym poprzedni plan już nie obowiązywał, a nowy nie został jeszcze uchwalony. Bezsprene obywatel nie może ponosić jakichkolwiek ujemnych skutków związanych z zaistnieniem luki planistycznej”.

Przed końcową oceną zaskarżonego przepisu warto jeszcze odnotować następujący pogląd doktryny: „Jeżeli (...) uprawniony zbywa nieruchomość, to – pod warunkiem że nie skorzystał z prawa do wykupienia nieruchomości przez gminę ani nie zażądał odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę przed zbyciem nieruchomości – może również zażądać od gminy odszkodowania, jednakże odszkodowanie to z woli ustawodawcy ma być równe obniżeniu wartości nieruchomości, co ma rekompensować niekorzystne dla zbywcy rozporządzenie nieruchomością w postaci jej zbycia. Oznacza to, że rolą odszkodowania w tym przypadku jest wypełnienie różnicy pomiędzy wartością nieruchomości, jaką miała ona przed wprowadzeniem nowego rozwiązania w planie miejscowym, a jej wartością po wprowadzonych zmianach w istocie niekorzystnych dla właściciela lub użytkownika wieczystego” (A. Plucińska – Filipowicz, A. Kosicki, T. Filipowicz, *Roszczenia właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości kierowane do gminy stosownie do postanowień*

*ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Nieruchomości, nr 4 z 2016 r.).*

Przytoczone powyżej tezy z orzecnictwa trybunalskiego i sądowego oraz pogląd doktryny stanowią podstawę do rozstrzygnięcia, czy możliwa jest taka wykładnia zaskarżonego przepisu, która zapewnia jego stosowanie zgodnie z Konstytucją.

Jak już wcześniej zasygnalizowano, kompetencje w zakresie władztwa planistycznego przysługują gminom. To te jednostki samorządu terytorialnego, dysponując szerokimi kompetencjami planistycznymi, powinny – co należy przypomnieć – równocześnie ponosić odpowiedzialność za skutki podejmowanych działań, jeżeli wpłynęły one negatywnie na zakres korzystania z nieruchomości lub jej wartość, a dla usuwania lub łagodzenia następstw tych władczych działań gminy w zaskarżonej ustawie przewidziano środki prawne, zawarte m.in. w przepisie art. 36 i art. 37.

Wprawdzie, zgodnie z art. 37 ust. 1 w związku z art. 36 ust. 3 u.p.z.p., odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości stanowi różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu po zmianie planu a jej wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu przed zmianą planu lub faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości przed zmianą – jednak przy wykładni tych przepisów należy pamiętać, że chodzi w nich o odszkodowanie, w rozumieniu prawa cywilnego, a więc o wyrównanie poniesionej szkody. Szkodą jest zaś różnica między stanem majątku poszkodowanego przed zdarzeniem wyrządzającym szkodę – w rozpatrywanym przypadku przed uchwaleniem planu – a stanem tego majątku po tym zdarzeniu, a więc po uchwaleniu planu oraz po sprzedaży nieruchomości (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 2015 r., sygn. IV CSK 97/15).

Ustawodawca, przyjmując ustawę z dnia 7 lipca 1994 r., przewidział pięcioletni okres na dostosowanie do nowych przepisów planów zagospodarowania przestrzennego, uchwalonych w oparciu o poprzednio

obowiązującą regulację. Okres ten był kilkakrotnie przedłużany. Obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – co także należy przypomnieć – nie był w 2003 r. dla jednostek samorządu terytorialnego zadaniem nowym, a od wielu lat było wiadomo, że wcześniej obowiązujące plany tracą, z mocy prawa, swą ważność.

Sąd Najwyższy oraz Trybunał Konstytucyjny w powołanych wyżej wyrokach jednoznacznie wypowiedziały się, że obywatel nie może ponosić jakichkolwiek ujemnych skutków związanych z zaistnieniem luki planistycznej.

W sytuacji, gdy w okresie luki planistycznej na konkretnej nieruchomości dopuszczalna była zabudowa mieszkaniowa, to, ustalając wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości – przy wykorzystaniu kryterium „faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości” z art. 37 ust. 1 u.p.z.p. – należy brać pod uwagę nie tylko konkretny sposób korzystania z niej przez dotychczasowego właściciela, ale również to, w jaki sposób mógłby on z niej korzystać, gdyż niewątpliwie możliwość zabudowy działki przed uchwaleniem planu zagospodarowania powodowała zwiększenie wartości działki. Ograniczenie lub uniemożliwienie korzystania z nieruchomości w sposób, który był dopuszczalny w oparciu o obowiązujące poprzednio przepisy, godzi w prawo własności. Dlatego, ustalając wysokość odszkodowania, mającego w założeniu rekompensować obniżenie wartości nieruchomości spowodowane uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, powinno się uwzględniać różnicę między kwotą, jaką właściciel mógł uzyskać ze sprzedaży działki, która potencjalnie mogła zostać zabudowana, a wartością działki po uchwaleniu planu wykluczającego taką zabudowę.

Należy zatem stosować wykładnię pojęcia „faktyczny sposób wykorzystania nieruchomości” przyjętą w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2012 r., sygn. II OSK 1378/11 oraz w powołanych wyżej wyrokach Wojewódzkich Sądów Administracyjnych we

Wrocławiu i Gdańsku, przy jednoczesnym wykorzystaniu poglądów Trybunału Konstytucyjnego zaprezentowanych w wyroku o sygn. P 58/08.

Przyjęcie takiej wykładni zaskarżonego przepisu umożliwi jego stosowanie zgodnie z Konstytucją.

W obowiązującym stanie prawnym do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego należy ocena zgodności aktów prawnych z wzorcami kontroli. Trybunał nie może orzekać o stosowaniu prawa czy też w sposób prawnie doniosły oceniać działalności organów państwa, w tym sądów. Trybunał jest bowiem „sądem prawa”, a nie „sądem faktów”. W wypadku skargi konstytucyjnej powoduje to konieczność wykazania, że to zaskarżony przepis, a nie wadliwa praktyka jego stosowania stanowi źródło naruszenia wolności i praw skarżącego.

Przyjęte przez Sąd Apelacyjny w K..., w wyroku z dnia ... marca 2015 r., sygn. ..., rozumienie pojęcia „faktyczny sposób wykorzystania nieruchomości” nie spełnia łącznie kryteriów stałości, powszechności i powtarzalności. Oceny tej nie zmienia fakt odmowy przyjęcia do rozpoznania wniesionej przez Skarżącą do Sądu Najwyższego skargi kasacyjnej, gdyż, jak wynika z uzasadnienia postanowienia tego Sądu z dnia ... marca 2016 r., sygn. ..., podstawą takiego rozstrzygnięcia były głównie braki w zakresie wykazania zaistnienia przesłanek z art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.).

Ponieważ sfera stosowania prawa pozostaje, co do zasady, poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, dopiero wykazanie, że praktyka trwale dookreśliła konkretny przepis i w tym sensie współtworzy obowiązujące prawo, otwiera drogę kontroli konstytucyjnej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 2012 r., sygn. SK 4/11, OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 97).

Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny, „[o]bowiązkiem organów publicznych demokratycznego państwa prawnego jest działanie na podstawie i w granicach prawa. W sytuacji, gdy możliwa jest różna wykładnia stosowanego



przepisu, należy wybrać takie jego rozumienie, które pozostaje w zgodzie z Konstytucją (domniemanie zgodności z Konstytucją)” (postanowienie z dnia 10 września 2014 r., sygn. P 36/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 99).

Na marginesie należy nadmienić, że możliwości prokonstytucyjnej wykładni przepisu art. 37 ust. 1 u.p.z.p. nie wyklucza nowelizacja dokonana ustawą z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 153, poz. 901; dalej: ustawa z dnia 26 maja 2011 r.).

Nowelizacja ta miała na celu wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. P 58/08. Założeniem projektodawców zmiany było wyraźne przesądzenie na gruncie ustawy, że w przypadku, gdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego został uchwalony dla obszaru, który uprzednio objęty był planem uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r., miernikiem wzrostu wartości zbywanej nieruchomości będzie różnica między wartością określoną z uwzględnieniem postanowień nowego planu a wartością określoną z uwzględnieniem przeznaczenia tejże nieruchomości w planie, który utracił moc zgodnie z art. 87 ust. 3 u.p.z.p., chyba że przyjęcie kryterium faktycznego sposobu wykorzystania danej nieruchomości przed uchwaleniem nowego planu miejscowego okazałoby się korzystniejsze dla właściciela (użytkownika wieczystego). Równocześnie projektodawcy zauważyli, że jakkolwiek rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 58/08 odnosiło się jedynie do kwestii obliczenia wzrostu wartości nieruchomości jako powiązanej ściśle z ustaleniem renty planistycznej przysługującej gminie, to nie można pominąć tego, że art. 37 ust. 1 u.p.z.p. traktuje zarówno o wzroście, jak i o obniżeniu wartości nieruchomości. Tym samym, zdaniem projektodawców, wyłączenie zawartego w tym przepisie rozwiązania i „przyjęcie dla pewnych sytuacji innej zasady szacowania różnicy wartości nieruchomości musi dotyczyć potencjalnych zmian tejże wartości w obu kierunkach” (druk sejmowy nr 3610/VI kad., uzasadnienie projektu ustawy; druk dostępny na stronie: <http://www.sejm.gov.pl/>).

Powyższy projekt został pozytywnie zaopiniowany przez Radę Ministrów. Rząd stwierdził jednak, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie odnosił się do kwestii rozliczeń pomiędzy właścicielem nieruchomości a gminą, w przypadku spadku wartości nieruchomości, a jedynie do ustalenia opłaty planistycznej uwzględniającej wartość nieruchomości określoną na podstawie planu, który utracił moc. Zdaniem Rady Ministrów, „decyzje planistyczne powinny być podejmowane w oparciu o przesłanki i cele określone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie powinny być zdeterminowane jedynie przez potencjalne roszczenia odszkodowawcze wynikające z ustaleń planów, które utraciły moc” (Stanowisko Rządu do druku sejmowego nr 3610/VI kad.).

Uwagi Rządu zostały uwzględnione w toku prac parlamentarnych i zmiany zaskarżonej ustawy, wprowadzone nowelizacją z dnia 26 maja 2011 r., sprowadzające się do dodania w art. 87 ustępu „3a”, ograniczają się do modyfikacji zasady ustalania – zgodnie z art. 37 ust. 1 u.p.z.p. – wysokości opłaty planistycznej. W ustawie z dnia 26 maja 2011 r. nie przyjęto natomiast zmian odnoszących się do ustalania – również na podstawie art. 37 ust. 1 u.p.z.p. – wysokości odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3 u.p.z.p.

Taki zakres nowelizacji nie wyklucza możliwości prokonstytucyjnej wykładni art. 37 ust. 1 u.p.z.p. (w zakresie zaskarżonym analizowaną skargą konstytucyjną), o czym przekonują powołane wyżej wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego – z dnia 4 grudnia 2012 r., sygn. II OSK 1378/11 oraz Wojewódzkich Sądów Administracyjnych we Wrocławiu i Gdańsku, a także powołany pogląd doktryny.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak na wstępie.

z udow. 1011a  
Prokurator Generalny  
Robert Huron  
Zastępca Prokuratora Generalnego