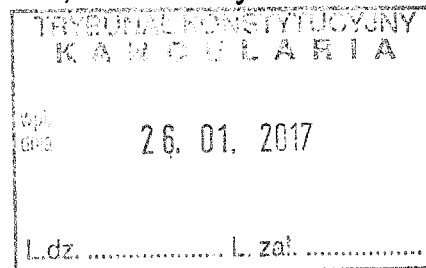




SEJMN  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt SK 22/16  
BAS-WPTK-1750/16

Warszawa, dnia 26 stycznia 2017 r.



### **Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 35 ust. 1 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej J W jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.) w zakresie, w jakim obniżenie wartości nieruchomości odnosi do kryterium faktycznego sposobu jej wykorzystywania w okresie tzw. luki planistycznej w przypadku, gdy przeznaczenie nieruchomości zostało określone mniej korzystnie niż w miejscowym 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. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

## Uzasadnienie

### **I. Stan faktyczny**

Niniejsza sprawa została zainicjowana skargą konstytucyjną J W (dalej: skarżąca) na tle następującego stanu faktycznego.

Skarżąca była do października 2011 r. właścicielką nieruchomości położonej w C , która, zgodnie z Planem Ogólnym Zagospodarowania Przestrzennego Miasta C , zatwierdzonym uchwałą Rady Miejskiej nr z czerwca 1992 r., leżała na terenie przeznaczonym do zabudowy o charakterze jednorodzinny z możliwością jej uzupełnienia także o lokalizację zakładów rzemieślniczych. Plan ten obowiązywał do grudnia 2002 r. Kolejny plan zagospodarowania przestrzennego został zatwierdzony czerwca 2007 r. uchwałą Rady Miejskiej w C nr i wszedł w życie w dniu października 2007 r. Zgodnie z nowym planem, nieruchomość należąca do skarżącej jest położona na terenach dróg powiatowych głównych. W okresie pomiędzy obowiązywaniem obu ww. planów, dla terenów, na których znajduje się ta nieruchomość, obowiązywało Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta C (dalej: studium uwarunkowań), uchwalone przez Radę Miejską listopada 2000 r., uchwałą nr , zgodnie z którym parcela skarżącej położna była w „strefie zainwestowania miejskiego o funkcjach mieszanych, położona poza śródmieściem – w tym lokalne ośrodki usługowe”. Początkowo skarżąca była współwłaścicielką przedmiotowej nieruchomości , w udziale wynoszącym prawa własności, a wyłączną właścicielką stała się lutego 2009 r. na mocy umowy W dniu października 2011 r., skarżąca zbyła całą nieruchomość na mocy umowy sprzedaży. Nieruchomość ta nie była zabudowana ani w okresie obowiązywania planu zagospodarowania przestrzennego z czerwca 1992 r., ani w okresie obowiązywania studium uwarunkowań z listopada 2000 r., a także nie została zabudowana po dniu wejścia w życie nowego planu miejscowego z czerwca 2007 r. Działka posiada możliwość uzbrojenia oraz dostęp do drogi publicznej i jest położona przy drodze powiatowej. Nieruchomość porasta trawa, kilkanaście drzew i krzewów. Skarżąca nie podejmowała na nieruchomości żadnych czynności, tzn. ani

jej nie zabudowywała, ani nie uprawiała, oferowała ją natomiast do sprzedaży jako działkę budowlaną, zgodnie z jej przeznaczeniem w ww. studium uwarunkowań.

Skarżąca, na podstawie art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm., dalej: u.p.z.p.), wniosła września 2012 r. do Sądu Okręgowego w B

powództwo o zasądzenie na jej rzecz od pozwanej gminy C kwoty zł tytułem odszkodowania za obniżenie wartości ww. nieruchomości, spowodowane uchwaleniem nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W toku postępowania przed sądem I instancji, został sporządzony przez biegłą sądową operat szacunkowy z sierpnia 2013 r., zgodnie z którym wartość działki należącej do skarżącej, przy uwzględnieniu jej przeznaczenia określonego przed uchwaleniem nowego planu, a zgodnego z zapisami studium, wynosi zł, natomiast przy uwzględnieniu jej przeznaczenia określonego w obecnie obowiązującym planie, wynosi zł. Wysokość obniżenia wartości przedmiotowej nieruchomości w związku z uchwaleniem nowego planu zagospodarowania przestrzennego została zatem ustalona przez biegłą na kwotę zł.

Następnie, na zlecenie sądu I instancji, biegła sądowa ponownie obliczyła wartość nieruchomości skarżącej w oparciu o faktyczny sposób wykorzystania nieruchomości przed uchwaleniem nowego planu, przyjmując, że było to wykorzystanie o charakterze rolniczym, na kwotę zł. W oparciu o opinię biegłej z maja 2014 r., sąd I instancji ustalił, że wartość nieruchomości skarżącej w związku z uchwaleniem nowego planu, nie tylko nie uległa obniżeniu, ale wręcz wzrosła. Wobec powyższego, wyrokiem z września 2014 r., sygn. akt ,

Sąd Okręgowy w B oddalił powództwo w całości. Od tego wyroku skarżąca wniosła apelację z września 2014 r., zarzucając mu zarówno naruszenie przepisu prawa materialnego, tj. art. 37 ust. 1 w związku z 36 ust. 3 u.p.z.p., popełnione na skutek jego błędnej wykładni, jak i sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego. Równocześnie skarżąca ograniczyła żądanie pozwu do kwoty zł, stanowiącej połowę obniżenia wartości nieruchomości, wyliczonej przez biegłą w pierwszym operacie szacunkowym, pomniejszoną o połowę kwoty zapłaty uzyskanej z tytułu sprzedaży nieruchomości. Sąd Apelacyjny (dalej: SA) w K nie podzielił zarzutów podniesionych przez skarżącą i wyrokiem z marca 2015 r. (sygn. akt ) oddalił apelację, uznając ustalenia sądu I instancji za prawidłowe

i wyczerpujące. Podstawą rozstrzygnięć obu sądów orzekających były przepisy art. 36 ust. 3 oraz art. 37 ust. 1 u.p.z.p. W ocenie sądów, dla ustalenia wartości nieruchomości sprzed uchwalenia nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a więc z okresu tzw. luki planistycznej, należy wziąć pod uwagę faktyczny sposób wykorzystywania tej nieruchomości z tego okresu, rozumiany dosłownie jako sposób rzeczywisty, a nie hipotetyczny czy potencjalny. Zdaniem sądów obu instancji, okoliczność, że skarżąca miała prawną możliwość wykorzystania swojej nieruchomości jako działki budowlanej, zgodnie z przeznaczeniem przewidzianym w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jednakże z możliwości tej nie skorzystała, nie mieści się w zakresie pojęcia „faktycznego sposobu korzystania z nieruchomości”, jakim posługuje się art. 37 ust. 1 u.p.z.p. Skarżąca złożyła skargę kasacyjną od wyroku SA w K z marca 2015 r. Sąd Najwyższy (dalej: SN), postanowieniem z marca 2016 r. (sygn. akt ), odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej skarżącej do rozpoznania, wskazując, po pierwsze, że jego kognicja nie obejmuje rozstrzygnięcia wątpliwości praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych, a po drugie – iż zagadnienia dotyczące wysokości odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w związku z jej zbyciem, o którym mowa w art. 36 ust. 3 i art. 37 ust. 1 u.p.z.p., były wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi SN.

## **II. Przedmiot kontroli i zarzuty skarżącej**

Przedmiotem kontroli wskazanym w pytaniu prawnym jest art. 37 ust. 1 u.p.z.p., który ma następujące brzmienie:

„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.”

Zgodnie z art. 36 ust. 3 u.p.z.p., 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 art. 36 ust. 1 i ust. 2 u.p.z.p. (tj. żądania odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo żądania wykupienia nieruchomości lub jej części), może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.

W ocenie skarżącej, art. 37 ust. 1 u.p.z.p. tak, jak został on zinterpretowany i zastosowany w jej sprawie przez Sąd Okręgowy w B oraz SA w K, narusza konstytucyjną zasadę równości i równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz prawo równej ochrony własności (art. 64 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji), a także zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Skarżąca kwestionuje art. 37 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie, w jakim obniżenie wartości nieruchomości, w związku z uchwaleniem nowego planu zagospodarowania przestrzennego, odnosi się do kryterium jej faktycznego wykorzystania w okresie tzw. luki planistycznej, tj. w sytuacji, gdy przeznaczenie nieruchomości w nowym planie zostało określone mniej korzystnie niż w planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r., który wygasł z dniem 1 stycznia 2003 r., oraz mniej korzystnie niż w studium uwarunkowań obowiązującym przed uchwaleniem nowego planu. W ocenie skarżącej, wydany w jej sprawie prawomocny wyrok SA w K narusza konstytucyjną zasadę równości, prawo do równej ochrony własności oraz zasadę sprawiedliwości społecznej, gdyż stawia ją, jako właścicielkę nieruchomości położonej na terenie gminy, która opóźniła się z uchwaleniem nowego miejscowego planu, w sytuacji gorszej, niż właścicieli tych nieruchomości, które położone są na terenach objętych ciągłością działań planistycznych gmin, a których przeznaczenie w poprzednim i nowym planie było identyczne jak przeznaczenie nieruchomości należącej do skarżącej. Jak zaznacza skarżąca, gdyby nie opieszałość gminy C w uchwaleniu nowego planu (co nastąpiło po niemal pięciu latach od wygaśnięcia poprzedniego planu), dla ustalenia czy wartość nieruchomości skarżącej uległa obniżeniu w wyniku uchwalenia tego planu, brano by pod uwagę wartość tej nieruchomości według przeznaczenia w dawnym planie zagospodarowania przestrzennego oraz jej wartość według przeznaczenia w nowym planie. Bez znaczenia byłaby wówczas okoliczność, czy skarżąca podejmowała jakiegokolwiek kroki w celu zabudowania swojej nieruchomości, a zatem jak ją faktycznie



uznać, w ocenie skarżącej, także za niezgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej, która wyraża konieczność sprawiedliwego łączenia interesu ogółu i interesów jednostki.

Ponadto, jak zaznacza skarżąca, z obecnego brzmienia art. 37 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że gdyby tylko skarżąca podjęła jakieś działania faktyczne na swojej nieruchomości zmierzające do jej zabudowania, byłaby uprawniona do otrzymania odszkodowania przewidzianego w art. 36 ust. 3 u.p.z.p., gdyż wówczas wartość tej nieruchomości zostałaby obliczona jak dla działki budowlanej, przez co okazałoby się, że jest ona wyższa, niż wartość tej nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem w nowym planie zagospodarowania przestrzennego. W ocenie skarżącej, została ona niejako ukarana za to, że posiadając działkę, którą – zgodnie ze studium uwarunkowań oraz z poprzednim planem – mogła zabudować, nie zabudowała jej. Z treści prawa własności wynika, że właściciel może, poza ograniczeniami wyraźnie przewidzianymi prawem, dowolnie i swobodnie korzystać ze swojej własności, a nawet nie korzystać z niej wcale, tak jak skarżąca nie korzystała ze swej nieruchomości gruntowej, mającej, w myśl poprzedniego planu miejscowego oraz studium uwarunkowań, przeznaczenie budowlane. Dlatego też w ocenie skarżącej zaskarżony przepis stanowi nieproporcjonalną ingerencję w jej prawo własności.

### **III. Analiza formalnoprawna**

1. Zgodnie z art. 79 Konstytucji skargę konstytucyjną może wnieść każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone. Skarga konstytucyjna może zostać wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. poz. 2072, dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK).

Skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony wolności i praw podmiotowych, inicjującym tzw. konkretną kontrolę konstytucyjności. W myśl stałego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Jak

podkreślił Trybunał w postanowieniu z 22 lutego 2001 r. (sygn. akt Ts 193/00), funkcja skargi konstytucyjnej jako instrumentu ochrony konstytucyjnych wolności bądź praw skarżącego przesądza o konieczności istnienia merytorycznego związku pomiędzy treścią zakwestionowanej normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniu praw lub wolności konstytucyjnych. Zdaniem Trybunału: „[R]egulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej musi więc w ten sposób determinować w sensie normatywnym treść wydanego orzeczenia, iż prowadzi to do wskazanego w skardze naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych przysługujących skarżącemu” (por. postanowienia TK z: 24 stycznia 1999 r., sygn. akt Ts 124/98; 8 sierpnia 1999 r., sygn. akt Ts 61/99; 1 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 170/99; 2 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 169/99 oraz wyrok TK z 17 kwietnia 2000 r., sygn. akt SK 3/99).

2. Ostatecznym orzeczeniem, z którym skarżąca wiąże naruszenie konstytucyjnych praw, jest wyrok Sądu Apelacyjnego w K z marca 2015 r. (sygn. akt ), w którym sąd ten oddalił apelację skarżącej od wyroku Sądu Okręgowego w B Wyrok ten zyskał przymiot ostateczności w wyniku odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej skarżącej do rozpoznania przez Sąd Najwyższy (postanowienie SN z marca 2016 r., sygn. akt ). W ocenie Sejmu, przesłankę formalną skargi konstytucyjnej, jaką jest wymóg, aby zaskarżony przepis stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia, z którym skarżący łączy naruszenie swoich konstytucyjnych praw lub wolności, należy uznać za spełnioną. Zaskarżony art. 37 ust. 1 u.p.z.p. stanowił podstawę rozstrzygnięcia sądów obydwu instancji rozstrzygających o prawie skarżącej do odszkodowania z tytułu obniżenia wartości należącej do niej nieruchomości w rezultacie uchwalenia nowego planu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku ze sprzedażą tej nieruchomości.

3. Z punktu widzenia formalnoprawnej dopuszczalności rozpoznania przedmiotowej skargi konstytucyjnej, wątpliwości może budzić kwestia, czy nie stanowi ona skargi na wykładnię i stosowanie prawa przez sądy. Ponieważ kontrola stosowania prawa pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, pozytywne rozstrzygnięcie tej kwestii uzasadniałoby wniosek o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK ze



względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Stanowisko takie w niniejszej sprawie reprezentuje Prokurator Generalny w piśmie z 26 września 2016 r. (nr PK VIII TK 116.2016). W ocenie Prokuratora Generalnego, wydane w sprawie skarżącej wyroki sądów stanowią przykład wadliwej praktyki orzeczniczej, a przyjęte w nich rozumienie pojęcia „faktyczny sposób wykorzystania nieruchomości” nie spełnia kryteriów stałości, powszechności i powtarzalności, aby można było przyjąć, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie normatywnej treści, co, zgodnie ze stałym orzecznictwem Trybunału, stanowi warunek poddania go kognicji sądu konstytucyjnego.

W myśl tego orzecznictwa, kwestionowanie samej wykładni przepisów prawnych czy też kwestionowanie innych faz stosowania prawa (ustalanie stanów faktycznych, subsumpcja) nie jest objęte kognicją Trybunału, tym niemniej powszechnie przyjęty, przez organy stosujące prawo, sposób rozumienia przepisów prawnych jest nierozdzielnie związany z treścią normatywną tych przepisów, a w konsekwencji z normami prawnymi konstruowanymi na gruncie tych przepisów. W takim sensie wykładnia przepisów prawnych mieści się w obszarze kognicji Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie stwierdzał, że jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA), to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju (zob. m.in. wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; 28 stycznia 2003 r., sygn. akt SK 37/01; 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06). Kontrola konstytucyjności będzie dopuszczalna w stosunku do takiej treści przepisu, jaką uzyskał on w wyniku „jednolitej, powszechnej i stałej” wykładni sądowej (zob. postanowienie TK z 16 października 2007 r., sygn. akt SK 13/07; por. postanowienie TK z 21 września 2005 r., sygn. akt SK 32/04; wyrok TK z 6 września 2001 r., sygn. akt P 3/01). W orzecznictwie Trybunału wskazuje się również na okoliczność limitującą, której wystąpienie wyłącza możliwość uznania, że treść normatywna danego przepisu jest zgodna z jego rozumieniem przejawiającym się w praktyce organów stosujących prawo. Przyjęta interpretacja nie może być kwestionowana przez przedstawicieli doktryny (zob. np. postanowienie TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 37/04).

4. Rozstrzygnięcie wskazanego formalnoprawnego zagadnienia należy poprzedzić przedstawieniem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów powszechnych i administracyjnych w zakresie zasad ustalania odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w następstwie zmiany jej przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w przypadku wystąpienia tzw. luki planistycznej. Pojęciem „luki planistycznej” orzecznictwo i doktryna posługują się na oznaczenie czasu pomiędzy wygaśnięciem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przed 1 stycznia 1999 r., co nastąpiło z dniem 1 stycznia 2003 r. względnie 31 grudnia 2003 r., a dniem uchwalenia nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez radę gminy. W okresie luki planistycznej przeznaczenie nieruchomości może określać uchwalone przez radę gminy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które nie stanowi jednak aktu prawa miejscowego (art. 9 ust. 5 u.p.z.p.). W okolicznościach sprawy, na kanwie której została sformułowana skarga konstytucyjna, nastąpiło przerwanie ciągłości planistycznej. „Stary” plan zagospodarowania przestrzennego Miasta C z czerwca 1992 r. utracił moc obowiązującą 31 grudnia 2002 r., a nowy plan został uchwalony dopiero 1 czerwca 2007 r. i wszedł w życie w dniu 1 października 2007 r. W okresie luki planistycznej obowiązywało studium uwarunkowań z 1 listopada 2000 r., zgodnie z którym nieruchomość skarżącej była położona „w strefie zainwestowania miejskiego o funkcjach mieszanych”.

W zależności od tego, czy zmiana planistycznego przeznaczenia nieruchomości w nowym (uchwalonym lub zmienionym) miejscowym planie doprowadziła do wzrostu albo obniżenia jej wartości, przepisy u.p.z.p. przewidują różne konsekwencje prawne dla gminy i właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości. W przypadku wzrostu wartości nieruchomości, w razie jej zbycia, gmina pobiera od właściciela (użytkownika wieczystego) tzw. rentę planistyczną, czyli jednorazową opłatę z tego tytułu (art. 36 ust. 4 u.p.z.p.). Natomiast w przypadku obniżenia tej wartości, właściciel albo użytkownik wieczysty, który zbywa nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w art. 36 ust. 1 i ust. 2 u.p.z.p., może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości (art. 36 ust. 3 u.p.z.p.). Celem art. 36 ust. 3 u.p.z.p. jest ochrona

właściciela lub użytkownika wieczystego przed negatywnymi skutkami zmian planistycznych powodujących obniżenie wartości nieruchomości.

Zasady ustalania zarówno opłaty planistycznej, jak i odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, określa art. 37 ust. 1 u.p.z.p., który (w zdaniu drugim) przewiduje, że 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.

Zaskarżony art. 37 ust. 1 u.p.z.p. był już raz przedmiotem kontroli Trybunału. W wyroku z 9 lutego 2010 r. (sygn. akt P 58/08) sąd konstytucyjny stwierdził, że art. 37 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie, w jakim wzrost wartości nieruchomości odnosi do kryterium faktycznego jej wykorzystywania w sytuacjach, gdy przeznaczenie nieruchomości zostało określone tak samo jak w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r., który utracił moc z powodu upływu terminu wyznaczonego w art. 87 ust. 3 u.p.z.p., jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji. Jak zaznaczył TK w uzasadnieniu tego wyroku, „[S]ytuacja właścicieli nieruchomości położonych tam, gdzie na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nowe plany miejscowe uchwalono po wygaśnięciu starych, różni się od sytuacji innych właścicieli nieruchomości położonych tam, gdzie, zgodnie z ustawą, nowe plany zastąpiły stare w trakcie ich obowiązywania. Dochodzi tu do zróżnicowania sytuacji właścicieli nieruchomości pod względem zaistnienia związku między uchwaleniem planu a wzrostem wartości zbywanej nieruchomości i w efekcie pobraniem przez gminę opłaty. Celem, który można uznać za właściwy, przewidywanym przez ustawodawcę, jest powiązanie uchwalenia miejscowego planu ze wzrostem wartości nieruchomości i, w założeniu również, ceny jej zbycia. Uzasadnione wtedy jest osiągnięcie korzyści zarówno przez sprzedającego, jak i przez gminę, która do wzrostu wartości się przyczyniła. Brak aktywności gminy w uchwalaniu lub zmianie miejscowego planu przy jednoczesnym pobraniu opłaty w sytuacji, gdy nowo uchwalony plan nie zmienił w istocie przeznaczenia terenów i zasad ich zagospodarowania w stosunku do poprzednio obowiązującego, wygasłego planu, prowadzi do zróżnicowania, które nie jest w żaden sposób uzasadnione. Trybunał podkreśla, że ustawodawca nie wskazał

jakichkolwiek wartości, przemawiających za takim sposobem działania organów gminy, różnicującym sytuację prawną właścicieli i użytkowników wieczystych – zbywców nieruchomości w gminie. Poddaną kontroli regulację należy więc uznać za niezgodną z art. 32 Konstytucji”. W ocenie Trybunału, „[W]łaściciele nieruchomości nie mogli spodziewać się sytuacji, w której gminy posiadające miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego doprowadzą do utraty ich mocy na skutek zaniedbania w prowadzeniu polityki przestrzennej na swoim obszarze. Nie powinni oni ponosić negatywnych konsekwencji nieobowiązania planu miejscowego z powodu zaniechania działań przez władzę lokalną. A tak właśnie dzieje się wskutek działania zaskarżonego przepisu art. 37 ust. 1 ustawy. WSA [Wojewódzki Sąd Administracyjny, tj. sąd, który zadał pytanie prawnej inicjujące relacjonowane postępowanie przed TK – uwaga własna] słusznie podkreśla, że 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 z jego opłatowymi konsekwencjami”. Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez art. 37 ust. 1 u.p.z.p. zasady sprawiedliwości społecznej, Trybunał stwierdził, że „pogorszenie położenia prawnego właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, determinowane przyczynami całkowicie od nich niezależnymi należy uznać, w świetle przedstawionych argumentów, 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” (por. wyrok TK z 4 maja 2004 r., sygn. K 8/03).

Realizacją powołanego wyroku TK na poziomie ustawowym jest art. 87 ust. 3a u.p.z.p. dodany przez ustawę z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 153, poz. 901). Przepis ten ma następujące brzmienie: „Jeżeli uchwalenie planu miejscowego nastąpiło po dniu 31 grudnia 2003 r. w związku z utratą mocy przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony przed dniem 1 stycznia 1995 r., przepisu art. 37 ust. 1 zdanie drugie niniejszej ustawy, w odniesieniu do wzrostu wartości nieruchomości, nie stosuje się, o ile wartość nieruchomości określona przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r. jest większa, niż wartość nieruchomości określona przy uwzględnieniu faktycznego sposobu jej

wykorzystywania po utracie mocy tego planu. W takim przypadku wzrost wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 4, stanowi różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu planu miejscowego a jej wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w planie miejscowym uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r.". Co istotne dla rozstrzygnięcia analizowanego tu problemu, ostatecznie uchwalone brzmienie tego przepisu odbiegało od pierwotnego projektu, zgłoszonego przez Senat (por. druk sejmowy nr 3610/VI kadencja). W projekcie tym proponowano, aby przewidziana w art. 87 ust. 3a zdanie 2 u.p.z.p. zasada, iż różnicę wartości nieruchomości ustala poprzez porównanie jej przeznaczenia w planie „nowym” i „starym”, tj. uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r., dotyczyła zmiany wartości nieruchomości w obydwu kierunkach, tzn. zarówno jej wzrostu, jak i obniżenia. Projekt senacki został wprawdzie pozytywnie zaopiniowany przez Radę Ministrów, jednak ostatecznie stwierdziła ona, że wyrok TK 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 wobec senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, druk 3610/VI kad.).

5. W orzecnictwie sądów zarówno powszechnych, jak i administracyjnych, nie wykształciła się jednolita linia orzecznicza dotycząca zasad ustalania odszkodowania przysługującego właścicielom nieruchomości, których wartość uległa obniżeniu w wyniku uchwalenia nowego planu miejscowego po okresie luki planistycznej w podanym wyżej znaczeniu.

Ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego harmonizuje orzecnictwo Sądu Najwyższego. W wyroku z 8 stycznia 2009 r. (sygn. akt I CNP 82/08) Sąd Najwyższy stwierdził, iż nie ma przeszkód do uwzględniania danych wynikających z poprzedniego planu i pomocniczego odwołania się niego, gdyż brak jest podstaw do przyjęcia, że dotychczasowe przeznaczenie nieruchomości i charakter terenu

ulegają automatycznej zmianie wraz z wygaśnięciem w 2003 r. mocy obowiązującej poprzedniego planu. Stanowisko to Sąd Najwyższy podtrzymał w wyroku z 3 czerwca 2013 r. (sygn. akt IV CSK 680/12) i rozwinął w wyroku z 9 kwietnia 2015 r. (sygn. akt II CSK 336/14). W ostatnim z wymienionych orzeczeń Sąd Najwyższy odrzucił, jako błędne, podejście zrównujące sytuację, w której dany obszar nigdy nie był objęty planem miejscowym z sytuacją, w której uchwalony przed 1995 r. plan, przewidujący określone przeznaczenie danego terenu i jego zagospodarowanie, utracił moc z dniem 31 grudnia 2003 r., a gmina nie uchwaliła przed tym dniem nowego planu, przez co doszło do tzw. luki planistycznej. W ocenie SN, także w takiej sytuacji należy badać, czy wskutek wejścia nowego planu zagospodarowania przestrzennego właściciel doznał ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości zgodnym z dotychczasowym jej przeznaczeniem przewidzianym w poprzednim planie. Sąd Najwyższy stwierdził ponadto, że skutkiem odmiennego założenia byłoby nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji uprawnionych, którym – co do zasady – przysługiwałyby roszczenia wtedy, gdy nowy plan bezpośrednio zastąpił poprzedni, a byłiby go pozbawieni wówczas, gdy gmina doprowadziła swym zaniechaniem do „luki planistycznej”. Również w innych wyrokach SN przyjmował, że ocenę, czy nieruchomość może być wykorzystana w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem powinno się opierać nie tylko na uprzednim faktycznym jej wykorzystaniu, lecz za wystarczające należy uznać ustalenie potencjalnej możliwości korzystania z niej w zamierzony sposób, i to niezależnie od tego, czy uprawniony te potencjalne możliwości jakkolwiek już zrealizował (tak wyroki SN z: 19 grudnia 2006 r., sygn. akt V CSK 332/06; 8 stycznia 2009 r., sygn. akt I CNP 82/08; 9 września 2009, sygn. akt V CSK 46/09; 5 lipca 2012 r., sygn. akt IV CSK 619/11; 9 kwietnia 2015 r., sygn. akt II CSK 336/14; 9 września 2015 r., sygn. akt IV CSK 754/14). Podobny pogląd jest także reprezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych (tak np. wyrok NSA z 4 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1378/11; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego [dalej: WSA] we Wrocławiu z: 24 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 48/10, i 3 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 658/11).

Pogląd przeciwny, który również jest przyjmowany w wyrokach sądów powszechnych i administracyjnych zapadłych już po wydaniu przez TK wyroku z 9 lutego 2010 r. (sygn. akt P 58/08), zakłada, że przez faktyczny sposób wykorzystania nieruchomości na tle art. 37 ust. 1 zdanie 2 u.p.z.p. należy rozumieć

wyłącznie jej rzeczywiste wykorzystanie przez właściciela albo użytkownika wieczystego w okresie luki planistycznej. Skoro w okresie tym nie uzyskał on decyzji o warunkach zabudowy dla danej działki, to nie ma podstaw do doszukiwania się innego przeznaczenia terenu, niż rzeczywisty sposób jego wykorzystania. Przykładowo, w wyroku z 27 listopada 2014 r. (sygn. akt II OSK 1146/13) NSA stwierdził, że „przez faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości w świetle ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy rozumieć wyłącznie stan rzeczywisty nieruchomości przed uchwaleniem planu, a nie potencjalne możliwości jej zagospodarowania”. Podobnie WSA w Krakowie w wyroku z 4 lipca 2013 r. (sygn. akt II SA/Kr 558/13) stwierdził, iż „[Z] art. 37 ust. 1 u.p.z.p. jednoznacznie wynika, że w przypadku luki planistycznej należy uwzględniać faktyczny sposób wykorzystania nieruchomości, a nie potencjalną możliwość zabudowy wynikającą z ewentualnej możliwości uzyskania decyzji o warunkach zabudowy”. Taki pogląd został również wyrażony w wyrokach: SA w Katowicach z 30 czerwca 2015 r. (sygn. akt I ACa 111/15); NSA z 13 grudnia 2012 r. (sygn. akt II OSK 1496/11); WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 14 maja 2015 r. (sygn. akt II SA/Go 151/15); WSA w Gliwicach z 23 maja 2014 r. (sygn. akt II SA/Gl 6/14); WSA w Warszawie z 9 listopada 2010 r. (sygn. akt IV SA/Wa 1720/10); WSA w Poznaniu z 19 stycznia 2011 r. (sygn. akt IV SA/Po 834/10). W tę linię orzecznictwa wpisują się również wyroki sądów powszechnych wydane w sprawie skarżącej.

W ocenie Sejmu, zarysowane dwie przeciwstawne linie orzecznicze uzasadniają wniosek, że wykładnia zaskarżonego przepisu przyjęta w wyrokach wydanych w sprawie skarżącej nie ma jedynie wyjątkowego, jednostkowego charakteru. Pomimo pewnej przewagi judykatów akceptujących stanowisko harmonizujące z wyrokiem TK z 9 lutego 2010 r. (sygn. akt P 58/08) również w odniesieniu do zasad ustalania odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w wyniku przyjęcia nowego planu zagospodarowania po okresie luki planistycznej, w orzecznictwie sądów powszechnych i administracyjnych reprezentowane jest stanowisko przeciwstawne, odwołujące się do językowej wykładni art. 37 ust. 1 zdanie drugie u.p.z.p. Ta linia orzecznicza znajduje również wsparcie w aktualnym brzmieniu art. 87 ust. 3a u.p.z.p., który, jak wskazano, wbrew pierwotnym propozycjom projektodawcy, dotyczy wyłącznie przypadków, w których doszło do wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia nowego

miejscowego planu, a więc znajduje zastosowanie jedynie w odniesieniu do ustalenia opłaty planistycznej. W ocenie Sejmu nie można zasadnie twierdzić, że zaskarżony przepis uzyskał w wyniku „jednolitej, powszechnej i stałej” wykładni sądowej normatywną treść, która harmonizuje ze stanowiskiem TK wyrażonym w wyroku z 9 grudnia 2010 r. Sejm nie podziela również stanowiska Prokuratora Generalnego, iż zaskarżony art. 37 ust. 1 zdanie drugie u.p.z.p., w rozumieniu przyjętym przez sądy instancyjne w sprawie skarżącej, leży poza kognicją TK z tego powodu, że nie może być on uznany za przejaw stabilnej linii orzeczniczej determinującej normatywny sens tego przepisu. Przedmiotowej skargi konstytucyjnej nie można uznać za skargę na stosowanie prawa, ponieważ prawomocny wyrok, z którym skarżąca wiąże naruszenie swoich konstytucyjnych praw, nie ma jedynie jednostkowego (wyjątkowego) charakteru, lecz, jak wynika z analizy judykatury, wpisuje się w linię reprezentowaną w orzecznictwie sądów powszechnych i administracyjnych, opierającą się na literalnej wykładni pojęcia „faktyczny sposób wykorzystania nieruchomości”, występującego w zaskarżonym przepisie. Należy też zaznaczyć, że w wyroku z                    marca 2015 r. (sygn. akt                    ) SA w K                    uznał wyrok TK z 9 grudnia 2010 r., który został przywołany przez skarżącą w apelacji, za irrelevantny dla okoliczności rozstrzyganej sprawy, gdyż „celem tego orzeczenia stała się ochrona obywateli przed nadmiernym fiskalizmem Państwa”, natomiast w sprawie skarżącej nie chodziło o ustalenie opłaty planistycznej, lecz wysokości przysługującego jej odszkodowania z tytułu zmiany przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym. Jak stwierdził SA w K                    , przepisy prawa materialnego w tym zakresie (tj. m.in. art. 37 ust. 1 u.p.z.p.) „zostały prawidłowo zinterpretowane i zastosowane” przez sąd I instancji. Przedmiotem skargi konstytucyjnej skarżąca uczyniła więc przepis art. 37 ust. 1 u.p.z.p. w literalnym brzmieniu, a zarazem w takim sensie normatywnym, jaki został przyjęty przez sądy instancyjne w rozstrzyganej przez nie sprawie skarżącej. W ocenie Sejmu, w katalogu negatywnych formalnych przesłanek skargi konstytucyjnej nie mieści się okoliczność, że organ państwa, ostatecznie rozstrzygając o prawach lub wolnościach skarżącego, oparł się na przyjmowanej w orzecznictwie językowej wykładni zaskarżonego przepisu, odrzucając zarazem możliwość takiej wykładni, która zapewniłaby jego zgodność z Konstytucją. Sam fakt, że w praktyce orzeczniczej reprezentowane są różne linie wykładni i zastosowania zaskarżonego przepisu, nie może pozbawiać skarżącą wynikającego z art. 79 Konstytucji prawa do złożenia



skargi konstytucyjnej. Istotne znaczenie ma przy tym okoliczność, że *in casu* rozbieżność orzecznicza nie może być usunięta w drodze nadzoru jurysdykcyjnego Sądu Najwyższego, skoro nie jest ona efektem wymiaru sprawiedliwości realizowanego wyłącznie przez sądy powszechne (na co zwrócił uwagę SN w postanowieniu z marca 2016 r., sygn. akt , o odmowie przyjęcia do rozpoznania skargi kasacyjnej wniesionej przez skarżącą).

#### **IV. Wzorce konstytucyjne**

##### **1) Artykuł 32 Konstytucji (zasada równości) i art. 64 ust. 2 Konstytucji (zasada równej ochrony praw majątkowych)**

1. Zgodnie ze stałą linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną samodzielne przywołanie zasady równości jako wzorca kontroli stanowi okoliczność prowadzącą do jego umorzenia (zob. np. postanowienia TK z: 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01; 1 października 2003 r., sygn. akt SK 29/02; 3 listopada 2004 r., sygn. akt SK 24/01; wyrok TK z 18 listopada 2014 r., sygn. akt SK 7/11). Artykuł 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną i dlatego może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej tylko wraz z zarzutem naruszenia innych, konkretnie wskazanych konstytucyjnych praw lub wolności. Przedmiotowa skarga konstytucyjna spełnia ten warunek, gdyż skarżąca powołała art. 32 ust. 1 Konstytucji wraz z zarzutem naruszenia konstytucyjnego prawa do równej ochrony własności (art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji).

2. Zasada równości 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.

Zgodnie ze stałym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego równość wobec prawa oznacza, iż: „wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo” (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 cechą faktyczną, 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 przekonujących 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, że żadnej z tych zasad nie sposób definiować bez jednoczesnego nawiązania do drugiej (por. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, komentarz do art. 32, s. 23-24; wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06; orzeczenia TK z: 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt K 7/90; 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; w tym kierunku także wyroki TK z: 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06; 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98).

3. 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. Różnicowanie 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. Problematyce zachowania konstytucyjnego standardu równej ochrony prawa własności w kontekście regulacji obowiązku uiszczenia opłaty planistycznej w związku z uchwaleniem planu miejscowego po okresie luki planistycznej Trybunał Konstytucyjny poświęcił rozważania w wyroku z 9 lutego 2010 r. (sygn. akt P 58/08).

Jak zaznaczył Trybunał, „badając zgodność kontrolowanego przepisu [tj. art. 37 ust. 1 u.p.z.p. – uwaga własna] z zasadą równości (art. 32 Konstytucji), w zakresie obciążenia obowiązkiem opłatowym, za wspólną cechę istotną należy uznać potencjalną korzyść, jaką przynosi ustabilizowanie sytuacji właścicieli i użytkowników wieczystych w związku z uchwaleniem planu miejscowego. Z tego faktu wynika też konieczność, w wypadku sprzedaży nieruchomości, poniesienia kosztów na rzecz gminy, która miejscowy plan uchwała. Istotna jest aktywność gminy w tym zakresie. Prawo gminy do pobrania opłaty wiąże się z odniesieniem rzeczywistej korzyści wynikającej z uchwalenia miejscowego planu. Sytuacja właścicieli nieruchomości położonych tam, gdzie na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nowe plany miejscowe uchwalono po wygaśnięciu starych, różni się od sytuacji innych właścicieli nieruchomości położonych tam, gdzie, zgodnie z ustawą, nowe plany zastąpiły stare w trakcie ich obowiązywania. Dochodzi tu do zróżnicowania sytuacji właścicieli nieruchomości pod

względem zaistnienia związku między uchwaleniem planu a wzrostem wartości zbywanej nieruchomości i w efekcie pobraniem przez gminę opłaty. Celem, który można uznać za właściwy, przewidywanym przez ustawodawcę, jest powiązanie uchwalenia miejscowego planu ze wzrostem wartości nieruchomości i, w założeniu również, ceny jej zbycia. Uzasadnione wtedy jest osiągnięcie korzyści zarówno przez sprzedającego, jak i przez gminę, która do wzrostu wartości się przyczyniła. Brak aktywności gminy w uchwalaniu lub zmianie miejscowego planu przy jednoczesnym pobraniu opłaty w sytuacji, gdy nowo uchwalony plan nie zmienił w istocie przeznaczenia terenów i zasad ich zagospodarowania w stosunku do poprzednio obowiązującego, wygasłego planu, prowadzi do zróżnicowania, które nie jest w żaden sposób uzasadnione. Trybunał podkreśla, że ustawodawca nie wskazał jakichkolwiek wartości, przemawiających za takim sposobem działania organów gminy, różnicującym sytuację prawną właścicieli i użytkowników wieczystych – zbywców nieruchomości w gminie. Poddaną kontroli regulację należy więc uznać za niezgodną z art. 32 Konstytucji”.

W ocenie Trybunału, „[W]łaściciele nieruchomości nie mogli spodziewać się sytuacji, w której gminy posiadające miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego doprowadzą do utraty ich mocy na skutek zaniedbania w prowadzeniu polityki przestrzennej na swoim obszarze. Nie powinni oni ponosić negatywnych konsekwencji nieobowiązania planu miejscowego z powodu zaniechania działań przez władzę lokalną. A tak właśnie dzieje się wskutek działania zaskarżonego przepisu art. 37 ust. 1 ustawy. WSA słusznie podkreśla, że 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 z jego opłatowymi konsekwencjami”.

## **2) Artykuł 21 ust. 1 Konstytucji (zasada ochrony własności)**

1. Artykuł 21 ust. 1 Konstytucji statuuje zasadę ustrojową, zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, w świetle art. 21 Konstytucji zagwarantowanie ochrony własności jest powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie

podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności, określenie granic prawa własności), jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby. Zasady ustrojowe, takie jak wyrażona w art. 21 Konstytucji, mają kluczowe znaczenie w perspektywie poszukiwania wzorca konstytucyjnego w zakresie dotyczącym badania konstytucyjności kwestionowanych przepisów prawnych, jeśli Konstytucja nie zawiera norm bardziej szczegółowych. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ogólna norma wyrażona w art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej, mająca charakter ustrojowej deklaracji, może być samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniu wszczynanym na skutek wniesienia skargi konstytucyjnej jedynie wówczas, gdy skarżący połączy ją z konstytucyjnym prawem podmiotowym (por. wyrok TK z 29 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 34/04). W zakresie dotyczącym ochrony prawa własności, prawa dziedziczenia oraz ograniczonych praw rzeczowych takie szczegółowe normy zawiera art. 64 Konstytucji. O ile art. 21 stwierdza jedynie, że „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”, to art. 64 w ust. 1 przyznaje każdemu „prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”, a w ust. 2 wskazuje na równość ochrony tych praw. Zatem unormowanie art. 64 Konstytucji w pewnych kierunkach powtarza, a w innych uzupełnia unormowanie przewidziane w art. 21 Konstytucji. W ocenie Trybunału, powiązanie art. 64 z art. 21 Konstytucji pozwala nadać ochronie prawa własności a także innych praw majątkowych, znaczenie ustrojowe (wyroki TK z: 5 marca 2001 r., sygn. akt P 11/00; 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 11 maja 1999 r., sygn. akt P 9/98).

2. Obszerne rozważania poświęcone ograniczeniu prawa własności nieruchomości w kontekście zmiany jej przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego poświęcił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 grudnia 2014 r. (sygn. akt K 50/13). Ze względu na ich znaczenie dla przedmiotowej sprawy pożądane jest przytoczenie uwag Trybunału *in extenso*.

W ocenie TK, nie budzi wątpliwości, że „ingerencja w prawo własności, wynikająca z uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co do zasady spełnia konstytucyjne standardy określone w art. 64 Konstytucji. Niewątpliwie jest ona: racjonalna («planuje», porządkuje stosunki wewnątrz wspólnoty samorządowej, dzięki czemu ułatwia gospodarowanie jej zasobami i jasno

określa treść i granice prawa własności nieruchomości objętych planem); konieczna (zabezpiecza m.in. realizację publicznych potrzeb całej wspólnoty); proporcjonalna do realizowanego celu (wyznacza ogólne ramy przyszłego wykorzystania nieruchomości, co do zasady nie naruszając dotychczasowego – por. art. 35 u.p.z.p.) i służy realizacji konstytucyjnie chronionych wartości (choćby w postaci porządku publicznego czy ochrony środowiska). Niewątpliwie też, co do zasady, rozwiązanie takie nie narusza istoty prawa własności, lecz określa treść i granice tego prawa (por. art. 6 u.p.z.p., art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.). SN w swym orzecznictwie przyjmuje, że ustalenia planu miejscowego wypełniają treścią art. 140 k.c., który – określając uprawnienia właściciela – wskazuje, że może on korzystać z rzeczy w granicach ustaw i zasad współżycia społecznego oraz «zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa». Nie ulega więc wątpliwości, że stosowanie się do postanowień planu miejscowego oznacza ograniczenie swobody korzystania z nieruchomości. W zależności od treści poszczególnych ustaleń planu i wyznaczenia funkcji poszczególnych terenów, zakres ingerencji w prawo własności może być mniejszy (np. ograniczenia wysokości zabudowy) lub znaczny (przeznaczenie pod drogę publiczną, objęcie ścisłą ochroną przyrodniczą itp.), a nawet może być kwalifikowany jako «faktyczne wywłaszczenie».

Zdaniem Trybunału „dopuszczalność ograniczeń prawa własności wynikających z obu ustaw planistycznych nie wymaga głębszego uzasadnienia, gdyż także wnioskodawca uznaje, że – co do zasady – mieszczą się one w standardzie konstytucyjnym. Nie ulega jednak wątpliwości, że zachowanie tego standardu warunkowane jest przyznaniem właścicielom stosownej rekompensaty. O ile bowiem realizacja celów publicznych jest legalnym działaniem administracji i może uzasadniać nawet najdalej idącą ingerencję w prawo własności (tj. wywłaszczenie), o tyle w demokratycznym państwie prawnym realizującym zasady sprawiedliwości społecznej nie jest dopuszczalne, by realizacja tych celów dokonywała się kosztem niektórych tylko członków wspólnoty będącej beneficjentem ingerencji, warunkującej realizację celu publicznego. Stąd Konstytucja dopuszcza wywłaszczenie jedynie za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Dzięki wypłatanemu z budżetu odszkodowaniu, jakie uzyskuje wywłaszczony, następuje repartycja spoczywającego na nim ciężaru ekonomicznego inwestycji na szeroką grupę członków społeczności, która będzie korzystać z podejmowanego dla jej dobra

przedsięwzięcia. Dla Trybunału jest oczywiste, że wprowadzenie ustawą z 1994 r. rekompensaty finansowej dla właścicieli dotkniętych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowiło wyraz tej właśnie idei. Wprawdzie samo przeznaczenie danej nieruchomości w planie na określony cel publiczny nie oznacza jeszcze odjęcia własności i stąd nie znajduje tu zastosowania art. 21 ust. 2 Konstytucji, ale – jak wyżej wskazano – niewątpliwie jest to ograniczenie uprawnień właściciela wymagające stosownej, proporcjonalnej do stopnia ograniczenia, rekompensaty, w tym także – gdy właściciel został całkowicie pozbawiony możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem – wykupu (zamiany) nieruchomości. Ustawodawca, jeszcze przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji, uznał taką konieczność, czego wyrazem są przepisy ustawy planistycznej z 1994 r., powtórzone w obecnie obowiązującej ustawie z 2003 r. W ocenie Trybunału, gdyby ustawodawca nie przewidział w niej środków majątkowych służących ochronie właścicieli nieruchomości, których prawo – na skutek aktów planistycznych podejmowanych przez władze publiczne – doznaje ograniczeń, czy to przez wyłączenie dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości, czy to przez zmianę jej przeznaczenia, można by mówić o naruszeniu art. 64 ust. 2 Konstytucji. Wprowadzenie do ustawy planistycznej wachlarza roszczeń majątkowych, egzekwowalnych na drodze sądowej, z których mogą korzystać właściciele dotknięci postanowieniami planu (wykupienie, zamiana nieruchomości, odszkodowanie), oznacza zachowanie konstytucyjnego standardu ochrony własności (por. J. Parchomiuk [w:] *System Prawa Administracyjnego t. 12, Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 450-455, zwł. nb 59)".

### **3) Artykuł 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności)**

1. Przewidziana w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności oraz koncepcja nienaruszalności istoty poszczególnych praw i wolności wyznaczają granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć, czy: 1) wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu



publicznego, z którym jest połączona; 3) efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

2. 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: 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04; 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99).

3. Pogląd na relację między art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji wyraził Trybunał w wyrokach z: 11 maja 1999 r. (sygn. akt K 13/98) oraz 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98). W pierwszym z powołanych judykatów Trybunał stwierdził, że art. 64 ust. 3 Konstytucji pełni podwójną rolę. „Po pierwsze, stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę wprowadzania ograniczeń prawa własności. Po drugie, zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności stanowić mogą zarówno formalne, jak też materialne kryterium dla kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń. Nie są to jednakże wszystkie konstytucyjne obwarowania zawężające jego swobodę w tym zakresie.” Istotne znaczenie ma w tym zakresie zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki (tzw. zasada proporcjonalności) statuowana w sposób w pełni samodzielny i całościowy w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z kolei w wyroku z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98) Trybunał zaznaczył, że „odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności, poprzez wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji przesłanek dopuszczających tego rodzaju

działania, nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Określenie przesłanek ograniczania prawa własności zawarte w art. 64 ust. 3 Konstytucji sprowadza się, zdaniem Trybunału, wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz zakreślenia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania istoty prawa własności). „Tym samym potraktowanie art. 64 ust. 3 jedynie jako przepisu szczególnego wyłączającego ogólną zasadę proklamowaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji, czego konsekwencją byłoby nieuwzględnianie kryteriów wskazanych w tym artykule przy określaniu przesłanek ingerencji ustawodawcy w prawo własności, prowadziłoby do zbyt daleko idących następstw, polegających na zrelatywizowaniu ochrony prawnej, zagwarantowanej prawu własności przez konstytucję. Analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania praw (w tym prawa własności) wskazuje, że w przypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 traktować należy wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa”.

#### **4) Artykuł 2 Konstytucji (zasada sprawiedliwości społecznej)**

1. Zasada sprawiedliwości społecznej jest rodzajem konstytucyjnej klauzuli generalnej i, jako taka, nie wyznacza samodzielnie kierunku i treści rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę, „nie zawiera bowiem dostatecznie precyzyjnych przesłanek do formułowania ocen prawnych, które byłyby wolne od arbitralności, czy czysto subiektywnych przekonań aksjologicznych” (wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01). Trybunał Konstytucyjny dopuszcza powołanie art. 2 Konstytucji w skardze konstytucyjnej jedynie jako tzw. pomocniczy (związkowy) wzorzec kontroli, dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym postanowieniu konstytucyjnym (por. wyrok TK z 19 listopada 2014 r., sygn. akt SK 7/11; postanowienie TK z 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt Ts 165/07). W takim właśnie sposób zasada sprawiedliwości społecznej została powołana przez skarżącą, która odwołuje się do niej w celu wzmocnienia argumentacji na poparcie zarzutu naruszenia prawa do równej dla wszystkich ochrony własności.

2. Sprawiedliwość społeczna jest jedną z form zastosowań sprawiedliwości *tout court*. Większość przedstawicieli doktryny widzi w sprawiedliwości społecznej zastosowanie sprawiedliwości dystrybucyjnej (A. Domańska, *Zasady sprawiedliwości społecznej we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym*, Łódź 2001, s. 65). Sprawiedliwość społeczną wyróżnia: 1) odniesienie do świadomości społecznej; 2) zastosowanie do relacji między grupami (warstwami, klasami społecznymi); 3) związki z pewną grupą wolności i praw jednostki określonych konwencjonalnie jako ekonomiczne, socjalne i kulturalne (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 65). Sprawiedliwość społeczna różni się od samej sprawiedliwości, obiektywizuje ją i „uspołecznia jej rozumienie” (*ibidem*). Odnosi się bowiem do stosunków między grupami społecznymi, a nie między jednostkami a grupą społeczną, czy między jednostką a państwem, obiektywizując procesy urzeczywistniania sprawiedliwości przez uniezależnienie od przekonań innych osób (J. Karp, *Sprawiedliwość społeczna. Szkice ze współczesnej teorii konstytucjonalizmu i praktyki polskiego prawa ustrojowego*, Kraków 2004, s. 48). W zależności od obiektywnego zhierarchizowania grup społecznych, wedle ich miejsca w społeczeństwie, sprawiedliwość społeczna będzie występować jako sprawiedliwość prawna, odnosząca się do grup społecznych, sprawiedliwość rozdzielcza, między grupami o pozycji względnie równej albo sprawiedliwość komunitarna, dotycząca relacji niezwiązanych z żadnym stosunkiem hierarchicznym (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 66; A. Domańska, *Zasady sprawiedliwości...*, s. 34-35).

W art. 2 Konstytucji z pojęciem sprawiedliwości społecznej wiąże się nakaz urzeczywistniania jej zasad przez państwo. Adresatem tego nakazu są wszystkie organy państwowe bez względu na ich konstytucyjną lub doktrynalną klasyfikację, w tym przede wszystkim legislatura (Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996, s. 52-54). Urzeczywistnianie zasad sprawiedliwości społecznej obejmuje działania państwa, których „celem [...] jest stworzenie dla obywateli w miarę równych szans do zajmowania przez nich i utrzymywania właściwego i stosownego do ich predyspozycji miejsca w życiu społecznym, niezależnie od czasem niesprawiedliwych i nieobiektywnych warunków, którym mogliby podlegać (P. Sarnecki [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1999, s. 32). Zadania te powinny być realizowane w zgodności

z konstytucyjnie ustaloną hierarchią zadań państwa, zajmując w niej odpowiednie wysokie miejsce (por. Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna...*, s. 59).

3. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasad sprawiedliwości społecznej przez art. 37 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie, w jakim przewiduje on obowiązek uiszczenia opłaty planistycznej w związku z uchwaleniem planu miejscowego po okresie luki planistycznej, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[P]ogorszenie położenia prawnego właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, determinowane przyczynami całkowicie od nich niezależnymi należy uznać, w świetle przedstawionych argumentów, 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” (por. wyrok TK z 4 maja 2004 r., sygn. akt K 8/03).

## **V. Analiza zgodności**

1. Odnosząc się w pierwszej kolejności do podniesionego w skardze konstytucyjnej zarzutu nieproporcjonalnego ograniczenia prawa własności skarżącej (art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji) należy przypomnieć, że przeznaczenie nieruchomości na cele budowlane w „starym” planie zagospodarowania przestrzennego określa dopuszczalny sposób wykorzystania nieruchomości, lecz nie zobowiązuje właściciela do określonego użytkowania działki. Rynkowa wartość nieruchomości jest przy tym determinowana przez jej dopuszczalne przeznaczenie i potencjalną możliwość jej użytkowania wynikającą z dokumentów planistycznych (w konkretnym przypadku była to możliwość zabudowy), a nie przez faktyczny (rzeczywisty) sposób jej wykorzystania, tj. faktyczne podjęcie działań zmierzających do zabudowy działki. Z istoty prawa własności wynika, że właściciel może z niego korzystać dowolnie, w sposób zgodny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa (art. 140 k.c.). W ocenie Sejmu, właściciela nie powinny dotyczyć negatywne konsekwencje decyzji dotyczących sposobu użytkowania należącej do niego nieruchomości, jeżeli mieszczą się one w wyznaczonych prawem granicach. Właściciel, który nie podjął działań zmierzających do zabudowy swojej działki, mającej – w myśl „starego” planu miejscowego oraz studium uwarunkowań – przeznaczenie budowlane, nie powinien

z tego powodu ponosić uszczerbku w postaci utraty możliwości dochodzenia odszkodowania z tytułu obniżenia jej wartości, będącego konsekwencją zmian planistycznych podjętych przez gminę.

Jak wynika z powołanego powyżej (punkt IV.2.2) *in extenso* wyroku z 18 grudnia 2014 r. (sygn. akt K 50/13), Trybunał postrzega przyznanie właścicielom nieruchomości, których prawo własności zostało ograniczone w wyniku przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania, „stosownej proporcjonalnej do stopnia ograniczenia, rekompensaty” za warunek uznania, że ograniczenie to odpowiada konstytucyjnemu standardowi ochrony własności. Przyznanie właścicielowi nieruchomości, która została przeznaczona w miejscowym planie na realizację określonego celu publicznego (tak jak w przypadku skarżącej – pod drogi powiatowe), ma zapobiec sytuacji, w której realizacja tego celu dokonuje się kosztem niektórych tylko członków wspólnoty będącej beneficjentem ingerencji w prawo własności. Jak stwierdził Trybunał, gdyby ustawodawca nie przewidział w ustawie „środków majątkowych służących ochronie właścicieli nieruchomości, których prawo – na skutek aktów planistycznych podejmowanych przez władze publiczne – doznaje ograniczeń, czy to przez wyłączenie dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości, czy to przez zmianę jej przeznaczenia, można by mówić o naruszeniu art. 64 ust. 2 Konstytucji”. W doktrynie mówi się w tym kontekście o „odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu szczególnego rodzaju szkody legalnej, którą można określić jako szkodę planistyczną. Jej cechą nie jest bezprawne działanie publicznego podmiotu, ale legalne działanie, jakim jest wejście w życie nowego planu, zmiana planu albo wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego” (M. Gdesz, *Wyłączenie planistyczne*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 57).

Sejm podziela stanowisko Trybunału, że warunkiem uznania konstytucyjności ograniczenia prawa własności nieruchomości, polegającego na obniżeniu jej wartości w wyniku przyjętych zmian planistycznych, jest przyznanie właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu) prawa do realnej rekompensaty (odszkodowania) z tego tytułu. Zdaniem Sejmu, prawo to powinno mieć charakter realny również w przypadku, gdy zmiana planistyczna nastąpiła po okresie tzw. luki planistycznej. Zaskarżony przepis, uzależniając realizację tego uprawnienia od wcześniejszego podjęcia działań zmierzających do wykorzystania nieruchomości zgodnie z jej dotychczasowym planistycznym przeznaczeniem, ogranicza jego realny charakter,

a w konsekwencji – pozbawia właściciela realnej ochrony przed negatywnymi skutkami zmian planistycznych ingerujących w jego prawo własności, przesądzając tym samym o niekonstytucyjności tej ingerencji. Wymóg wynikający z zaskarżonego przepisu stanowi nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności, naruszające przewidziany w art. 64 ust. 3 Konstytucji zakaz nadmiernej ingerencji w to prawo.

2. Rozpatrując zarzut naruszenia przez art. 37 ust. 1 u.p.z.p., w zakresie określonym w skardze konstytucyjnej, zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady równej ochrony własności (art. 64 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji) należy przypomnieć uwagi zawarte w wyroku TK z 9 lutego 2010 r. (sygn. akt P 58/08). W wyroku tym Trybunał orzekł o niezgodności art. 37 ust. 1 u.p.z.p. z konstytucyjną zasadą równości w zakresie, w jakim wzrost wartości nieruchomości odnosi do kryterium faktycznego jej wykorzystywania w sytuacjach, gdy przeznaczenie nieruchomości zostało określone tak samo jak w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r., który utracił moc z powodu upływu terminu wyznaczonego w art. 87 ust. 3 u.p.z.p. W ocenie TK, „sytuacja właścicieli nieruchomości położonych tam, gdzie na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nowe plany miejscowe uchwalono po wygaśnięciu starych, różni się od sytuacji innych właścicieli nieruchomości położonych tam, gdzie, zgodnie z ustawą, nowe plany zastąpiły stare w trakcie ich obowiązywania. Dochodzi tu do zróżnicowania sytuacji właścicieli nieruchomości pod względem zaistnienia związku między uchwaleniem planu a wzrostem wartości zbywanej nieruchomości i w efekcie pobraniem przez gminę opłaty”.

Zdaniem Sejmu, powołane wypowiedzi sądu konstytucyjnego zachowują doniosłość również w odniesieniu do obniżenia wartości nieruchomości w wyniku zmiany jej przeznaczenia w nowym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i są relewantne dla ustalenia zakresu, w jakim właścicielowi (użytkownikowi) wieczystemu tej nieruchomości przysługuje od gminy odszkodowanie z tego tytułu w przypadku sprzedaży nieruchomości. Uprawnienie jej właściciela (użytkownika wieczystego) do uzyskania odszkodowania – z jednej strony, oraz jego obowiązek do uiszczenia opłaty planistycznej – z drugiej strony, pozostają w ścisłym funkcjonalnym związku z przyjętymi w danej gminie zmianami planistycznymi, dlatego wynikające stąd zmiany wartości nieruchomości, a więc

zarówno jej wzrost, jak i obniżenie, powinny podlegać tym samym ustawowym zasadom, respektującym konstytucyjny standard równości i równej ochrony prawa własności. Podobnie jak uprawnienie gminy do poboru opłaty planistycznej, również uprawnienie właściciela nieruchomości do uzyskania odszkodowania powinno być następstwem zmiany jej przeznaczenia w miejscowym planie, które w tym przypadku skutkują obniżeniem jej wartości. W obydwu przypadkach właściciele (użytkownicy wieczyści) nieruchomości nie powinni ponosić negatywnych konsekwencji nieobowiązania planu miejscowego z powodu zaniechania działań planistycznych przez władzę lokalną, które skutkuje powstaniem luki planistycznej.

Sejm podziela stanowisko skarżącej, znajdujące oparcie w powołanym wyroku TK, iż właściciele (użytkownicy wieczyści) nieruchomości, których wartość, wskutek zmiany przeznaczenia w nowym planie zagospodarowania przestrzennego uległa obniżeniu, należą do tej samej kategorii podmiotów, wykazujących tę samą istotną cechę relewantną, jaką jest obniżenie wartości należących do nich nieruchomości wskutek zmian planistycznych. Ze względu na tę okoliczność, podmioty te powinny być traktowane równo na gruncie regulacji przesłanek dochodzenia od gminy odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości. Kryterium różnicowania właścicieli takich nieruchomości w zakresie przesłanek realizacji prawa do odszkodowania nie może stanowić okoliczność czy władze gminy, na obszarze której leży dana nieruchomość, terminowo wywiązały się ze spoczywającego na nich obowiązku planistycznego, czy też dopuściły do powstania luki planistycznej. Tego rodzaju różnicowanie, polegające na wprowadzeniu szczególnej przesłanki „faktycznego wykorzystania nieruchomości” w odniesieniu do nieruchomości położonych w gminach, w których wystąpiła luka planistyczna, nie spełnia sformułowanych w stałym orzecznictwie Trybunału warunków dopuszczalności odmiennego traktowania podmiotów charakteryzujących się wspólną cechą istotną. Spełnienie tej przesłanki (tak jak jest ona rozumiana przez część orzecznictwa, w tym sądy rozstrzygające w sprawie skarżącej) oznacza w istocie nałożenie na właścicieli nieruchomości położonych w takich gminach obowiązku podjęcia konkretnych działań zmierzających do jej wykorzystania zgodnie z przeznaczeniem przewidzianym w „starym” planie zagospodarowania lub w studium uwarunkowań. Podjęcie takich działań, jako warunek realizacji prawa do odszkodowania oraz okoliczność determinująca jego zakres, nie jest konieczne w przypadku właścicieli nieruchomości położonych na terenie gmin, które terminowo wywiązały się ze spoczywającego na

nich obowiązku planistycznego. Dla ustalenia zakresu przysługującego im odszkodowania wyłącznie miarodajna jest zmiana przeznaczenia nieruchomości w „nowym” miejscowym planie w porównaniu do jej przeznaczenia w planie dotychczasowym oraz wynikający stąd spadek jej wartości. W rezultacie takiego zróżnicowania, właściciele nieruchomości, do których należy również skarżąca, dotyczą negatywne konsekwencje zaniechania planistycznego gmin, a zarazem znajdują się oni w sytuacji gorszej, niż właściciele nieruchomości położonych w gminach, które przyjęły nowe plany miejscowe w ustawowym terminie. W ocenie Sejmu, trudno wskazać cel, któremu miałoby służyć takie kryterium różnicowania właścicieli nieruchomości podlegających zmianom planistycznym niekorzystnie wpływającym na ich wartość. Wymóg ten nie służy również realizacji innych wartości, zasad czy norm konstytucyjnych, a wręcz przeciwnie, stanowi nieuzasadnione ograniczenie konstytucyjnego standardu równej dla wszystkich ochrony własności. W rezultacie, właściciel nieruchomości doznaje uszczerbku w swoim konstytucyjnie chronionym prawie własności, nie mogąc dochodzić odszkodowania z tytułu obniżenia jej wartości, stanowiącego konsekwencję zaniechania planistycznego gminy.

3. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w powołanym wielokrotnie wyroku z 9 lutego 2010 r. (sygn. akt P 58/08), „pogorszenie położenia prawnego właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, determinowane przyczynami całkowicie od nich niezależnymi, należy uznać, w świetle przedstawionych argumentów, 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”. W ocenie Sejmu wskazane wyżej powody uzasadniają również zarzut sprzeczności art. 37 ust. 1 u.p.z.p., w zakresie wskazanym w skardze konstytucyjnej, z zasadą sprawiedliwości społecznej przewidzianą w art. 2 Konstytucji.

4. Uwzględniając poczynione ustalenia, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w zakresie, w jakim obniżenie wartości nieruchomości odnosi do kryterium faktycznego jej wykorzystywania w okresie tzw. luki planistycznej w przypadku, gdy przeznaczenie nieruchomości zostało określone mniej korzystnie



niż w miejscowym 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. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński