



Warszawa, dnia 26 listopada 2014 r.

PG VIII TK 135/13

K 50/13

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	27. 11. 2014
L.dz. ....	L. zał. ....

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie, że art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.) 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 Rzeczypospolitej Polskiej 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.)

- na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.)

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.) 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, że korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na zbędność orzekania.

### Uzasadnienie

Rzecznik Praw Obywatelskich, zainspirowany skargami na trwające od wielu lat poważne ograniczenia przez plany miejscowe możliwości korzystania z nieruchomości przez określoną grupę właścicieli (użytkowników wieczystych) bez stosownej rekompensaty, zakwestionował konstytucyjność oraz zgodność z normą międzynarodową art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej u.p.z.p. lub ustawą planistyczną z 2003 r.) w zakresie, w jakim przepis ten wymaga, aby dla realizacji roszczeń w nim

przewidzianych dla nieruchomości zarezerwowanych na cele publiczne również przed dniem 1 stycznia 1995 r. spełniony był warunek wykazania zmiany dotychczasowego sposobu korzystania z niej lub jej dotychczasowego przeznaczenia.

Przepis art. 36 ust. 1 u.p.z.p. uprawnia właściciela i użytkownika wieczystego do żądania odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części, jeżeli w wyniku uchwalenia lub zmiany planu miejscowego niemożliwe lub istotnie ograniczone stało się korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem.

Roszczeń przewidzianych w tym przepisie pozbawieni jednak zostali właściciele takich nieruchomości, które jeszcze przed dniem 1 stycznia 1995 r. objęte były zakazem zabudowy ze względu na ich planistyczną rezerwację na cel publiczny. Dotyczy to zarówno przypadku powstania tzw. luki planistycznej, tj. wygaśnięcia planu i braku regulacji planistycznej, względnie utrzymania jej jedynie w niewiążącym na zewnątrz studium, jak i przypadku, gdy nowy plan, uchwalony pod rządami ustawy z 1994 r. lub ustawy planistycznej z 2003 r., zachował ciągłość dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości na cel publiczny. Realne ograniczenie praw tych osób ma miejsce pod rządami obecnie obowiązujących przepisów, mimo to nie mogą one domagać się z tego tytułu odszkodowania ani też żądać wykupu nieruchomości lub przyznania działki zamiennej.

Właściciele takich nieruchomości (użytkownicy wieczystości), z założenia, nie mogą bowiem spełnić przesłanki wymaganej art. 36 ust. 1 u.p.z.p., czyli wykazać zmiany dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości, skoro owa zmiana nastąpiła wiele lat wcześniej, jeszcze pod rządami dawnego prawa.

Określając zakres zaskarżenia art. 36 ust. 1 u.p.z.p., Wnioskodawca zaznaczył, że nie kwestionuje konstytucyjności kompleksowego rozwiązania przyjętego w tym przepisie, lecz jedynie w takim zakresie, w jakim dotyczy ono

planistycznego przeznaczenia nieruchomości na cele publiczne. W tych konkretnych sytuacjach bowiem, tj. wieloletniego rezerwowania prywatnych nieruchomości na cele publiczne, zarówno w dawnym (sprzed 1995 r.), jak i w nowym planie (względnie przy przejściowym utrzymaniu tej funkcji nieruchomości także w obowiązującym studium), właściciele zostali pozbawieni ochrony prawnej. Istota wniosku, podkreśla RPO, sprowadza się więc do uniezależnienia roszczenia niektórych właścicieli nieruchomości «od faktu kontynuacji rezerwy planistycznej i związanie go wyłącznie z zakresem ingerencji w prawo własności, czyli faktyczną, rzeczywistą uciążliwością dla właściciela, podlegającą *in casu* każdorazowo ocenie sądu powszechnego. Skutkiem stwierdzenia niekonstytucyjności wprowadzenia do art. 36 ust. 1 u.p.z.p. przesłanki "zmiany" stanu dotychczasowego, 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 (...) Istotą żądania jest zatem dążenie do obalenia związku przyczynowego z samym faktem zmiany stanu dotychczasowego (...) wniosek (*zaś*) obejmuje wyłącznie przypadki wieloletniej, bo wprowadzonej przed 1995 r., rezerwacji gruntów na cele publiczne, których do tej pory nie zrealizowano» (str. 4-5 uzasadnienia wniosku).

W dalszej części uzasadnienia wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich omówił wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jakie zapadły w sprawach dotyczących omawianej grupy właścicieli nieruchomości (którzy nie mogli skorzystać z ochrony przysługujących im praw majątkowych), w których ETPC orzekł o naruszeniu przez Polskę art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Wnioskodawca przypomniał także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 1995 w sprawie o sygn. K. 6/95, w którym Trybunał orzekł o

konstytucyjności art. 68 ust. 1 u.p.z.p. Wyrok w tamtej sprawie, zdaniem RPO, nie stoi jednak na przeszkodzie rozpoznaniu niniejszej sprawy, gdyż dotyczył on przepisu przejściowego, a nadto, przy jego ocenie, uwzględniany był ówczesny stan prawny oraz tymczasowość regulacji, wynikająca ze wstępnej fazy reformy polityki planistycznej.

Naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji przez zakwestionowany przepis Wnioskodawca upatruje w tym, że kryterium różnicujące sytuację prawną właścicieli nieruchomości, jakim jest data nałożenia ograniczenia, nie spełnia wymagań, formułowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Kryterium to, w ocenie RPO, ma cechy arbitralności. Nie jest ono ani racjonalne, ani proporcjonalne, ani też sprawiedliwe.

W ocenie Wnioskodawcy, brak możliwości wykupu (brak odszkodowania) nieruchomości dawno „zamrożonych” na cele publiczne nie pozostaje w żadnym racjonalnym związku ani z planowaniem przestrzennym, ani z dotkliwością ingerencji w prawo własności, ani też z potrzebą zabezpieczenia nieruchomości prywatnych na potrzeby rozwoju infrastruktury lokalnej czy innych celów publicznych.

Podstawowym celem takiego rozwiązania było, w istocie, pozbawienie roszczeń przypadkowo i arbitralnie dobranej grupy właścicieli oraz zwolnienie samorządów z finansowej odpowiedzialności za realizację władztwa względem terenów prywatnych. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreśla przy tym, iż niezrozumiałym jest również, dlaczego ustawodawca wśród grupy właścicieli, którzy nie mogą skorzystać z uprawnień przewidzianych w art. 36 ust. 1 u.p.z.p., wyodrębnił część właścicieli gruntów zarezerwowanych pod drogi, umożliwiając im specyficzny wykup określony w art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.). Na mocy bowiem tego przepisu również osoby, których część działki gruntu jeszcze przed 1995 r. została przeznaczona pod drogę, mogą uruchomić postępowanie działowe i doprowadzić do przewłaszczenia za odszkodowaniem.

Z uprawnienia tego nie można natomiast skorzystać, gdy cała działka leży w liniach rozgraniczających przyszłej drogi.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, nie ma konstytucyjnie uzasadnionego powodu dla zróżnicowania sytuacji prawnej właścicieli (użytkowników wieczystych), których nieruchomości zostały przeznaczone na cele publiczne przed 1995 r. i po tej dacie, a dotychczas celów tych nie zrealizowano.

Właściciele (użytkownicy wieczysti) takich nieruchomości charakteryzują się cechą relewantną, jaką stanowi to, że aktualnie istnieje trwała niemożność zagospodarowania (zabudowy) nieruchomości dla własnych potrzeb.

Sytuacja prawna podmiotów charakteryzujących się wymienioną cechą (podmiotów podobnych) została jednak zróżnicowana na podstawie okoliczności przypadkowej, czyli - w jakim czasie ograniczenie to zostało wprowadzone. W odniesieniu do omawianej kategorii osób kryterium to ma ponadto charakter dyskryminujący, gdyż właściciele nieruchomości zarezerwowanych jeszcze przed 1995 r. na cele publiczne nigdy nie będą mogli spełnić warunków przewidzianych w art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

Zdaniem Wnioskodawcy, naruszenie zasady proporcjonalności przez rozwiązanie przyjęte w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. wyraża się w tym, że przepis ten całkowicie wyłącza ochronę własności.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreśla, że zarezerwowanie gruntu pod inwestycję celu publicznego można uznać za niezbędne. Racjonalnym, koniecznym i niezbędnym nie jest natomiast całkowite pozbawienie niektórych właścicieli, należących do arbitralnie dobranej grupy, prawa do żądania wykupu nieruchomości lub uzyskania odszkodowania w sytuacji znacznego ograniczenia przysługującego im prawa własności przez obecny plan miejscowy.

Zakwestionowana regulacja art. 36 ust. 1 u.p.z.p. pozostaje także w sprzeczności z, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, 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) akurat na tę grupę prywatnych właścicieli. To jedynie oni, a nie podmioty publiczne, ponoszą koszty (...) „długoterminowych perspektyw” i dalekosiężnych wizji kreślonych w dawnych planach uchwalanych na podstawie ustawy z 1984 r. czy jeszcze wcześniejszych, które to wizje – być może – nigdy nie zostaną zrealizowane» (str. 28 uzasadnienia wniosku).

Podzielić należy zarzuty sformułowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich pod adresem art. 36 ust. 1 u.p.z.p. oraz przedstawioną we wniosku argumentację. W jej uzupełnieniu podnieść należy, co następuje.

W myśl art. 36 ust. 1 u.p.z.p.:

„[j]eżeli, 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.”.

Przepis ten ustala rodzaje uprawnień właścicieli nieruchomości i użytkowników wieczystych, tj. żądanie odszkodowania lub wykupu (zwanych w dalszej części stanowiska rekompensatą), przysługujących w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego.

Określa on jednocześnie dwa odrębne warunki realizacji przez właścicieli nieruchomości (użytkowników wieczystych) wymienionych uprawnień, a mianowicie: 1) niemożność lub istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub 2) niemożność lub istotne

ograniczenie korzystania z nieruchomości zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem. Aby warunki te były spełnione, musi zatem zaistnieć związek przyczynowy między uchwaleniem planu miejscowego (lub jego zmianą) a powstaniem wymienionych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości.

Odnotować w tym miejscu należy, iż w orzecznictwie przyjmuje się że przesłanka «„korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób” w rozumieniu art. 36 ust. 1 u.p.z.p. oznacza każdy zgodny z prawem dotychczasowy sposób używania nieruchomości w określonym celu» (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2013 r., sygn. akt II CSK 98/13, system informatyczny LEX, nr 1418725). „Korzystanie natomiast z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem oznacza, że decydujące jest przeznaczenie nieruchomości bądź w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, bądź w akcie administracyjnym” (wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 23 kwietnia 2014 r., sygn. akt I ACa 89/14, system informatyczny LEX, nr 1466954).

Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował konstytucyjność wymienionych przesłanek w zakresie, w jakim dotyczą one grupy właścicieli i użytkowników wieczystych tych nieruchomości, które na realizację celów publicznych zostały „zamrożone” jeszcze przed dniem 1 stycznia 1995 r. i takie ich przeznaczenie jest kontynuowane w planach miejscowych uchwalonych od dnia 1 stycznia 1995 r., bez względu na to, czy plan taki został uchwalony przed dniem 1 stycznia 2004 r., czy po tej dacie.

Z uwagi na określony przez Wnioskodawcę zakres zaskarżenia art. 36 ust. 1 u.p.z.p., przypomnienia wymaga, że przepisy obowiązujące przed dniem 1 stycznia 1995 r., tj. początkowo dekret z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 16, poz. 109 ze zm.), później ustawa dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1975 r. Nr 11, poz. 67 ze zm.), a następnie ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu



przestrzennym (Dz. U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 ze zm.), nie przewidywały dla właścicieli rekompensat w przypadku wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości, w wyniku ich zarezerwowania w planach zagospodarowania przestrzennego na realizację celów publicznych.

Ostatnia z wymienionych wyżej ustaw została uchylona przez ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1994 r. Nr 89, poz. 145 ze zm.), zwaną dalej ustawą planistyczną z 1994 r.

Ustawa planistyczna z 1994 r. zawierała już regulacje zapewniające ochronę własności prywatnej, polegającą na możliwości uzyskania przez właścicieli (użytkowników wieczystych) rekompensaty, jeśli na skutek uchwalenia planu miejscowego w znacznym stopniu została ograniczona możliwość korzystania z nieruchomości lub korzystanie to stało się niemożliwe.

Art. 36 ust. 1 tejże ustawy stanowił bowiem, że „[j]eżeli, 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 może żądać od gminy: 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo 2) wykupienia nieruchomości lub jej części, albo 3) zamiany nieruchomości na inną.”.

Przepis ten miał jednak zastosowanie jedynie do właścicieli (użytkowników wieczystych) tych nieruchomości, które zostały objęte nowymi planami zagospodarowania przestrzennego, tj. uchwalonymi od dnia 1 stycznia 1995 r.

Art. 68 ust. 1 tejże ustawy wyłączył bowiem stosowanie przepisów rozdziału trzeciego, czyli rozdziału, w którym zamieszczony był art. 36 ust. 1, do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie tej ustawy, tj. w dniu 1 stycznia 1995 r., zaś jej art. 67 ust.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, że „ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, a zwłaszcza przepisy rozdziału 3, określiła sytuację prawną właścicieli nieruchomości (wieczystych użytkowników) objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego na innych zasadach, niż czyniły to przepisy dotychczasowe. Nie da się więc w sposób mechaniczny porównać bilansu strat i zysków pod rządami starych i nowych przepisów. Nowe przepisy bowiem stworzyły pewne uprawnienia, ale nałożyły także i pewne ciężary. Po wtóre art. 68 ust. 1 ustawy jako metaprzepis dotyczący obowiązywania (a ściślej: nieobowiązywania) pewnej grupy przepisów nie może być przedmiotem samoistnej oceny zarówno z punktu widzenia art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych, jak i innych powołanych przez Wnioskodawcę przepisów konstytucyjnych. Treść art. 68 ust. 1 ustawy wskazuje, iż trudno mu zarzucić pogwałcenie którejś z zasad, wchodzących w skład konstytucyjnej zasady państwa prawnego (zaufanie obywatela do prawa, ochrona praw nabytych, zakaz retroakcji itp.), a nawet jako przepis przejściowy pełni rolę służebną wobec tych zasad. Oceniany samoistnie nie może również dawać podstaw do formułowania zarzutu o jego niezgodności z zasadami równości wobec prawa, sprawiedliwości czy też naruszenia konstytucyjnej ochrony własności. Po trzecie ustawodawca, dokonując zmian w stanie prawnym, musi brać pod uwagę różne, nierzadko ze sobą konkurujące, wartości (...) Do nieuniknionych kosztów przejścia z jednego stanu prawnego do innego zaliczyć trzeba, że owo godzenie różnych wartości może, w pewnych wypadkach lub w pewnym zakresie, pociągnąć niekorzystne skutki prawne dla pewnych adresatów” (OTK ZU z 1995 r. Nr 3, poz. 19).

Mimo że problem przedstawiony w niniejszej sprawie przez Rzecznika Praw Obywatelskich jest zbliżony do problemu rozstrzygniętego przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K. 6/95, albowiem również dotyczy on właścicieli nieruchomości zarezerwowanych na realizację celów publicznych jeszcze na podstawie planów miejscowych uchwalonych przed dniem 1 stycznia

1995 r. i obowiązujących po tej dacie, to, jak słusznie wskazuje Wnioskodawca, argumenty ówczesnie przemawiające za konstytucyjnością przepisu art. 68 ust. 1 ustawy planistycznej z 1994 r. automatycznie nie mogą przełożyć się na kierunek rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

W sprawie o sygn. K. 6/95 konstytucyjnej ocenie podlegał bowiem przepis przejściowy, wyłączający stosowanie nowego prawa, gwarantującego ochronę praw majątkowych, w sytuacji, gdy ograniczenie własności (użytkowania wieczystego) nastąpiło na podstawie przepisów dotychczasowych. Niniejsza sprawa dotyczy natomiast oceny regulacji wyłączającej możliwość uzyskania rekompensaty przez część właścicieli nieruchomości (użytkowników wieczystych), których prawa zostały ograniczone na podstawie prawa obowiązującego po dniu 1 stycznia 1995 r., z tego powodu, że aktualna ingerencja w prawa majątkowe stanowi kontynuację ograniczenia wprowadzonego jeszcze przed 1995 r., na podstawie planu, który zachował czasową moc obowiązującą najpóźniej do dnia 31 grudnia 2003 r., i z tego powodu nie można wykazać spełnienia przesłanek, wymaganych ustawą do uzyskania rekompensaty.

Uwzględnić powinno się również orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stwierdzające naruszenie przez Polskę, w indywidualnych sprawach omawianej grupy właścicieli, art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Jak wskazał bowiem Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 listopada 2007 r. w sprawie o sygn. SK 57/05, wynikające z wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka standardy powinny być uwzględniane w prawie wewnętrznym [*vide* - OTK ZU(A) z 2007 r. Nr 10, poz. 125].

Nie można też pominąć i tego argumentu, że zmienił się kontekst normatywny regulacji dotyczących braku ochrony praw właścicieli i użytkowników wieczystych, których nieruchomości na cele publiczne zostały zarezerwowane jeszcze w planach uchwalonych przed 1995 r.

Przypomnieć bowiem wypada, że regulacja art. 67 ust. 1 ustawy planistycznej z 1994 r., utrzymująca w mocy dotychczasowe plany miejscowe, miała mieć charakter krótkotrwały. Na mocy art. 1 ustawy z dnia 22 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 111, poz. 1279), pierwotnie ustalony termin obowiązywania dotychczasowych planów miejscowych został jednak wydłużony do 7 lat, później - do 8 lat [art. 1 lit. a ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 154, poz. 1804)], a następnie, na mocy art. 87 ust. 3 u.p.z.p., do dnia 31 grudnia 2003 r.

Plan miejscowy dla danego obszaru, uchwalony przed dniem 1 stycznia 1995 r., jeśli nie został wcześniej uchwalony nowy plan, utracił zatem moc dopiero z dniem 1 stycznia 2004 r.

Zachowały natomiast moc, uchwalone po dniu 1 stycznia 1995 r., plany miejscowe oraz studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin (art. 87 ust. 1 u.p.z.p.).

W wyniku przedstawionych rozwiązań, jeśli w planie miejscowym, uchwalonym w okresie od dnia 1 stycznia 1995 r. do dnia 31 grudnia 2003 r. i nadal obowiązującym, kontynuowane jest poprzednie, tj. sprzed dnia 1 stycznia 1995 r., przeznaczenie danej nieruchomości na realizację celu publicznego, to nie ma już tu zastosowania art. 68 ust. 1 ustawy planistycznej z 1994 r., lecz właściciel (użytkownik wieczysty) tej nieruchomości nie miał i nie ma obecnie możliwości wykazania spełnienia wymogu istnienia związku przyczynowego między uchwaleniem planu miejscowego a powstaniem znacznych ograniczeń w dotychczasowym korzystaniu z nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

Właściciele i użytkownicy wieczysti takich nieruchomości nadal są pozbawieni możliwości uzyskania rekompensaty z tytułu ingerencji w przysługujące im prawa majątkowe, mimo że ograniczenia takie trwają niekiedy od kilkudziesięciu lat i w dalszym ciągu, w niektórych przypadkach, trudno

jest przewidzieć, kiedy nastąpi realizacja celu publicznego, dla zaspokojenia którego nieruchomości została zarezerwowana w planie miejscowym.

Nieco odmiennie ukształtowana została sytuacja właścicieli nieruchomości (użytkowników wieczystych), przeznaczonych uprzednio, tj. przed 1995 r., w planach miejscowych na realizację celu publicznego, znajdujących się na obszarach, dla których przed dniem 1 stycznia 2004 r. nie został uchwalony plan miejscowy. Należy jednak w tym miejscu podkreślić, iż, jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. akt IV CSK 680/12, „tereny i nieruchomości objęte planami zagospodarowania przestrzennego, które utraciły moc w tym dniu (*tj. w dniu 1 stycznia 2004 r.*), nie zmieniały automatycznie z tą datą swego dotychczasowego przeznaczenia, w szczególności w kontekście art. 140 k.c.” (system informatyczny Lex, nr 1365729).

Właściciele (użytkownicy wieczysti) takich nieruchomości, po dniu 31 grudnia 2003 r., mogli wystąpić o ustalenie warunków zabudowy, także wówczas, gdy dla terenu, na którym znajduje się nieruchomość, uchwalone było studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Studium nie ma bowiem charakteru prawa miejscowego.

Wypada jednak zauważyć, iż plan miejscowy musi realizować ustalenia studium i nie ma prawnej możliwości, aby wprowadzał on zmiany w stosunku do ustaleń studium (art. 20 u.p.z.p.). Jeśli zatem nieruchomość w planie miejscowym sprzed 1995 r. była przeznaczona na realizację celu publicznego i jej rezerwacja na ten cel była kontynuowana w studium uchwalonym od dnia 1 stycznia 1995 r., to faktyczna możliwość korzystania z nieruchomości w okresie braku planu miejscowego – do czasu jego uchwalenia – była niepewna. Trudno zatem dziwić się, na co słusznie zwraca uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich, że właściciele takich nieruchomości nie rozpoczynali po dniu 1 stycznia 2004 r. np. działalności inwestycyjnej, skoro i tak dalsze jej przeznaczenie na realizację celu publicznego jest formalnością, a przy tym nie

mogą oni przewidzieć, kiedy może nastąpić realizacja planowanego przez gminę celu publicznego i w rezultacie - wyłączenie.

Zasadniczy zarzut, sformułowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich pod adresem art. 36 ust. 1 u.p.z.p. w zaskarżonym zakresie, dotyczy naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji, z którego wynika dla ustawodawcy nakaz zapewnienia równej dla wszystkich ochrony własności, praw majątkowych i prawa dziedziczenia.

Jako uzupełniające art. 64 ust. 2 Konstytucji (związkowe) podstawy kontroli art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Wnioskodawca powołał art. 32 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 2 ustawy zasadniczej.

Należy zatem odnotować, że, w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, równa dla wszystkich ochrona praw majątkowych „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 ochronę 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 z: 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25; 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124; a także: L. Garlicki, uwagi do art. 64 Konstytucji, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 3, Warszawa 2003; B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 332 i n.). Art. 64 ust. 2 Konstytucji trzeba ponadto traktować jako jedno ze szczegółowych odniesień ogólnej zasady równości do poszczególnych dziedzin życia. Z tego względu musi on być interpretowany i stosowany w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2011 r. w sprawie o sygn. SK 41/09, OTK ZU(A) z 2011 r. Nr 5, poz. 40].

Wniosek dotyczy konstytucyjnej oceny wprowadzonego przez ustawodawcę zróżnicowania pod względem podmiotowym ochrony dwóch praw majątkowych - własności oraz użytkowania wieczystego.

W niniejszej sprawie ocena ta może być przeprowadzona łącznie dla obu tych praw.

Użytkowanie wieczyste jest bowiem prawem najbardziej zbliżonym do własności i w zakresie korzystania z nieruchomości (którego istotne ograniczenie bez rekompensaty jest przedmiotem oceny w niniejszej sprawie) uprawnienia użytkownika wieczystego (art. 233 Kodeksu cywilnego) są identyczne jak właściciela (art. 140 Kodeksu cywilnego), tj. - z wyłączeniem innych osób może on korzystać z gruntu oraz może swym prawem rozporządzać.

Jak już wyżej wskazano, uprawnionym do żądania odszkodowania lub wykupu na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p. jest właściciel nieruchomości (użytkownik wieczysty), któremu, w wyniku uchwalenia planu miejscowego, uniemożliwiono lub w istotny sposób ograniczono korzystanie z nieruchomości

lub jej części w dotychczasowy sposób lub w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem.

Jak słusznie zauważa Rzecznik Praw Obywatelskich, przewidziana w kwestionowanym przepisie możliwość ubiegania się o wykup nieruchomości nie została ograniczona w czasie i właściciel może dochodzić tego roszczenia także po wielu latach od wprowadzenia ograniczenia prawa majątkowego.

Można zatem powiedzieć, że celem tego przepisu jest zrekompensowanie właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu) istniejących aktualnie poważnych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości, spowodowanych przeznaczeniem jego nieruchomości na cele publiczne w obecnie obowiązującym planie miejscowym.

Właściciele (użytkownicy wieczysti) nieruchomości, wobec których w planach miejscowych lub studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego uchwalonych od dnia 1 stycznia 1995 r. kontynuowana jest rezerwacja na realizację celu publicznego, charakteryzują się taką samą cechą, jak właściciele nieruchomości i użytkownicy wieczysti uprawnieni do rekompensat przewidzianych w art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

W wyniku przeznaczenia w obowiązującym obecnie planie miejscowym nieruchomości na realizację w przyszłości celu publicznego istnieje poważne ograniczenie korzystania z własności (użytkowania wieczystego), w szczególności - z prawa zabudowy (cecha wspólna).

Ta grupa właścicieli (użytkowników wieczystych), o czym była mowa wyżej, nie może jednak wykazać, że na skutek uchwalenia planu miejscowego od dnia 1 stycznia 1995 r. uniemożliwione lub istotnie ograniczone zostało korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, i w rezultacie nie mogą oni skorzystać z rekompensat przewidzianych w art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

Niewątpliwie zatem została zróżnicowana ochrona praw właścicieli i użytkowników wieczystych na podstawie kryterium daty – przed dniem 1



stycznia 1995 r. i po tym dniu – pierwotnego przeznaczenia ich nieruchomości na realizację celu publicznego.

Z analizy treści wniosku wynika, że Rzecznik praw Obywatelskich w pierwszym zarzucie wskazał zasadę równości, wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji, jako uzupełniającą art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej w zakresie dotyczącym przesłanek dopuszczalnego zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów charakteryzujących się wspólną cechą istotną.

Należy zatem odnotować, że, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych jest dopuszczalne wówczas, gdy zastosowane kryterium spełnia następujące warunki: 1) pozostaje ono w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania, oraz 3) pozostaje ono w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych [*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2007 r. w sprawie o sygn. SK 1/06, OTK ZU(A) z 2007 r. Nr 7, poz. 73].

Omawiane kryterium – data 1 stycznia 1995 r. – różnicujące w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. pod względem podmiotowym ochronę własności (użytkowania wieczystego) ocenić należy jako niespełniające wymagań formułowanych przez Trybunał Konstytucyjny dla konstytucyjnie dozwolonego zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych.

Wprowadzenie w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. w stosunku do właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne w planach miejscowych uchwalonych przed dniem 1 stycznia 1995 r. oraz w aktualnych planach miejscowych wymogu wykazania zmiany dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości lub jej dotychczasowego przeznaczenia

nie realizuje omówionego wyżej celu rekompensat, przewidzianych w art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

W art. 64 Konstytucja zapewnia ochronę własności i innych praw majątkowych.

Konstytucyjna ochrona wymienionych praw nie ma, oczywiście, charakteru absolutnego i dopuszczalne są ograniczenia własności oraz użytkowania wieczystego, lecz z zachowaniem warunków przewidzianych w Konstytucji (art. 64 ust. 2 i 3 oraz art. 31 ust. 3) [*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2009 r. w sprawie o sygn. SK 55/08, OTK ZU(A) z 2009 r. Nr 4, poz. 50]. Dopuszczalne jest również, choć obwarowane rygorami konstytucyjnymi, odjęcie prawa własności i prawa użytkowania wieczystego (art. 21 ust. 2 Konstytucji).

Wprowadzane planami miejscowymi ograniczenia korzystania z własności i z użytkowania wieczystego, jak słusznie wskazuje Wnioskodawca, nie budzą konstytucyjnych zastrzeżeń, gdyż służą zapewnieniu realizacji celów publicznych. Celem planowania przestrzennego bowiem, jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, „jako podstawowego elementu publicznoprawnego regulowania kształtu przestrzeni jest zapewnienie ładu przestrzennego i ochrony innych wartości, w szczególności tych, o których mowa w art. 1 ust. 2 u.p.z.p.; to z istoty swojej oznacza możliwość, a w określonych sytuacjach potrzebę ograniczenia prawa prywatnej własności nieruchomości gruntowych, ewentualnie także własności nieruchomości budynkowych posadowionych na gruncie. Ograniczenie takie, dokonywane w interesie publicznym w jego ogólnym rozumieniu, jest zadaniem właściwych organów władzy publicznej - przede wszystkim ustawodawcy, jako twórcy prawnych podstaw ingerencji we własność gruntową oraz władz lokalnych, na ogół gminnych, jako wyposażonych we władztwo planistyczne. Prowadzi to do wystąpienia problemu, na ile dalece możliwe jest - w warunkach demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) - ograniczenie uprawnień prywatnych

właścicieli w imię interesu publicznego, polegającego w szczególności na zapewnieniu ładu przestrzennego. W obecnej praktyce polskiej kwestia ta wydaje się jednak rodzić odwrotne pytanie - wychodząc od prawa własności, poszukuje się dopuszczalnego zakresu ograniczeń tego prawa w związku z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym” (H. Izdebski, I. Zachariasz, *Komentarz do art. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, (w:) *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. system informatyczny Lex).

Regulacja art. 36 ust. 1 u.p.z.p., przewidująca dla właścicieli (użytkowników wieczystych) rekompensatę, służy niewątpliwie zapewnieniu ochrony własności (użytkowania wieczystego), w przypadku gdy w wyniku uchwalenia planu miejscowego (zmiany planu miejscowego) powstaje sytuacja, że właściciel (użytkownik wieczysty) nie ma możliwości korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z jej przeznaczeniem bądź gdy możliwość korzystania z niej w dotychczasowy sposób zostanie w znacznym stopniu ograniczona, bez względu na to, kiedy plan został uchwalony, byleby to nastąpiło po 31 grudnia 1994 r.

Jak trafnie podnosi Wnioskodawca, na gruncie ustawy planistycznej z 2003 r. trudno jest jednak doszukać się uzasadnienia dla obecnego zróżnicowania – pod względem podmiotowym – ochrony własności oraz prawa użytkowania wieczystego.

Uzasadnienia dla obecnego pozbawienia możliwości uzyskania rekompensaty z tytułu istotnych ograniczeń w korzystaniu z przysługujących praw nie może stanowić argument, że pierwotne przeznaczenie nieruchomości na cel publiczny miało miejsce również na podstawie planów uchwalonych przed dniem 1 stycznia 1995 r.

Przepisy obowiązujące przed tą datą nie przewidywały bowiem ochrony własności i użytkowania wieczystego w razie powstania znacznych ograniczeń w korzystaniu z tych praw na skutek przeznaczenia nieruchomości przez plan

miejscowy na cel publiczny, choćby w postaci odszkodowania. Zatem, w sytuacji gdy nieruchomość w planie uchwalonym po dniu 1 stycznia 1995 r. jest ponownie przeznaczona na realizację takiego celu i cel taki nadal nie został zrealizowany, to od wielu lat mają miejsce istotne ograniczenia w wykonywaniu prawa bez jakiegokolwiek rekompensaty.

Pozbawienie omawianej grupy właścicieli (użytkowników wieczystych) uprawnień określonych w art. 36 ust. 1 u.p.z.p., jak podnosi Rzecznik Praw Obywatelskich, służyć miało zwolnieniu jednostek samorządu terytorialnego z finansowej odpowiedzialności za realizację władztwa planistycznego wobec prywatnych nieruchomości.

Należy zatem zauważyć, iż, godnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji, jednostki samorządu terytorialnego uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej i istotną część zadań wykonują we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, zaś art. 167 ust. 1 Konstytucji gwarantuje im udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.

Ustawodawca jest zatem nie tylko zobowiązany do ustanowienia regulacji prawnych, które będą zapewniały jednostkom samorządu terytorialnego rzeczywisty dochód własny, odpowiedni do powierzonych im zadań, ale także nałożony jest na niego „zakaz podejmowania takich działań, które prowadziłyby do faktycznej eliminacji dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego albo takiej ich modyfikacji, która będzie przekreślać ich odpowiednią wysokość do realizacji powierzonych tym jednostkom zadań” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 września 2013 r. w sprawie o sygn. K 22/12, OTK ZU(A) z 2013 r. Nr 7, poz. 95].

Realizacja uprawnień właścicieli (użytkowników wieczystych) przewidzianych w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. niewątpliwie powoduje uszczuplenie środków finansowych, jakimi dysponują jednostki samorządu terytorialnego.

Nie można jednak uznać, że ochrona budżetów jednostek samorządu terytorialnego (wartości konstytucyjnej) wymaga, aby planowanie przez te

jednostki realizacji celów publicznych następowało przy całkowitym pozbawieniu ochrony własności prywatnej (bez rekompensaty), np. wówczas gdy gmina od kilkudziesięciu lat planuje, w bliżej nieokreślonej przyszłości, budowę drogi na nieruchomości prywatnej.

W takich przypadkach, jak słusznie zauważa Rzecznik Praw Obywatelskich, nie można uznać, że wprowadzone zróżnicowanie ochrony własności i użytkowania wieczystego na podstawie kwestionowanego kryterium spełnia wymóg proporcjonalności. Dotyczy to zwłaszcza tych przypadków, gdy nieoczywistym jest już samo spełnienie wymagania „konieczności wprowadzonego ograniczenia” własności (użytkowania wieczystego), np. gdy nie rozpoczęto nawet przygotowań do inwestycji, na realizację której nieruchomość od kilkudziesięciu lat jest zarezerwowana w planie miejscowym.

W tej sytuacji nie można także ustalić, ochronie jakich wartości konstytucyjnych służyć ma wprowadzone w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. zróżnicowanie sytuacji właścicieli i użytkowników wieczystych, których nieruchomości w planach miejscowych uchwalonych od dnia 1 stycznia 1995 r. zostały ponownie przeznaczone na realizację celu publicznego.

Podkreślić także należy, iż dla krytycznej oceny zaskarżonego przepisu, jak trafnie podnosi RPO, istotne znaczenie ma również orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dotyczące naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 w sprawach przeciwko Polsce, w których doszło do „zamrożenia” korzystania z nieruchomości na skutek ich rezerwacji na cele publiczne.

Orzecznictwo to zostało omówione przez Wnioskodawcę, nie ma więc potrzeby jego ponownego przytaczania.

Przypomnieć natomiast można, iż - jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 27 marca 2014 r., sygn. akt III CSK 161/13 - chodzi o „wyroki ETPC z dnia: 14 listopada 2006 r. w sprawie Skibińscy przeciwko Polsce, skarga nr 52589/99, z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie Rosiński przeciwko Polsce, skarga

nr 17373/02, z dnia 6 września 2007 r. w sprawie Skrzyńscy przeciwko Polsce, skarga nr 38672/02, z dnia 8 stycznia 2008 r. w sprawie Pietrzak przeciwko Polsce, skarga nr 38185/02, z dnia 26 lutego 2008 r. w sprawie Buczkiewicz przeciwko Polsce, skarga nr 10446/03, z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie Tarnawczyk przeciwko Polsce, skarga nr 27480/02. W sprawach tych (...) ETPC stwierdził ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości na skutek zarezerwowania ich pod inwestycje publiczne w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego sprzed 1 stycznia 1995 r. Przewidywane inwestycje drogowe nie były przez wiele lat realizowane, a skarżący nie mogli korzystać ze swoich nieruchomości według swojej woli, nie uzyskując ochrony swoich praw w drodze administracyjnej i sądownoadministracyjnej. Za niedopuszczalne uznał Trybunał pozostawianie właścicieli w długoletniej niepewności co do ostatecznego przeznaczenia ich nieruchomości. Ustalił bezprawność wieloletniego uchylania się od realizacji planu zagospodarowania przestrzennego, przyznając właścicielom w tych sytuacjach prawo do odszkodowania za rezerwację gruntu. W konsekwencji uznał, że Polska dopuściła się naruszenia równowagi między potrzebą realizacji interesu powszechnego a obowiązkiem poszanowania praw jednostki, ponieważ doszło do nałożenia na skarżących nadmiernych, indywidualnych obciążeń. Zachowanie równowagi między interesem prywatnym a publicznym było też kluczowym elementem oceny przez ETPC naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 w wyrokach: z dnia 6 listopada 2007 r. w sprawie Bugajny i inni przeciwko Polsce, nr skargi 22531/05, z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie Wiśniewska przeciwko Polsce, nr skargi 9072/02. Odnosząc się do tej kwestii w sprawie Tarnawczyk przeciwko Polsce ETPC stwierdził, że skarżąca została pozbawiona prawa do odszkodowania za ograniczenia wynikające z postępowania wszczętego w związku z planowanym wywłaszczeniem jej mienia i uznał, że została naruszona właściwa równowaga między wymogami interesu publicznego a koniecznością ochrony praw skarżącej. Podkreślił, że władze

lokalne nie wyznaczyły ram czasowych wykonania planu budowy drogi, a obowiązujące przepisy nie przewidywały prawa odszkodowania dla właścicieli. Stwierdził naruszenie art. 1 Protokołu nr 1, gdyż stan rzeczy wskazywał na brak odpowiedniej staranności w zakresie zrównoważenia interesów skarżącej z potrzebami władz lokalnych wynikającymi z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” (system informatyczny Lex, nr 1489248).

Reasumując, zakwestionowany art. 36 ust. 1 ustawy planistycznej z 2003 r. - 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 nim roszczeń wymaga wykazania, że korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone - ocenić należy jako niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Art. 36 ust. 1 u.p.z.p. w zaskarżonym zakresie Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił również niezgodność z 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 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Z uwagi na ocenę, że art. 36 ust. 1 u.p.z.p. jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, kontrola zakwestionowanej regulacji z pozostałymi, wymienionym wyżej, wzorcami kontroli staje się zbędna.

Zgodnie bowiem z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w sytuacji gdy wystąpi niezgodność kwestionowanej regulacji z jednym ze wzorców kontroli, można zaniechać dalszej jej merytorycznej oceny [*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r. w sprawie o sygn. K 2/12, OTK ZU(A) z 2012 r. Nr 10, poz. 121].

Postępowanie w zakresie kontroli art. 36 ust. 1 u.p.z.p. z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, podlega zatem umorzeniu, ze względu na zbędność wydania wyroku.

Z powyższych względów, przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Marzena Kowalska*  
Zastępca Prokuratora Generalnego



