

poz. 717 z późn. zm.) w zakresie w jakim pozwala na ustalenie przeznaczenia nieruchomości w oparciu o studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jest niezgodny z art. 2, art. 5, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji,

- art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 roku, nr 80. poz. 717 z późn. zm.) w zakresie, w którym ogranicza prawo żądania wykupienia nieruchomości lub jej części wyłącznie do sytuacji, gdy 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 pomija zaś jako przesłankę do żądania wykupu przeznaczenie nieruchomości na cele publiczne, jest niezgodny z art. 2, art. 5, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji, jak również z art. 9 Konstytucji i art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1995 roku, Nr 36 poz. 175 z późn. zm.)

II

Wniesienie niniejszej skargi konstytucyjnej uzasadnione jest tym, iż Sąd Apelacyjny w P w dniu lipca 2011 roku w sprawie o sygn. akt: wydał wyrok, na mocy którego oddalił apelację skarżącej (tam powódki) od wyroku Sądu Okręgowego w P z dnia kwietnia 2011 roku, sygn. akt: , oddalającego powództwo skarżącej przeciwko Miastu P

Wyrokiem z dnia lipca 2011 roku, sygn. akt Sąd Apelacyjny w P ostatecznie rozstrzygnął zatem o żądaniu skarżącej, która w procesie cywilnym domagała się zobowiązania Miasta P do nabycia od niej nieruchomości składającej się z działek położonych przy ul. , oznaczonych geodezyjnie numerami , i , ark. , obręb , dla której Sąd Rejonowy w P prowadzi księgę wieczystą nr , za cenę - zł.

Powyższe żądanie skarżącej związane było z uchwaleniem przez Radę Miasta P w dniu września 2007 roku, uchwały nr , aktu prawa miejscowego – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „ , który to plan określa przeznaczenie nieruchomości skarżącej jako „*zieleń miejską urządzoną - teren publiczny*”.

Skarżąca wnosząc żądanie wskazane powyższej powołała się na treść art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zaś wniesienie powództwa traktowała jako środek ochrony przysługującego jej prawa własności, uzasadniony w sytuacji przeznaczenia jej nieruchomości na cele publiczne.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w P z dnia lipca 2011 roku, sygn. akt: wraz z pisemnym uzasadnieniem został doręczony pełnomocnikowi skarżącej w dniu 28 lipca 2011 roku.

III

Sąd Apelacyjny w P orzekając o wolnościach i prawach powódki przytoczonym wyżej wyrokiem swoje rozstrzygnięcie, podobnie jak Sąd pierwszej instancji orzekający w tej sprawie, oparł na treści art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz na treści art. 154 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Treść uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego w P jednoznacznie wskazuje, iż Sąd ten w pełni podzielił pogląd Sądu Okręgowego w P wyrażony w uzasadnieniu wyroku z dnia kwietnia 2011 roku, sygn. akt , iż art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ma na celu ochronę właściciela w jego władztwie, nie chroni natomiast uprawnień, które potencjalnie mogłyby przysługiwać właścicielowi, w sytuacji braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zarówno Sąd pierwszej instancji, jak i Sąd Apelacyjny jako istotny argument przemawiający przeciwko żądaniu powódki zobowiązania Miasta P do wykupienia jej nieruchomości wskazały treść art. 154 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stanowi, iż w przypadku braku planu miejscowego przeznaczenie nieruchomości ustala się na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Sąd Apelacyjny w P w uzasadnieniu wyroku z dnia lipca 2011 roku wskazał, iż w jego ocenie Sąd Okręgowy przy rozstrzyganiu nie uchybił przepisom art. 6, art. 9 ust. 5 i art. 14 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uznając że właśnie treść studium determinowała przeznaczenie nieruchomości w spornym okresie (braku planu miejscowego). Zdaniem Sądu Apelacyjnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania w przeciwieństwie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie jest aktem prawa miejscowego, który może odnosić bezpośredni skutek wobec właścicieli nieruchomości, jednakże – zdaniem tego Sądu – jego wpływ na zakres wykonywania prawa własności jest jednak determinujący. Dalej Sąd Apelacyjny w P wskazał, iż „.... nie mogła zatem powódka, właśnie w powołaniu na Konstytucję (art. 21 ust.

W miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego Miasta P zatwierdzonym uchwałą Rady Miasta P nr z dnia grudnia 1994 roku, który utracił moc z dniem 31 grudnia 2003 roku, nieruchomości powódki znajdowały się na terenie oznaczonym jako „strefa pośrednia, intensywnego zagospodarowania mieszkaniowego i produkcyjno-magazynowego, rejon o przewadze funkcji osiedli mieszkaniowych i wielorodzinnych, teren parków i zieleni osiedlowej”.

Przedmiotowa nieruchomość częściowo (na jej skraju) zabudowana jest budynkami garażowymi, które są wynajmowane osobom trzecim, w pozostałym zakresie stanowi grunt, który nie był dotychczas przez skarżącą wykorzystywany. Skarżąca zamierzała jednakże na niniejszym terenie prowadzić inwestycję – budowę budynku mieszkalnego bądź użytkowego, która jednakże m.in. z uwagi na nieregularny kształt nieruchomości wymagała przedsięwzięcia dodatkowych działań związanych z jej przygotowaniem.

Uchwałą nr z dnia września 2007 roku Rada Miasta P uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego „
”. Plan ten określał przeznaczenie przedmiotowej nieruchomości jako „teren publiczny zieleni urządzonej”.

Dnia grudnia 2008 roku skarżąca skierowała do Prezydenta Miasta P wniosek o wykup nieruchomości. W odpowiedzi na wniosek, pismem z dnia lipca 2009 roku Miasto P poinformowało skarżącą, iż w jego ocenie nie istnieją przesłanki pozwalające na uwzględnienie jej żądania albowiem nie stwierdzono, iż w wyniku wejścia planu miejscowego w życie korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone.

Pozwem z dnia września 2009 r. B H wystąpiła z powództwem przeciwko Miastu P wnosząc o zobowiązanie pozwanego do nabycia od powódki nieruchomości składającej się z działek położonych przy ul. , oznaczonych geodezyjnie numerami , i , ark. , obręb , dla której Sąd Rejonowy w P. prowadzi księgę wieczystą nr za cenę , - zł.

Wyrokiem z dnia kwietnia 2011 r. Sąd Okręgowy w P. , Wydział I Cywilny wydał wyrok (sygn. akt.), którym oddalił powództwo i zasądził od powódki na rzecz pozwanego koszty procesu. W uzasadnieniu wyroku Sąd Okręgowy uznał, iż w jego ocenie nie doszło do zmiany w zakresie korzystania z nieruchomości powódki uzasadniającej dochodzone roszczenie, albowiem okoliczności niniejszej sprawy i poczynione ustalenia faktyczne nie wskazują, ażeby realnie wykonywane przez powódkę uprawnienia właścicielskie uległy zmianie w stosunku do stanu sprzed wejścia w życie planu miejscowego. W konsekwencji Sąd uznał, iż w wyniku wejścia w życie prawa miejscowego

korzystanie z nieruchomości nie stało się niemożliwe lub istotnie utrudnione. Zdaniem Sądu przepis art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ma na celu ochronę właściciela w jego władztwie. W opinii Sądu ustalenia faktyczne nie wskazały, ażeby realne wykonywane przez powódkę uprawnienia właścicielskie uległy zmianie w stosunku do stanu przed wejścia w życie planu miejscowego. Skoro bowiem powódka faktycznie nie korzystała z przedmiotowej nieruchomości nie można przyjąć, by w tym zakresie doszło do jakiegokolwiek ograniczenia w wykonywaniu przysługujących jej praw. Wykorzystanie nieruchomości na cele budowlane, jak również pobieranie z niej pożytków cywilnych należało bowiem raczej do sfery planów i zamierzeń powódki, a nie sfery zaistniałych już faktów. Ponadto zdaniem Sądu Okręgowego w sprawie nie doszło do zmiany przeznaczenia nieruchomości, bowiem w planie zagospodarowania miejscowego obowiązującym do końca 2003 roku przedmiotowa nieruchomość przeznaczona była na tereny parków i zieleni osiedlowej. W okresie natomiast kiedy brak było planu zagospodarowania miejscowego (lata 2004-2007) istniało studium uwarunkowań i kierunków rozwoju zagospodarowania przestrzennego, w którym przedmiotowa nieruchomość zaliczona została do kategorii terenów parków i zieleni wyłączonych z zabudowy. Zdaniem Sądu ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w przypadku braku konkretnej decyzji o warunkach zabudowy, należy uznać za przesądzające w zakresie kształtowania przeznaczenia nieruchomości, za którą to argumentacją przemawia art. 154 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.

Od powyższego wyroku skarżąca wniosła apelację. Wyrokiem z dnia lipca 2011 roku wydanym w sprawie o sygn. akt: Sąd Apelacyjny w P , Wydział I Cywilny oddalił apelację powódki i zasądził od niej na rzecz pozwanego kwotę ,- złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu odwoławczym.

W uzasadnieniu Sąd Apelacyjny podzielił pogląd Sądu Okręgowego, że przeznaczenie nieruchomości powódki w planie zagospodarowania przestrzennego z dnia września 2007 roku jako „terenu publicznego zieleni urządzonej” w sytuacji, gdy w dniu jego wejścia w życie przeznaczenie tej nieruchomości nie było oznaczone w jakimkolwiek akcie prawa powszechnie obowiązującego nie prowadzi do istotnego ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości przez powódkę w sposób dotychczasowy bądź zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem.

Ponadto Sąd Apelacyjny uznał, że przed wejściem w życie planu miejscowego o przeznaczeniu nieruchomości powódki mogłaby przesądzić jedynie ostateczna decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W dalszej kolejności Sąd Apelacyjny uznał za Sądem Okręgowym, iż wobec braku takiej decyzji, przed wejściem w życie planu miejscowego to treść studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy determinowała przeznaczenie nieruchomości powódki. Sąd przyjął, że pomimo

iz studium nie jest aktem prawa miejscowego, jego wpływ na zakres wykonywania prawa własności jest decydujący. Do wniosku takiego Sąd doszedł przyjmując, że instrumenty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego składają się na swego rodzaju system, w ramach którego studium stanowi zbiór dyrektyw określający przyszłe zamierzenia w zakresie ładu przestrzennego na terenie całej gminy. Akt ten wyznacza granice, w jakich ma następować wiążące, zarówno władze, jak i obywateli, ustalenie przeznaczenia poszczególnych terenów, sposobów zagospodarowania i zabudowy. W tym sensie studium wywiera normatywny wpływ na dalszy plan zagospodarowania przestrzennego.

2. Uzasadnienie podstaw skargi.

2.1. Omówienie art. 154 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami

W art. 154 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 1997 roku, Nr 115, poz. 741) w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 28 listopada 2003 roku o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 roku, Nr 141, poz. 1492) zawarte zostały normy dotyczące problematyki wyceny nieruchomości.

Przepis art. 154 ust. 1 stanowi, iż rzeczoznawca majątkowy samodzielnie decyduje o metodzie i technice szacowania nieruchomości. Swoboda jego ograniczona jednak została zastrzeżeniami co do konieczności uwzględnienia istotnych elementów takich jak cel wyceny, rodzaj nieruchomości, jej położenie itp. Ustawodawca przewidział ponadto, iż obligatoryjnie przy dokonywaniu wyceny nieruchomości brać należy pod uwagę jej przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, co nie budzi wątpliwości zważywszy, iż jest to akt prawa miejscowego, który wraz z innymi przepisami kształtuje sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego determinują przeznaczenie nieruchomości, a zmiana przeznaczenia nieruchomości powoduje zazwyczaj znaczną zmianę jej wartości rynkowej.

W art. 154 ust. 2. ustawy o gospodarce nieruchomościami przewidziane natomiast zostało, iż *„W przypadku braku planu miejscowego przeznaczenie nieruchomości ustala się na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.”* W ostatniej kolejności, zgodnie z ust. 3 tego artykułu, na wypadek braku studium lub decyzji, przeznaczenie nieruchomości ustala się na podstawie faktycznego sposobu korzystania z nieruchomości.

Przepisy art. 154 ustawy o gospodarce nieruchomościami jednoznacznie zatem rozstrzygają kolejność brania przez rzeczoznawcę pod uwagę poszczególnych, spośród wymienionych powyżej elementów.

Warto w tym miejscu przedstawić różnice pomiędzy studium uwarunkowań i kierunków a planem miejscowym.

Stosownie do treści art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sposób wykonywania prawa własności nieruchomości kształtują wraz z innymi przepisami ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Plan miejscowy – stosownie do treści art. 14 ust. 8 wymienionej wyżej ustawy – jest aktem prawa miejscowego.

Tymczasem o studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwanego dalej "studium" traktuje art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, że: *„W celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwanego dalej "studium"»*.

Z dalszej części tego artykułu wynika, iż ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy studium są wiążące tylko dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 ustawy). Ustawa wyraźnie wskazuje również, że studium nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 5 ustawy).

W konsekwencji, studium nie jest w ogóle aktem prawa powszechnie obowiązującego, a nadto żaden z przepisów rangi ustawowej nie przyznaje mu, tak jak czyni to art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w odniesieniu do planu zagospodarowania przestrzennego, charakteru aktu kształtującego sposób wykonywania prawa własności.

Warto również zaznaczyć, iż ustawodawca w związku ze zmianą studium nie wiąże żadnych konsekwencji w postaci powstania roszczenia odszkodowawczego, roszczenia o wykup, czy obowiązku zapłaty renty planistycznej.

Takie konsekwencje zostały natomiast przez ustawę powiązane z uchwaleniem bądź zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o czym stanowią przepisy art. 36 i 37 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zarówno w orzecznictwie sądowym, jak i w doktrynie przyjęło się określać studium mianem aktu kierownictwa wewnętrznego, czy też aktu gminnej polityki planistycznej. Oznacza to, że postanowienia studium mają charakter nienormatywny, są bowiem kierowane

do organów gminy i bezpośrednio nie kształtują sytuacji prawnej podmiotów spoza systemu administracji publicznej.⁴

Warto również zwrócić uwagę, iż stosownie do treści art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości kształtują wraz z innymi przepisami ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Plan miejscowy – zgodnie z treścią art. 14 ust. 8 wskazanej wyżej ustawy – jest aktem prawa miejscowego. Natomiast ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące tylko dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 ustawy). Ustawa wyraźnie wskazuje, że studium nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 5 ustawy).

W konsekwencji, skoro studium nie jest w ogóle aktem prawa powszechnie obowiązującego, a nadto żaden z przepisów rangi ustawowej nie przyznaje mu, tak jak czyni to art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w odniesieniu do planu zagospodarowania przestrzennego, charakteru aktu kształtującego sposób wykonywania prawa własności, to trudno jest zaakceptować pogląd, że treść studium mogła by być przesądzającą o przeznaczeniu nieruchomości, a w konsekwencji również o wykonywaniu prawa własności w odniesieniu do konkretnej nieruchomości, w sytuacji gdy brak jest planu miejscowego.

Należy również wziąć pod uwagę, iż zgodnie z regulacjami wprowadzonymi ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wobec braku planu zagospodarowania przestrzennego prawo do korzystania z nieruchomości i do zagospodarowania jej ustala się w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy. Szczegółowe kryteria oraz podstawy jej wydania określone zostały w art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W takim przypadku zastosowanie znajduje zasada tzw. dobrego sąsiedztwa określona w art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Żaden z przepisów prawa nie wymaga natomiast, aby decyzja oparta była o postanowienia studium.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę dodatkowo na następujące przepisy ustawy o planowaniu. Otóż stosownie do treści art. 17 pkt 5 ustawy wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego sporządza m.in. prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, z uwzględnieniem art. 36 ustawy. Art. 37 ust. 11 ustawy stanowi zaś, że w odniesieniu do zasad określania skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów

⁴ T. Bąkowski, Komentarz do art.9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.03.80.717), [w:] T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, 2004.

miejskowych, a także w odniesieniu do osób uprawnionych do określania tych wartości i skutków finansowych stosuje się przepisy o gospodarce nieruchomościami.

Powyższe oznacza, iż w procedurze opracowania planu miejscowego oraz oceny skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, z uwzględnieniem art. 36 ustawy zastosowanie znajduje (nie odpowiednio lecz wprost) m.in. art. 154 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Powyższe może uzasadniać twierdzenie o funkcjonalnym i systemowym związku pomiędzy przepisami art. 36 i art. 37 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a art. 154 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Mając bowiem na uwadze skierowany do organów gminy nakaz określania skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przy zastosowaniu m.in. art. 154 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, racjonalna jest argumentacja Sądów, które orzekały o roszczeniu powódki, iż w przypadku orzekania o roszczeniach jakie mogą powstać w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego ustalenie przeznaczenia nieruchomości powinno dokonywać się również w oparciu o zapisy studium.

Należy jednak zauważyć, iż postanowienia studium nie kształtują sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości, uznać zatem trzeba, iż nie powinny mieć również znaczenia dla dochodzenia roszczeń określonych w art. 36 i 37 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Plan miejscowy musi być bowiem zgodny ze studium, a zatem uwzględnienie postanowień studium przy dokonywaniu wyceny prowadziłoby do wniosków przeciwnych ustawie. Dodać bowiem należy, iż ustawodawca (słusznie) ze zmianą studium nie wiąże żadnych konsekwencji typu powstanie roszczenia czy obowiązek zapłaty renty planistycznej.

W kontekście niniejszej sprawy, na szczególną uwagę zasługuje fakt, iż treść art. 154 ust. 2. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zdała się być przesądzającą dla ustalenia przez Sądy obu instancji braku zmiany w zakresie przeznaczenia nieruchomości Skarżącej. Sądy przyjęły bowiem, iż norma wyrażona w art. 154 ust. 2. ustawy o gospodarce nieruchomościami, nakazująca w razie braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalenie przeznaczenia nieruchomości na podstawie postanowień studium, może być podstawą dla ustalenia przeznaczenia nieruchomości na potrzeby orzekania o roszczeniach z art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ubocznie należy zaznaczyć, iż art. 154 ust. 2. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym może mieć również kluczowe znaczenie w przypadkach niezwiązanych z dochodzeniem roszczeń, o których mowa w przepisach ustawy

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, np. w przypadku wywłaszczenia nieruchomości, o którym mowa art. 112 – 126 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

2.2. Niezgodność art. 154 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami z Konstytucją RP.

Z zawartej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawa wynika wola ustrojodawcy, aby państwo było rządzone prawem, by prawo stało ponad państwem, było wytyczną działania dla niego i dla społeczeństwa. Wynika stąd również najwyższa ranga Konstytucji w systemie źródeł prawa i rola ustawy uchwalanej przez parlament oraz jej priorytet w tworzeniu porządku prawnego w państwie.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny sformułował liczne zasady mające znaczenie dla pojęcia demokratycznego państwa prawnego, takie jak zasada zaufania obywateli do państwa, a tym samym również do prawa przez nie stanowionego, ochrony praw nabytych czy też zasada sprawiedliwości społecznej.

Ochronie podlegać powinno zaufanie obywateli nie tylko do litery prawa, ale również do sposobu jego interpretacji dokonywanej przez organy państwa.⁵ Przepisy prawa powinny zatem tworzone być w sposób jasny, klarowny i precyzyjny, tak aby nie budzącą wątpliwości była treść norm zarówno w zakresie konkretności nakładanych na obywateli obowiązków, jak i przyznanych im praw. Wywodzi się z tego również wymóg określoności prawa odnoszący się niezaprzeczalnie do relacji między państwem, a obywatelem. Obywatele mają bowiem prawo oczekiwać czytelności, przejrzystości oraz zgodności systemowej tworzonego prawa tak, aby zapewniało ono przewidywalność jego skutków. Niedopuszczalnym w demokratycznym państwie prawa jest tworzenie przepisów pozwalających na dowolną i różną interpretację przez poszczególne organy państwa. Obywatel powinien być pewnym swej sytuacji prawnej i regulacji jej dotyczących. Możliwym jest to natomiast jedynie wtedy, gdy przepisy prawa są na tyle jasne, że pozwalają na jednoznaczne ustalenie zakresu ich stosowania i jednocześnie na tyle precyzyjne, aby nie pozostawiały zbyt szerokiego luzu interpretacyjnego.

Zdaniem skarżącej niniejsza zasada naruszona zostaje jednak w przypadku, gdy ustawodawca dopuszcza do kształtowania sytuacji prawnej osób fizycznych w oparciu o akt obowiązujący wewnątrz i wiążący wyłącznie organy państwa, jakim jest studium

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 1997 roku, U 11/97, OTK 1997, nr 5-6, poz. 67.

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, który w dodatku może przez te organy zostać zmieniony. Ustalenie przeznaczenia i wartości nieruchomości prywatnej z całą pewnością powoduje wkroczenie w sferę wolności i praw jednostki. Nie pozostawia wprawdzie wątpliwości, że władcze oddziaływanie państwa na prawa jednostki, jakim jest uprawnienie organów do określania przeznaczenia nieruchomości, mieści się w sferze kompetencji organów państwa, lecz powszechnie uznaje się, iż w takim przypadku konieczne jest zapewnienie właścicielowi ochrony przed negatywnymi skutkami zmian planistycznych. Wyrazem zapewnienia takiej ochrony przez polskiego ustawodawcę w przypadku zmian planu są przepisy art. 36 i 37 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które mają chronić właścicieli przed arbitralnymi decyzjami organów władzy publicznej, które dodatkowo (o czym traktuje art. 17 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) powinny się liczyć z finansowymi konsekwencjami wprowadzanych zmian w przeznaczeniu nieruchomości.

Odnosząc się jednak do charakteru studium, wskazać należy, iż jest ono zbiorem dyrektyw określających przyszłe zamierzenia w zakresie ładu przestrzennego na terenie całej gminy, a nie aktem przesądzającym o przeznaczeniu konkretnej nieruchomości.

Tymczasem wraz z wprowadzeniem regulacji wynikającej z art. 154 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami studium zostało nadane znaczenie przekraczające ramy określone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Na gruncie wskazanego przepisu studium (nie będąc aktem prawa miejscowego) zyskało rangę normatywu mogącego determinować przeznaczenie nieruchomości, a tym samym jej wartości, stało się źródłem norm o charakterze kształtującym mogących mieć powszechne zastosowanie. W tym znaczeniu studium zaczyna oddziaływać na prawa i wolności człowieka i obywatela pomimo braku wprowadzenia w ustawodawstwie przepisów ustanawiających ich ochronę. Jeżeli bowiem brak jest planu zagospodarowania miejscowego, to właśnie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy staje się podstawą dla ustalenia przeznaczenia nieruchomości na potrzeby określenia jej wartości.

Zmiany wprowadzone do studium mogą wobec tego pociągać za sobą zmianę przeznaczenia nieruchomości bez obowiązku uiszczenia na rzecz właścicieli odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości lub możliwości ubiegania się o jej wykup przez gminę. Takie uprawnienia przyznane są bowiem właścicielowi nieruchomości jedynie w razie uchwalenia bądź zmiany planu zagospodarowania miejscowego (art. 36 oraz art. 37 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Odnosząc się do przywołanej wcześniej zasady sprawiedliwości społecznej, zwrócić trzeba uwagę, iż zwrot "sprawiedliwość społeczna" nie został w Konstytucji zdefiniowany. W ujęciu Trybunału Konstytucyjnego wykazuje cechy klauzuli generalnej. Jest zwrotem

niedookreślonym, który wyznacza rodzaj ocen, jakimi powinny kierować się podmioty stosujące prawo. Ma ona bezpośrednie odniesienie do proklamowanej w art. 32 Konstytucji zasady równości wobec prawa, a jednocześnie koryguje ją, przewidując równe traktowanie podmiotów charakteryzujących się tą samą cechą istotną dla danej sytuacji prawnej. Zasada ta wpływa również na treść i rozumienie konstytucyjnych norm dotyczących praw i wolności jednostki. Zakłada ona równe traktowanie osób mających tę samą cechę charakterystyczną, istotną dla danej kategorii osób. Różnicowanie w prawie jest natomiast dopuszczalne o tyle, o ile jest usprawiedliwione.

Zauważyć należy, iż obecna treść art. 154 ustawy o gospodarce nieruchomościami pozwala na różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów mających te same cechy poprzez ustalanie przeznaczenia nieruchomości w oparciu o różne kryteria. Z jednej bowiem strony mamy do czynienia z ustalaniem przeznaczenia nieruchomości na podstawie aktu prawa miejscowego (miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), a w innym przypadku na podstawie aktu wewnętrznego - studium.

Istotnym wobec powyższego jest również fakt, że organy gminy uprawnione są do podejmowania uchwał w sprawie zmiany gminnego studium. Należy jednak zwrócić uwagę, iż w razie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego właścicielowi przysługują roszczenia przewidziane w art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Również na wypadek wydania decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o inwestycji celu publicznego ustawodawca nie zapomniał o ich skutkach dla właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości. Tym osobom ustawodawca przyznał odrębne roszczenia służące ochronie ich interesu, w sytuacji gdy wyżej wskazane decyzje wywołają skutki analogiczne do wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 58 ust. 2 i art. 63 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). W razie jednak uchwalenia zmiany ustaleń studium, uprawnienia do domagania się przez właściciela nieruchomości odszkodowania, czy też jej wykupu przez gminę ustawodawca nie przewidział.

Warto zwrócić również uwagę na fakt, iż ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje skargi indywidualnej na ustalenia projektu studium. W art. 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyrażona została zasada, że rozstrzygnięcia wójta, burmistrza, prezydenta miasta o nieuwzględnieniu wniosków i uwag dotyczących studium nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Nie można wykluczyć skargi do sądu administracyjnego na uchwalone studium w trybie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) – zwana dalej „ustawą o samorządzie gminnym”. Będą to jednak sytuacje wyjątkowe, bowiem skarżący nie zdoła w zasadzie wykazać, że uchwała taka – akt

wewnętrzny - narusza jego interes prawny lub uprawnienia.⁶ Z jednej strony zatem właściciel nieruchomości pozbawiony jest na gruncie prawa instrumentów służących podważeniu ustaleń studium, bowiem jako akt kierownictwa wewnętrznego z założenia nie wywiera ono bezpośredniego wpływu na sytuację prawną osób prywatnych, z drugiej natomiast, na gruncie art. 154 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, dopuszczalne jest ustalanie przeznaczenia nieruchomości, a w konsekwencji również sposobu wykonywania prawa własności właśnie w oparciu o studium.

Należy przy tym zauważyć, iż właściciel nieruchomości nie ma żadnego wpływu na realizację przez organy gminy jej uprawnień planistycznych. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 lutego 2010 roku *„Pogorszenie położenia prawnego właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, determinowane przyczynami całkowicie od nich niezależnymi należy uznać (...) 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.”*⁷ Niezaprzeczalnie zatem na gruncie art. 154 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami dochodzi do nieuzasadnionego i nieuprawnionego różnicowania sytuacji prawnej obywateli - właścicieli nieruchomości, w przypadku których za wspólną cechę istotną należy uznać potencjalną korzyść, jaką przynosi ustabilizowanie sytuacji właścicieli i użytkowników wieczystych w związku z uchwaleniem planu miejscowego⁸.

Zasadne jest twierdzenie, iż treść przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, że w zamiarze ustawodawcy studium nie miało być aktem wywierającym bezpośredni wpływ na kształtowanie przeznaczenia nieruchomości. Świadczy o tym chociażby fakt, iż ustawodawca nie przewidział obowiązku ogłoszenia studium. Studium stanowić miało zatem wyłącznie akt kierownictwa wewnętrznego – nadawać kierunek gminnej polityce planistycznej. Studium nie miało wywierać bezpośredniego wpływu na kształtowanie sytuacji prawnej obywateli. Ustawodawca uznał zatem, iż brak jest potrzeby wprowadzania przepisów dotyczących ochrony praw i interesów jednostki w razie jego zmiany.

Tymczasem nadanie nowego brzmienia art. 154 ust. 2. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 1997 roku, Nr 115, poz. 741) przez ustawę z dnia 28 listopada 2003 roku o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 roku, Nr 141, poz. 1492) spowodowało, iż akt, który ma charakter wewnętrzny, może oddziaływać na prawa

⁶ Tak: Z. Niewiadomski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 88.

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. P 58/08, OTK – A 2010/2/9, LEX nr 551972.

⁸ Podobnie w pkt. 4. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. P 58/0, op. cit.

i obowiązki osób, które zgodnie z treścią art. 9 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie są adresatami norm w nim zawartych.

Powyższe zdaniem skarżącego narusza zasady prawidłowej legislacji, zasady zamkniętego katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa oraz zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej poprzez naruszenie wynikającej z tego zasady sprawiedliwości społecznej oraz zaufania obywatela do stanowionego przez Państwo prawa (art. 2 i art. 87 Konstytucji).

Przepisy konstytucyjne wprowadzają zamknięty system źródeł prawa, tzn. taki, który został ukształtowany stosownie do zasad konstytucyjnych i który wyklucza jego uzupełnianie formami konstytucyjnie nieprzewidzianymi i nie znajdującymi legitymacji na gruncie konstytucyjnie formułowanych założeń prawodawstwa. Każde przekroczenie natomiast granic ustanowionych w Konstytucji pozbawia organ państwowy legitymacji działania. Konstytucja dokonuje podziałów aktów prawnych m. in. na akty prawa powszechnie obowiązującego i akty wewnętrznie obowiązujące. Katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego zawarty jest w art. 87 Konstytucji, są nimi: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego. Wyłącznie one mogą służyć regulacji obowiązków i praw obywateli. Z treści art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika bowiem, iż *„Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”* Ingerencja państwa w prawa i wolności konstytucyjne może zatem następować wyłącznie na podstawie aktów prawa powszechnie obowiązującego.

Naruszenie art. 87 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji poprzez wprowadzenie regulacji art. 154 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sprowadza się zatem do dopuszczenia, ażeby podstawą ustalania przeznaczenia nieruchomości, a zatem również sposobu wykonywania prawa własności obywateli, a w szczególności ograniczania ich wolności i praw konstytucyjnych, było studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, nie będące aktem prawa powszechnie obowiązującego.

2.3. Omówienie art. 36 ust. 1. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Gminy korzystając z władztwa planistycznego, którego podstawą jest obecnie ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kształtują zasady polityki przestrzennej i określają przeznaczenie oraz zasady zabudowy i zagospodarowania terenów położonych na ich obszarach. Uprawnienia organów gmin pozwalają im na wyznaczanie granic korzystania przez właścicieli i użytkowników wieczystych z nieruchomości. Określenie przeznaczenia nieruchomości dokonuje się, co do zasady, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Tym samym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wyznacza treść prawa własności oraz użytkowania wieczystego. Należy bowiem zauważyć, iż uchwała o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest przepisem prawa miejscowego wydanym na podstawie delegacji ustawowej. Zgodnie natomiast z art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964, Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), treść prawa własności wyznaczają ustawy oraz zasady współżycia społecznego.

Mając szerokie kompetencje planistyczne, gmina powinna ponosić odpowiedzialność za skutki podejmowanych działań, zwłaszcza gdy wpłynęły one negatywnie na zakres korzystania z nieruchomości lub jej wartość.⁹ Odpowiedzialność taka przewidziana została w art. 36 i 37 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W przepisach tych ustawodawca przyznał właścicielom i wieczystym użytkownikom roszczenia o żądanie od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. W razie nie skorzystania z tych uprawnień, właściciel nieruchomości po dokonaniu jej sprzedaży, może dochodzić odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.

Roszczenie o wykup nieruchomości pełni jednak inną funkcję od roszczenia odszkodowawczego. Sens świadczenia zmierzającego do naprawienia szkody pełni bowiem funkcję kompensacyjną. Roszczenie o wykup nieruchomości, choć nie zostało wymienione w przepisach Kodeksu cywilnego, zaliczyć natomiast należy do kategorii roszczeń pełniących funkcję ochrony własności. W istocie bowiem zapobiega ono utrzymywaniu stanu faktycznego wywłaszczenia.¹⁰ Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może

⁹ Jakub Jan Zięty, Roszczenia właściciela oraz użytkownika wieczystego nieruchomości związane z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz wydaniem decyzji o warunkach zabudowy bądź lokalizacji inwestycji celu publicznego, „Samorząd Terytorialny” nr 4/2011, s. 49.

¹⁰ Krzysztof Świdorski, Odpowiedzialność gminy z tytułu szkód spowodowanych kształtowaniem ładu przestrzennego, „Samorząd terytorialny” nr 9/2006, s. 32.

bowiem zawierać ustalenia, które stanowiły będą głęboką ingerencję w zakres uprawnień właścicieli nieruchomości.

Należy przy tym zwrócić uwagę, iż uprawnienia przewidziane w art. 36 ust. 1. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zastrzeżone zostały wyłącznie na wypadek jeżeli w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone.

Warto zaznaczyć, iż stosownie do treści art. 14 i art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przeznaczenie nieruchomości określa, plan miejscowy. Art. 6 ust. 2 ustawy stanowi z kolei, że każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich.

W przypadku zatem, gdy nieruchomość nie ma określonego przeznaczenia, a jest w określony sposób wykorzystywana przez właściciela, ewentualne ograniczenia w możliwości korzystania z niej po wejściu w życie planu miejscowego będą dotyczyć właśnie tego sposobu korzystania. Jeżeli natomiast nieruchomość posiada określone przeznaczenie, należy badać, jak się ono zmieniło w porównaniu z dotychczasowym. Brak możliwości korzystania z nieruchomości będzie polegał na niedopuszczalności realizacji na tym terenie inwestycji możliwych w poprzednim planie zagospodarowania¹¹. Jak więc wynika z wyrażonego w tym miejscu poglądu, jedynie poprzedni plan miejscowy (o ile obowiązywał) może określać przeznaczenie nieruchomości. Jeżeli więc plan nie obowiązywał, ani nie została dla danego terenu wydana decyzja o warunkach zabudowy, sposób korzystania z nieruchomości określa się na podstawie stanu faktycznego.

Taka sytuacji wystąpiła w sprawie rozstrzygniętej przez Sądy powszechne, która stała się podstawą do wniesienia niniejszej skargi konstytucyjnej. Sądy obu instancji uznały, iż skoro dla nieruchomości skarżącej nie została wydana decyzja o warunkach zabudowy, brak jest podstaw do badania potencjalnego przeznaczenia tej nieruchomości, zwłaszcza w sytuacji gdy obowiązywało studium, które w ocenie Sądów nie pozwalało na inne niż później określone w planie przeznaczenie nieruchomości.

W związku z powyższym powstaje problem, czy obowiązek wykupu nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

¹¹ J.J. Zięty, *Roszczenia właściciela oraz użytkownika wieczystego nieruchomości...*, Samorząd Terytorialny, 4/2011, s. 48-62

przestrzennym, powinien być uzależniony wyłącznie od braku możliwości korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób, czy również powinien być zastrzeżony na wypadek przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym na realizację celu publicznego.

Problem pojawia się bowiem w sytuacji, jeżeli właściciel nieruchomości przed sporządzeniem planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu nieobjętego dotychczas takim planem, nie rozpoczął jeszcze korzystania z nieruchomości w sposób zamierzony. Wówczas przesłanka korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób powoduje, iż jeżeli właściciel nieruchomości nie korzystał ze swojej własności nie może domagać się, przy obecnym brzemieniu przepisów, wykupu nieruchomości przez gminę.

2.4. Konstytucyjny model ochrony prawa własności.

W zakresie dotyczącym własności Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wprowadziła wiele regulacji odnoszących się do jej ochrony. W art. 20 ustanowiona została zasada społecznej gospodarki rynkowej, której jednym z fundamentów jest własność prywatna, w art. 21 zaś ustanowiła ustrojową zasadę ochrony własności, prawa dziedziczenia oraz określiła warunki dopuszczalności wywłaszczenia, a w art. 64 zagwarantowała ochronę własności i praw majątkowych oraz warunki ograniczenia tych praw.

Nie sposób również pominąć w tej mierze dyrektyw płynących z zasad ustrojowych. Nie pozostawia wątpliwości, iż realizacja postulatu demokratycznego państwa prawnego realizującego zasady sprawiedliwości społecznej sformułowanego w art. 2 Konstytucji RP odnosi się również do obowiązku poszanowania wywodzonych z konstytucji wolności i praw obywateli. Jest to o tyle istotne, iż Konstytucja jako filar porządku prawnego państwa stanowi podstawowe normy na których opiera się cały system prawny. Niedopuszczalnym jest zatem, aby w drodze zgodnych z obowiązującą literą prawa, zapadały decyzje organów państwowych krzywdzące obywateli i naruszające ich podstawowe uprawnienia. Nie mniej istotną jest wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawa zasada proporcjonalności, zgodnie z którą ingerencja ustawodawcy w zakres prawa lub wolności konstytucyjnej nie powinna być nadmierna. Z istoty tych praw powinny wynikać granice dopuszczalnych ograniczeń. Ingerencja w zasadę poszanowania własności musi mimo wszystko utrzymać „sprawiedliwą równowagę”, pomiędzy wymogami publicznego lub powszechnego interesu społeczeństwa, a wymaganiami ochrony praw podstawowych jednostki. W szczególności musi zostać zachowana rozsądna relacja proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a celem, który ma zostać zrealizowany w drodze jakiegokolwiek środka pozbawiającego osobę jej własności lub kontrolującego sposób korzystania z własności. Odebranie własności bez zapłaty kwoty rozsądnie odpowiadającej

wartości odebranej własności będzie w normalnych okolicznościach stanowiło nieproporcjonalną ingerencję i nie może być usprawiedliwione.¹²

Gwarancję ochrony praw i wolności konstytucyjnych człowieka i obywatela odnajdujemy również w art. 5 Konstytucji RP. Implikuje to podporządkowanie działalności władz publicznych realizacji tych wolności i praw poprzez zabezpieczenie przed ich naruszeniem oraz przeciwdziałanie zagrożeniom. Zagrożenia te to natomiast czynniki ograniczające całkowicie możliwość ich realizacji lub realizację tę utrudniające. W sytuacji zatem, jeżeli prawa obywatela zostają w ten sposób naruszone, zadaniem organów państwa jest ich ochrona, zapewnienie zabezpieczenia i ewentualnie przywrócenie stanu zgodnego z istotą poszczególnych praw.

Odnosząc się wyłącznie do własności, ustrojodawca stwierdził w art. 21 Konstytucji, że Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia oraz, że wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Zgodnie z powszechnie akceptowanym poglądem, uznaje się, iż Konstytucja udziela ochrony wszelkim formom własności, bez względu na sposób ich powstania czy korzystania z nich. Zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, zagwarantowanie ochrony własności jest obowiązkiem państwa, które spełnia tę powinność w drodze działalności prawodawczej, jak i przez faktyczne czynności jego organów mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby. Chodzi o tworzenie przepisów, które ukształtują podstawowe instytucje prawne konkretyzujące treść prawa własności oraz określą środki jego ochrony.¹³ Organy państwa mają zatem tworzyć takie przepisy, które nie dość, że nie będą stanowiły przeszkody, to wręcz zabezpieczą wykonanie własności i sukcesję praw i obowiązków w drodze spadkobrania.¹⁴ Na szczególną uwagę zasługuje również przewidziana w art. 21 możliwość wywłaszczenia, rozumianego przez Trybunał Konstytucyjny jako „wszelkie pozbawienie własności (...) bez względu na formę.”¹⁵, a w szczególności fakt, iż została ona ograniczona do wypadków, kiedy następuje na cele publiczne. Wywłaszczeniu obligatoryjnie towarzyszyć musi wypłata „słusznego odszkodowania”, a zatem odszkodowania ekwiwalentnego do wartości dobra wywłaszczonego. Zaznaczyć przy tym należy, iż połączenie w art. 21 Konstytucji regulacji dotyczącej ochrony własności i wywłaszczenia, nie wydaje się być przypadkowym. Ustrojodawca chciał w ten sposób pokazać, że własność nie jest święta i nienaruszalna¹⁶. Należy wszakże zauważyć, iż jasno wypływa z tego wniosek, że naruszenie istoty własności przez organy państwa nie może następować dowolnie i z pokrzywdzeniem właściciela.

¹² Tak w wyroku ETPC z dnia 16 listopada 2004 r., 41673/98, w sprawie J.A. Pye (Oxford) Ltd v. Wielka Brytania, LEX nr 142265.

¹³ Wyrok Trybunału konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, LEX nr 36155.

¹⁴ Wyrok Trybunału konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98, LEX nr 36178.

¹⁵ Orzeczenie TK z dnia 5 maja 1990 r., K 1/90, OTK 1990, Nr 1, poz. 2, s. 20

¹⁶ Bogusław Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 135.

Artykuł 64 Konstytucji przyznaje natomiast każdemu prawo do własności i wprowadza zasadę, że wszystkie prawa majątkowe podlegają ochronie prawnej i że ochrona ta ma być równa dla wszystkich. Ograniczenie własności dopuszczalne jest natomiast tylko w drodze ustawy i z zastrzeżeniem, że nie może naruszać istoty tego prawa. To, że art. 64 znajduje się w Konstytucji na początku podrozdziału regulującego wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne, nie wydaje się być przypadkiem. Preferencja ta nawiązuje do zasad ustrojowych i do oparcia społecznej gospodarki rynkowej na własności prywatnej. W tym znaczeniu prawo podmiotowe do własności, uzupełnia zasady ustroju wyrażone w art. 20 i 21 ust. 1. Konstytucji RP. Art. 64 stanowi zatem konkretne prawa podmiotowe i jest podstawą do korzystania ze środków przewidzianych dla ich ochrony. Tworzone w ten sposób gwarancje dotyczą możliwości posiadania własności przez jednostkę i prawa do spokojnego korzystania z niej. Dają też możliwość ochrony tego posiadania przed ingerencjami ze strony władz publicznych, a zwłaszcza ustawodawcy.¹⁷ Wynika z tego, iż podmiot zagrożony w realizacji swoich uprawnień może żądać od państwa zarówno nie ingerowania w sferę jego uprawnień, lecz nawet zachowań pozytywnych służących ich ochronie. Zasada równej dla wszystkich ochrony prawnej własności niezaprzeczalnie nawiązuje do zasady równości. Wynika z tego, iż takiej samej ochronie podlegać powinny prawa majątkowe tej samej kategorii, a w płaszczyźnie podmiotowej, oznacza zakaz różnicowania intensywności ochrony pomiędzy podmiotami o podobnej sytuacji prawnej. W szczególności wynika z tego, że państwo nie może korzystać w stosunkach majątkowych z podmiotami prywatnymi ze szczególnych przywilejów.

2.5. Niezgodność art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z Konstytucją RP w zakresie, w którym ogranicza prawo żądania wykupienia nieruchomości lub jej części wyłącznie do sytuacji, gdy 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.

Niezwykle istotnym z punktu widzenia ochrony prawa własności, jest wprowadzone art. 64 Konstytucji zastrzeżenie, iż własność ograniczona zostać może wyłącznie w zakresie w jakim nie narusza to jej istoty. W konsekwencji wymaga ustalenia czym charakteryzuje się istota prawa własności. W tym zakresie celowym wydaje się być odwołanie do treści art. 140 k.c. stanowiącego, że „*W granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia*

¹⁷ Bogusław Banaszak, *Konstytucja...*, op. cit., s. 329.

społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą." Określenie uprawnień właścicielskich dokonane w tym przepisie wskazuje na dopuszczalne ramy korzystania z przysługującego jednostce prawa własności poprzez określenie treści tego prawa.

Przytoczony przepis statuuje własność w znaczeniu techniczno-prawnym, a więc rzeczowe prawo podmiotowe stanowiące najszerszą prawną formę korzystania z rzeczy w ścisłym tego słowa znaczeniu. Uprawnienia te mogą być wykonywane w granicach określonych przez ustawy oraz klauzulę generalną zasad współżycia społecznego. Własność nie jest więc prawem absolutnym, choć powszechnie przyjmuje się, że właścicielowi wszystko wolno, że po jego stronie istnieje "domniemanie wyłączności korzystania i dysponowania rzeczami"¹⁸. Prawo podmiotowe własności jest prawem bezwzględnym, skutecznym *erga omnes*, w ramach którego właściciel może korzystać z rzeczy z wyłączeniem innych osób¹⁹. Te inne osoby są zobowiązane do nieczynienia niczego, co przeszkadzałoby właścicielowi w wykonywaniu jego prawa. Naruszenie tego obowiązku rodzi po stronie właściciela roszczenia ochronne. Poprzez zastrzeżenie wyłączności uprawnień właściciela określa ustawodawca negatywną stronę własności. Każda osoba trzecia jest tu negatywnie zobowiązana do biernego zachowania się, a mianowicie do poszanowania cudzego prawa własności, do powstrzymywania się od działań naruszających cudze prawo własności."²⁰

Określenia istoty prawa własności dokonywał w swym orzecznictwie również Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził, że musi ono nawiązywać „do podstawowych składników tego prawa, tak jak ukształtowały się one w historii jego rozwoju. Obejmują one w szczególności możliwość korzystania z przedmiotu własności oraz pobierania pożytków. Możliwości te mogą być poddawane różnego rodzaju ograniczeniom przez ustawodawcę (...). Jeżeli jednak zakres ograniczeń prawa własności przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść (istota) prawa własności”²¹

W okolicznościach niniejszej sprawy przeznaczenia nieruchomości Skarżącej w planie miejscowym, którego uchwalenie stanowiło podstawę do wystąpienia z powództwem, pod: „**teren publiczny zieleni urządzonej**”, spowodowało, że realizacja uprawnień określonych w art. 140 k.c. została w zasadniczy sposób ograniczona. Warto

¹⁸Tak w: Kodeks Cywilny Komentarz pod red. prof. dr hab. Edwarda Gniewka, Wydawnictwo: C.H.Beck Wydanie: 4, teza 1 do art. 140 k.c.

¹⁹ Jak wyżej teza 17 do art. 140 k.c.

²⁰ Jak wyżej tezy 17 i 18 do art. 140 k.c.

²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, OTK 2000, Nr 1, poz. 2.

podkreślić, iż w planie miejscowym przeznaczenie nieruchomości powódki zostało wprost określone jako „**teren publiczny**”, co w istocie stoi w sprzeczności z podstawowym uprawnieniem właściciela, tj. prawem do korzystania z rzeczy z wyłączeniem innych osób. Skarżąca ponadto nie ma żadnej możliwości pobierania z nieruchomości pożytków. Nawet sprzedaż jej wydaje się być mało prawdopodobną, bo trudno znaleźć było by nabywcę nieruchomości przeznaczonej na cele publiczne. Przy Skarżącej pomimo takiego przeznaczenia pozostał tytuł własności, który jednakże w tych warunkach nie łączy się z żadnymi uprawnieniami określonymi w kodeksie cywilnym w dziale o treści i wykonywaniu prawa własności.

Miasto Poznań ograniczyło możliwe wykorzystanie nieruchomości powódki jedynie do zieleni urządzonej. Logicznym wnioskiem wydaje się być, iż grunty te Miasto Poznań powinno wykupić, albowiem utrzymywanie zieleni miejskiej jest zadaniem własnym gminy, co wynika z art. 7 ust. 1 pkt. 12 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącego, że *„zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy zieleni gminnej i zadrzewień”*. Ten rodzaj przeznaczenia na nieruchomościach stanowiących własność prywatną jest całkowicie niecelowy, zarówno z punktu widzenia interesu prywatnego, jak i publicznego.

Prawo do żądania przez powódkę wykupu nieruchomości zostało jednak na gruncie art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez orzekające w sprawie sądy wykluczone. Wykładnia przepisu doprowadziła bowiem do wniosku, iż wobec faktu, że przed wprowadzeniem planu zagospodarowania miejscowego Uchwałą nr _____ z dnia _____ września 2007 roku brak było planu miejscowego, a Skarżąca w owym czasie faktycznie z nieruchomości nie korzystała i nie wystąpiła o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, to w konsekwencji, że nie zmieniło się przeznaczenie nieruchomości ani też sposób korzystania z niej.

Nie pozostaje przy tym bez znaczenia, iż regulacja art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym *„bez jakichkolwiek niedomówień stanowi ograniczenie sposobu wykonywania własności przewidzianego w art. 140 k.c. Sposób wykonywania i zakres przysługujących właścicielowi uprawnień jest tu zdeterminowany treścią ustaleń wynikających ze stosownej uchwały rady właściwej gminy. Każda regulacja zawarta w planie miejscowym, prowadząca w jakiś sposób do ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości (nawet w przyszłości), której właściciel musi się wbrew własnej woli podporządkować, prowadzi do naruszenia uprawnień właścicielskich, chronionych art. 140 k.c.”*²²

²² Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6. czerwca 2007 r., II SAWr 66/07, Dz.Urz.Dolno 2007/286/3582.

W tym kontekście warto również zauważyć, iż w art. 21 ust. 2. konstytucji ustrojodawca wskazał przesłanki dopuszczalności wywłaszczenia, pomijając jednak kwestie formy tego aktu. W roku 2008 Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak jednoznacznie, że wywłaszczenie w znaczeniu konstytucyjnym powinno być ujmowane szeroko, przynajmniej jako wszelkie pozbawienie własności, bez względu na formę, czy też jako wszelkie ograniczenie bądź pozbawienie przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną.²³ Pogląd ten wyraża istotne ustalenie, że wywłaszczenie w sensie konstytucyjnym polegać może również na ograniczeniu prawa.

W piśmiennictwie prawniczym wyrażono natomiast pogląd, który jako trafny należy podzielić, iż pozbawienie lub istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości (w rozumieniu art. 36 ust 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) następuje w sytuacji, gdy prywatne (tj. nienależące do gminy) nieruchomości zostaną przeznaczone w planie pod realizację inwestycji publicznych. Ograniczenia te mogą być tak daleko idące, iż korzystanie z nieruchomości w sposób odpowiadający atrybutom własności i zgodnie z interesem właściciela może stać się w znacznym stopniu ograniczone, a nawet niemożliwe. Przy właścicielu pozostanie tytuł, który można by nazwać tytułem *honoris causa*, skoro własność w tych warunkach nie łączy się z żadnymi uprawnieniami określonymi w kodeksie cywilnym w dziale o treści i wykonywaniu prawa własności²⁴. Uznać zatem należy, iż pozbawienie właściciela nieruchomości możliwości korzystania z prawa własności, dokonane czynnościami organów administracji publicznej, co ma miejsce przy przeznaczeniu nieruchomości na cele niezgodne z interesami jej właściciela, jest faktycznie odjęciem lub ograniczeniem prawa rozporządzania nieruchomością, mającym wszelkie cechy jej wywłaszczenia.²⁵

Uznanie natomiast, iż w drodze wprowadzonych przez organy państwa ograniczeń w korzystaniu z prawa własności, dojść może do ich na tyle radykalnego uszczuplenia, iż faktycznie nosi ono cechy wywłaszczenia, doprowadza do wniosku, iż przepis art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sformułowany powinien być w taki sposób, ażeby w razie zaistnienia takiego stanu rzeczy, najpełniej realizował konstytucyjny wymóg słusznego odszkodowania. W szczególności zatem nie powinien ograniczać przedmiotowego zakresu możliwości realizacji przewidzianych w jego treści uprawnień do ściśle określonych okoliczności w jakich doszło do zmiany bądź ustalenia przeznaczenia nieruchomości.

²³ Wyrok TK z dnia 17 grudnia 2008 r., P 16/08, OTK-A 2008, nr 10, poz.18, LEX nr 467442.

²⁴ Tak Tomasz Suchar w z opublikowanym w Nieruchomościach Wydawnictwo: C.H.Beck rok 2010 numer 8, opublikowanym także w Legalis,

²⁵ Tak w wyroku NSA z dnia 23 grudnia 1992 r., IV SA 956/92, "Prawo i finanse w biznesie", 45/94, s. 57.

Powyższe uwagi pozostają w pełni aktualnymi na tle realiów niniejszej sprawy. Powódka bowiem, pomimo iż jest właścicielką nieruchomości, została całkowicie pozbawiona możliwości realizowania przysługującego jej prawa własności. Przeznaczenie nieruchomości pod teren publiczny – parków i zieleni osiedlowej, faktycznie uniemożliwia powódce jakiegokolwiek wykorzystanie rzeczy. Skoro zatem u podłoża faktycznego pozbawienia skarżącej wykonywania jej prawa własności leżą decyzje organów władzy publicznej, wedle których teren stanowiący własność prywatną ma służyć realizacji jej zadań – przeznaczaniu na użyteczność publiczną, nie pozostawia wątpliwości, iż działania takie uznać należy za krzywdzące jednostkę. W konsekwencji przepis art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie, w którym ogranicza prawo żądania wykupienia nieruchomości lub jej części wyłącznie do sytuacji, gdy 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, pomijając zaś jako przesłankę żądania wykupu przeznaczenie nieruchomości na cele publiczne, jest niezgodny z wyrażoną w przepisach Konstytucji gwarancją ochrony prawa własności oraz prawem do uzyskania słusznego odszkodowania w przypadku przeznaczenia nieruchomości na cele publiczne (art. 21 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji).

W niniejszej sprawie doszło bowiem do sytuacji w której skarżąca będąc tytułarnym właścicielem nieruchomości prywatnej, z uwagi na przeznaczenie nieruchomości pod teren publiczny – parków i zieleni osiedlowej, została całkowicie pozbawiona możliwości realizowania przysługującego jej prawa własności, a pozostały przy niej tytuł własności, w tych warunkach nie łączy się z żadnymi uprawnieniami wynikającymi z istoty tego prawa. Skarżąca zaś pomimo przeznaczenia jej nieruchomości na cele publiczne nie uzyskała należnej rekompensaty.

Należy przy tym zauważyć, iż ukształtowanie sytuacji prawnej nieruchomości powódki, zdaje się być daleko mniej korzystnym niż wyłączenie sensu stricte, bowiem temu ostatniemu zawsze i bezwarunkowo towarzyszy uiszczenie odpowiedniego odszkodowania. Na tym tle uwidacznia się zatem naruszenie wyływającej z Konstytucji zasady równości. Jeśli bowiem następuje wyłączenie nieruchomości w drodze decyzji administracyjnej, na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, to Państwo niejako z własnej inicjatywy dopełnia obowiązek wypłaty byłemu właścicielowi stosownego odszkodowania.

Praktyczne znaczenie ochrony prawa własności na gruncie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, podobnie zresztą jak pozostałych praw chronionych tym dokumentem międzynarodowym, znajduje swój wyraz także w orzecznictwie międzynarodowym. To Europejski Trybunał Praw Człowieka (zwany dalej „ETPCz”) oraz dawna Europejska Komisja

Praw Człowieka w swojej działalności orzeczniczej kształtują pewne standardy ochronne wskazując jednocześnie zakres zastosowania gwarancji prawa własności oraz okoliczności, w jakich prawo to może być ograniczone.

Zgodnie z brzmieniem art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności *„Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swej własności, chyba, że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę i zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych.”* Z powyższej regulacji wynikają trzy oddzielne zasady. Zdanie pierwsze pierwszego akapitu gwarantuje poszanowanie mienia. Drugie mówi o możliwości pozbawienia mienia, ale pod pewnymi warunkami. Trzecia zasada wynika z drugiego akapitu i stanowi, że państwa uprawnione są m.in. do uregulowania sposobu korzystania z mienia zgodnie z interesem powszechnym. Z orzecznictwa wynika, że zasadę drugą i trzecią, dotyczące konkretnych sposobów ingerencji w prawo do poszanowania mienia, należy interpretować z uwzględnieniem pierwszej - poszanowania mienia, która ma charakter ogólny²⁶.

Poszanowanie mienia o którym mowa w Protokole, oznacza możliwość niezakłóconego korzystania z niego. ETPCz, wyjaśnił w związku z tym, iż zarzuty zaniedbania ze strony państwa podjęcia działań w celu ochrony własności prywatnej należy oceniać w świetle ogólnej zasady potwierdzającej prawo do ochrony własności. Rzeczywiste, skuteczne korzystanie z prawa chronionego w tym artykule nie jest uzależnione jedynie od obowiązku państwa wstrzymania się z ingerencją, ale w pewnych okolicznościach może wymagać podjęcia z jego strony środków ochrony własności, zwłaszcza gdy istnieje bezpośredni związek między działaniami, których właściciel może w sposób uprawniony oczekiwać od władz, i zakresem rzeczywistego korzystania z mienia²⁷. Ingerencja w prawo własności jest zazwyczaj, również w niniejszej sprawie, rezultatem decyzji władz administracyjnych. W prawie międzynarodowym przyjmuje się natomiast, że można stawiać zarzut naruszenia art. 1 protokołu, jeżeli władze publiczne, choćby w małym stopniu, przyczyniły się do ingerencji.²⁸

²⁶ Orzeczenie *Sporrong i Lönnroth v. Szwecja* z 23 września 1982 r., LEX nr 80830; Podobnie: wyrok ETPC z dnia 16 listopada 2004 r., 41673/98 w sprawie *J.A. Pye (Oxford) Ltd v. Wielka Brytania*, LEX nr 142265

²⁷ Orzeczenie *Budayeva i inni v. Rosja* z 20 marca 2008 r. LEX nr 357717.

²⁸ Decyzja *B. i M. v. Szwecja* z 12 października 1982 r., skargi nr 8588/79 i 8589/79, niepubl., przywołana za: Nowicki M.A., Komentarz do art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [w:] Nowicki M.A. Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Oficyna 2009.

Zdaniem Trybunału, ingerencja w zasadę poszanowania własności musi mimo wszystko utrzymać „sprawiedliwą równowagę”, pomiędzy wymogami publicznego lub powszechnego interesu społeczeństwa, a wymaganiami ochrony praw podstawowych jednostki. W szczególności musi zostać zachowana rozsądna relacja proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a celem, który ma zostać zrealizowany w drodze jakiegokolwiek środka pozbawiającego osobę jej własności lub kontrolującego sposób korzystania z własności. Odebranie własności bez zapłaty kwoty rozsądnie odpowiadającej wartości odebranej własności będzie w normalnych okolicznościach stanowiło nieproporcjonalną ingerencję i nie może być usprawiedliwione na gruncie art. 1 protokołu nr 1.²⁹

Należy nadto zauważyć, iż na gruncie prawa międzynarodowego, słusznie przyjmuje się pogląd, iż wywłaszczenie może nastąpić nie tylko w skutek prawnych decyzji władz, lecz również w skrajnych przypadkach odmowy poszanowania mienia i prawa własności. I tak, w orzeczeniu *Sporrong i Lönnroth przeciwko Szwecji*³⁰ Trybunał zwrócił uwagę, że przy ocenie, czy doszło do wywłaszczenia, nie należy kierować się wyłącznie względami formalnymi, bo konwencja ma chronić zawarte w niej prawa w sposób rzeczywisty i skuteczny. W każdej sprawie należy więc zbadać, czy zakres ingerencji w korzystanie z mienia nie oznaczał faktycznego pozbawienia własności. Pozbawienie własności, a także uregulowanie korzystania z niej, musi realizować uprawniony cel oraz być proporcjonalne. We wskazanym orzeczeniu Trybunał użył pojęcia "właściwa równowaga" między potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa, a wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki. Nie ma jej w razie nałożenia na jednostkę nadmiernego ciężaru. Trybunał wyraził ten pogląd w związku z ogólną zasadą poszanowania mienia zawartą w pierwszym zdaniu akapitu 1, stwierdził jednak, że poszukiwanie tej równowagi wyraża się w całej strukturze art. 1.

Nie pozostawia wątpliwości, iż na gruncie niniejszej sprawy, co było już podkreślane, Skarżąca faktycznie pozbawiona została wszelkich uprawnień będących nieodłącznym atrybutem prawa własności. Przy Skarżącej pozostał wyłącznie tytuł własności, który jednakże w tych warunkach nie łączy się z żadnymi uprawnieniami określonymi w kodeksie cywilnym w dziale o treści i wykonywaniu prawa własności. Obowiązek zapewnienia przez organy władzy „publicznych terenów zielonych” nie stanowi wystarczającej argumentacji, usprawiedliwiającej tak daleko idące ukształtowanie (a bardziej precyzyjnie – ograniczenie) uprawnień właścicielskich osoby fizycznej. Z całą stanowczością należy podkreślić, iż w tych okolicznościach nie została zachowana wymagana przez prawo międzynarodowe zasada

²⁹ wyrok ETPC z dnia 16 listopada 2004 r., 41673/98, op. cit.

³⁰ Orzeczenie *Sporrong i Lönnroth v. Szwecja*, § 62-63, op. cit.

proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami, a celem, który ma zostać zrealizowany w drodze jakiegokolwiek środka kontrolującego sposób korzystania z własności.

Trafne orzeczenie Trybunału wydane zostało również w związku ze skargą w sprawie Loizidou przeciwko Turcji.³¹ Skarżąca twierdziła, że nadal jest legalnym właścicielem gruntów pozostawionych na północnym Cyprze po wojnie w 1974 r. Utraciła jednak nad nimi kontrolę oraz możliwość korzystania z nich. Trybunał uznał, że formalnie nie pozbawiono jej własności ani nie uregulowano sposobu korzystania z niej. Odmawiano natomiast jej poszanowania. Władze tureckie nie wyjaśniły, w jaki sposób potrzeba zapewnienia mieszkań przesiedlonym Turkom cypryjskim - którą podawały jako przyczynę tej sytuacji - mogła usprawiedliwić całkowite zanegowanie prawa własności, będące faktycznym wywłaszczeniem bez odszkodowania.

Należy zauważyć, iż w stanie faktycznym niniejszej sprawy, władze uregulowały sposób korzystania z przysługującego powódce prawa własności w sposób tak daleko idący, iż faktycznie pozbawiły jej możliwości wykonywania władztwa. Mając na uwadze jednoznaczną linię orzeczniczą ETPCz, należało by uznać, iż nastąpiło całkowite zanegowanie prawa własności, będące faktycznym wywłaszczeniem bez odszkodowania.

W kontekście powyższego, należy zauważyć, iż ETPCz kilkakrotnie już wydawał przeciwko Polsce orzeczenia w sprawach związanych z przeznaczeniem nieruchomości będących własnością prywatną, na cele publiczne. Warto w związku z tym odwołać się do wyroku ETPCz z dnia 7 grudnia 2010 roku³². Przywołane orzeczenie odnosi się wprawdzie do uprzednio obowiązującego stanu prawnego, niemniej jednak jego tezy pozostają aktualnymi również na tle obecnych regulacji. Z uzasadnienia wyroku wynika, że „Trybunał wielokrotnie przyjmował, iż pomimo że na podstawie kolejnych ustaw o zagospodarowaniu przestrzennym pojawiła się sytuacja prawna tak zwanych nieruchomości „zamrożonych” przeznaczonych do przyszłego wywłaszczenia, która jako taka nie naruszała praw skarżących w zakresie dalszego korzystania i dysponowania ich mieniem, niemniej jednak w praktyce oraz wobec braku jakiegokolwiek uprawnienia do uzyskania odszkodowania przez skarżących sytuacja ta poważnie naruszała skuteczne wykonywanie prawa własności oraz sprowadzała się do ingerencji w prawo do poszanowania mienia danej osoby, w szczególności ze względu na brak odpowiednich mechanizmów odszkodowawczych”, jak również, że „(...) należy wskazać, iż autentyczne i skuteczne wykonywanie prawa chronionego przez art. 1 Protokołu nr 1 nie zależy jedynie od spoczywającego na Państwie

³¹ Orzeczenie (merytoryczne) Loizidou v. Turcja z 18 grudnia 1996 r., RJD 1996-VI, § 63-64 LEX nr 78154; zob. również Papamichalopoulos i inni v. Grecja z 24 czerwca 1993 r., A. 260-B, § 41-45, przywołane za: Nowicki M.A., Komentarz, op. cit., teza publikowana również w: LEX nr 8057.7

³² wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 grudnia 2010 r., 27480/02, LEX nr 785862.

obowiązku nieingerowania, lecz także może dać podstawę do powstania obowiązków pozytywnych. Takie pozytywne obowiązki mogą pociągać za sobą przyjmowanie środków niezbędnych do ochrony prawa własności. Oznacza to w szczególności, iż na Państwach spoczywa obowiązek zapewnienia systemu sądownictwa dla skutecznego rozstrzygnięcia sporów dotyczących praw własności oraz zapewnienia zgodności tych mechanizmów z proceduralnymi i materialnymi gwarancjami chronionymi w Konwencji. Zasada ta tym bardziej zyskuje na znaczeniu, kiedy to Państwo wchodzi w spór z jednostką. W związku z tym poważne wady pojawiające się przy rozstrzygnięciu takich sporów mogą rodzić kwestię naruszenia art. 1 Protokołu nr 1. W rzeczy samej, gdy sprawa dotyczy kwestii interesu powszechnego, to do organów władzy krajowej należy działanie we właściwym czasie oraz w odpowiedni sposób i przy zachowaniu najwyższej spójności. Należy także podkreślić, iż niepewność - czy to legislacyjna, czy administracyjna, czy też wynikająca z praktyk stosowanych przez organy władzy - jest ważnym czynnikiem, który należy wziąć pod uwagę przy dokonywaniu oceny postępowania danego Państwa.”

Nie pozostawia wątpliwości, iż pomimo, że w przypadku należących do Skarżącej nieruchomości nigdy nie pojawił się zamiar ich wywłaszczenia, jak zostało to już wcześniej podkreślone, przeznaczenie gruntów na cele publiczne, pozbawiło ją możliwości wykonywania jakichkolwiek uprawnień wynikających z prawa własności, a w konsekwencji sprowadza się do wywłaszczenia bez odszkodowania. Oznacza to, iż w ten sposób dokonano nieproporcjonalnej ingerencji w prawo własności, która nie może być usprawiedliwiona na gruncie art. 1 protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Ostatecznie uznać należy, iż przepis art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w zakresie, w którym ogranicza prawo żądania wykupienia nieruchomości lub jej części wyłącznie do sytuacji, gdy 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, pomija zaś jako przesłankę do żądania wykupu przeznaczenie nieruchomości na cele publiczne doprowadza do naruszenia norm wynikających z treści art. 21 ust 2 Konstytucji, art. 64 Konstytucji jak również art. 9 Konstytucji i art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

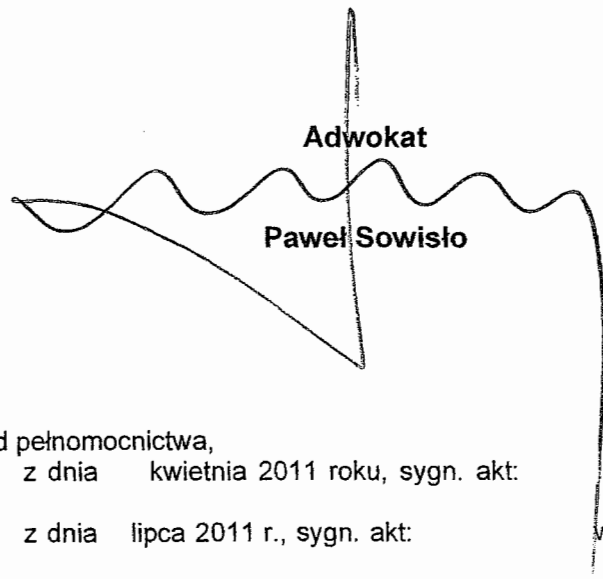
Zdaniem skarżącego prawidłowa ochrona własności oraz prawa do uzyskania należytego odszkodowania w przypadku przeznaczenia nieruchomości prywatnej na cele publiczne wymaga uznania, iż właściciel nieruchomości powinien posiadać skuteczne

żądanie wykupienia jego nieruchomości przez władze publiczne w przypadku uchwalenia planu miejscowego, w którym jego nieruchomość została przeznaczona na cele publiczne.

W tym kontekście najdobitniej ujawnia się niekonstytucyjność regulacji wprowadzonej art. 36 ust. 1. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która określając podstawy powstania roszczenia o wykup nieruchomości, ogranicza je do ściśle określonych sytuacji związanych ze zmianą bądź uchwaleniem planu miejscowego. Zdaniem Skarżącej uprawnienie takie przewidziane bowiem być powinno również w przypadku, kiedy nieruchomość prywatna zostaje przeznaczona na cele publiczne, a jej właściciel pozbawiony zostaje wszelkich uprawnień jakie przyznaje mu prawo własności.

Mając na uwadze przedstawioną wyżej argumentację wnoszę jak na wstępie.

Adwokat
Paweł Sowisło



Załączniki:

- 1) pełnomocnictwo;
- 2) dowód uiszczenia opłaty skarbowej od pełnomocnictwa,
- 3) wyrok Sądu Okręgowego w P z dnia kwietnia 2011 roku, sygn. akt:
wraz z uzasadnieniem – w oryginale,
- 4) wyrok Sądu Apelacyjnego w P z dnia lipca 2011 r., sygn. akt: wraz z
uzasadnieniem – w oryginale,
- 5) 4 odpisy skargi konstytucyjnej i załączników.