

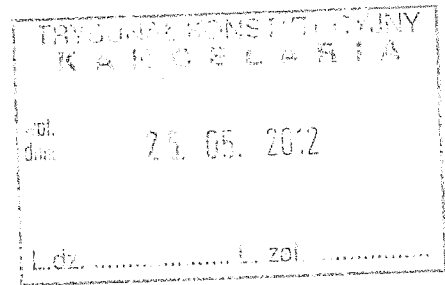


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 24 maja 2012 r.

Sygn. akt SK 13/12

BAS-WPTK-671/12



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej B H z 27 października 2011 r. (sygn. akt SK 13/12), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i stan faktyczny sprawy

1. B H (dalej: skarżąca) zaskarżyła skargą konstytucyjną z 27 października 2011 r. (dalej: skarga) art. 154 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741 ze zm., dalej: u.g.n. albo ustawa o gospodarce nieruchomościami) oraz art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm., dalej: u.p.p. albo ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Pierwszy z zakwestionowanych przepisów brzmi: „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”. Drugi z zaskarżonych przepisów stanowi zaś, że: „Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem ust. 2, żądać od gminy: 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo 2) wykupienia nieruchomości lub jej części”.

Skarżąca kwestionuje zgodność z Konstytucją art. 154 ust. 2 u.g.n. „[...] w brzmieniu ustaloną 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) w zw. z art. 9 ust. 5, art. 14 ust. 1, art. 36 ust. 1, art. 37 ust. 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [...] w zakresie w jakim pozwala na ustalenie przeznaczenia nieruchomości w oparciu o studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”. Z kolei art. 36 ust. 1 u.p.p. ma być sprzeczny z Konstytucją „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” (skarga, *petitum*).

2. Skarga konstytucyjna została sformułowana na tle następującego stanu faktycznego. Skarżąca jest właścicielką trzech działek położonych przy ul. w P . Nieruchomości te w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (uchwała Rady Miasta P z grudnia 1994 r., nr) znajdowały się na terenie oznaczonym jako „strefa pośrednia, intensywnego zagospodarowania mieszkalnego i produkcyjno-magazynowego, rejon o przewadze funkcji osiedli mieszkaniowych i wielorodzinnych, teren parków i zieleni osiedlowej”. Teren ten był przez skarżącą tylko częściowo wykorzystany pod zabudowę garażową. W dniu września 2007 r. obszar, na którym znajdowały się także nieruchomości skarżącej, został w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (uchwała Rady Miasta P nr) przeznaczony na „zielen miejską urządzoną”, co było związane z planowanym utworzeniem parku

W związku z tym skarżąca wystąpiła do Prezydenta Miasta P z wnioskiem o wykup nieruchomości. W odpowiedzi na pismo skarżącej miasto P odmówiło uwzględnienia wniosku, twierdząc, że w wyniku wejścia w życie nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: plan) dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości nie uległ zmianie.

Wobec powyższego skarżąca wystąpiła z powództwem z września 2009 r. o zobowiązanie miasta P do nabycia spornych nieruchomości. Sąd Okręgowy w P wyrokiem z kwietnia 2011 r. (sygn. akt , dalej: wyrok SO) oddalił powództwo, uznając, iż nie doszło do zmiany w zakresie korzystania z nieruchomości powódki. Zdaniem sądu, realnie wykonywane przez powódkę uprawnienia właścicielskie nie zmieniły się w stosunku do stanu sprzed wejścia w życie planu. Równocześnie sąd stwierdził, że nie może zobowiązać Miasta P do wypłacenia odszkodowania powódce w oparciu o art. 35 ust. 1 u.p.p., gdyż przepis ten chroni faktyczny sposób wykonywania władztwa na nieruchomości, zaś w jej sprawie nie zachodzą okoliczności umożliwiające uzyskanie odszkodowania za zmianę przeznaczenia nieruchomości (wyrok SO, s. 5). Stanowisko to podtrzymał także Sąd Apelacyjny w P (wyrok z lipca 2011 r., sygn. akt , dalej: wyrok SA).

II. Analiza formalnoprawna

1. Kontrola konstytucyjności w niniejszej sprawie została zainicjowana skargą konstytucyjną. Przesądza to, zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: u.TK), że po stronie skarżącego istnieje szereg obowiązków, stanowiących warunek konieczny merytorycznego rozpoznania wniesionej skargi. Weryfikacja tych obowiązków ma miejsce w ramach wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej, jednak kontrola ta i dokonane w jej wyniku ustalenia nie przesądzają definitywnie o dopuszczalności merytorycznego rozstrzygnięcia przedstawionych zarzutów, albowiem Trybunał Konstytucyjny władny jest na każdym etapie postępowania badać, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek, skutkujących obligatoryjnym jego umorzeniem (por. m.in. postanowienia TK z: 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 21 marca 2000 r., sygn. akt SK 6/99; 28 października 2002 r., sygn. akt SK 21/01 oraz 19 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 19/00).

2. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Przywołany przepis, a także bardziej szczegółowe regulacje ustawy o Trybunale Konstytucyjnym określają przesłanki dopuszczalności wniesienia skargi konstytucyjnej.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, należy przyjąć, że: „Jedną z podstawowych przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną jest wymóg uczynienia jej przedmiotem takich przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, które wykazują specyficzną i złożoną kwalifikację normatywną. Po pierwsze, winny one stanowić podstawę prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, z którego wydaniem wiąże skarżący zarzut naruszenia przysługujących mu konstytucyjnych wolności lub praw. Po drugie, formułując zarzut naruszenia konstytucyjnych wolności

lub praw, skarżący winien wykazać, że to właśnie w treści kwestionowanych przepisów upatrywać należy źródła takiego naruszenia. Zasadniczo więc, występując ze skargą konstytucyjną skarżący winien uprawdopodobnić, że przywrócenie stanu zgodności z Konstytucją warunkowane jest usunięciem z systemu prawnego normy, która doprowadziła do niedozwolonej ingerencji w jego status konstytucyjny” (postanowienie TK z 13 października 2004 r., sygn. akt Ts 55/04; zob. też np. postanowienie TK z 28 października 2008 r., sygn. akt Ts 177/08).

W świetle poczynionych ustaleń nie powinno ulegać wątpliwości, że skarga konstytucyjna – jako środek prawny o charakterze nadzwyczajnym i subsydiarnym – może zostać złożona wyłącznie na przepis, który był merytoryczną podstawą rozstrzygnięcia sprawy skarżącego. Przy czym nie zawsze chodzi o przepis *expressis verbis* wskazany w orzeczeniu kształtującym prawa i obowiązki skarżącego, ale o regulację, która rzeczywiście stanowiła podstawę konkretnego rozstrzygnięcia. Innymi słowy, autor skargi musi wykazać istnienie związku pomiędzy podstawą normatywną orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej a treścią zawartego w nim rozstrzygnięcia w przedmiocie swoich konstytucyjnych praw lub wolności. W konsekwencji, jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, „[...] nie ma zatem możliwości wniesienia skargi wobec przepisów, które tylko w sposób pośredni kształtują sytuację prawną skarżącego, ale nie stanowiły podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w jego sprawie. [...] Skarga konstytucyjna może dotyczyć tylko przepisu prawa, bez istnienia którego ostateczne rozstrzygnięcie nie mogłoby przybrać takiej treści, jaka mu została nadana” (postanowienie TK z 17 listopada 1999 r., sygn. akt SK 17/99; por. także postanowienia TK z: 28 grudnia 1999 r., sygn. akt Ts 132/99; 28 listopada 2001 r., sygn. akt Ts 133/01; 14 października 2003 r., sygn. akt Ts 144/02; 11 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 17/06; 24 czerwca 2009 r., sygn. akt Ts 87/07; 10 marca 2010 r., sygn. akt Ts 198/08; 10 kwietnia 2000 r., sygn. akt Ts 178/99).

3. Zakwestionowany przez skarżącą art. 154 ust. 2 u.g.n. stanowi fragment regulacji, która precyzuje sposób ustalenia wartości nieruchomości (Dział IV „Wycena nieruchomości”, Rozdział 1 „Określenie wartości nieruchomości”). Przepisy tego rozdziału, zgodnie z art. 149 u.g.n., stosuje się do wszystkich nieruchomości, bez względu na ich rodzaj, położenie i przeznaczenie, a także bez względu na podmiot własności i cel wyceny, z wyłączeniem określania wartości nieruchomości w związku

z realizacją ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 178, poz. 1749 ze zm.). Należy zatem zauważyć, że przepisy tego rozdziału nie są skierowane do organów administracji publicznej i sądów, lecz do rzeczoznawców majątkowych, którzy przy sporządzaniu wyceny nieruchomości powinni kierować się zasadami ustalonymi w tym rozdziale.

Artykuł 154 ust. 1 u.g.n. z jednej strony uprawnia rzeczoznawcę majątkowego do wyboru właściwego podejścia oraz metody i techniki szacowania nieruchomości, z drugiej zaś wskazuje okoliczności, które rzeczoznawca musi uwzględnić. I tak, zgodnie z tym przepisem, przy sporządzaniu wyceny nieruchomości należy wziąć pod uwagę – niezależnie od wybranej metody i techniki szacowania nieruchomości – cel wyceny, rodzaj i położenie nieruchomości, przeznaczenie w planie miejscowym, stan nieruchomości oraz dostępne dane o cenach, dochodach i cechach nieruchomości podobnych. Z kolei zakwestionowany w niniejszej sprawie art. 154 ust. 2 u.g.n. wskazuje sposób postępowania rzeczoznawcy w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wówczas rzeczoznawca ma obowiązek uwzględnić studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Artykuł 154 ust. 2 u.g.n. zawiera normę materialnoprawną, wyznaczającą obowiązki rzeczoznawcy majątkowego przy sporządzaniu wyceny nieruchomości, również na potrzeby postępowania sądowego. Oddalając pozew skarżącej, sąd I instancji oparł swoje rozstrzygnięcie na zeznaniach świadków, zgromadzonych dokumentach oraz opiniach biegłego (wyrok SO, s. 3). Sąd analizował także wiarygodność wspomnianych dowodów, wskazując w odniesieniu do pisemnej opinii biegłego, że uznaje ją za prawidłową m.in. dlatego, iż jest ona sporządzona w sposób odpowiadający wymogom określonym przez art. 154 ust. 2 u.g.n. (*ibidem*). Sąd wykorzystał także treść art. 154 ust. 2 u.g.n. jako dodatkowy argument przemawiający na rzecz tezy, że postanowienia studium są przesądzające dla ustalenia przeznaczenia nieruchomości (wyrok SO, s. 6). Należy jednak podkreślić, że główne argumenty w tym zakresie sąd zaczerpnął z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. z art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 u.p.p.) oraz analizy piśmiennictwa prawniczego (np. T. Bąkowski, M. Szewczyk) i dorobku orzeczniczego sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 6 sierpnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1250/08). Powyższe rozumowanie zaakceptował także sąd II instancji.

Sąd ten podkreślił związanie biegłego nakazami wynikającymi z tego przepisu oraz, idący za tym, brak możliwości pominięcia w jej treści analizy przeznaczenia nieruchomości dokonanej w studium i odwołania się do innych wartości (wyrok SA, s. 12).

Powyższe prowadzi do wniosku, że:

— istota sprawy przedłożonej sądowi okręgowemu (i później apelacyjnemu) dotyczyła oceny, czy po wejściu w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 2007 r. korzystanie z nieruchomości skarżącej w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone (wyrok SO, s. 4). Innymi słowy, sąd musiał ocenić, czy w danym stanie faktycznym spełnione zostały przesłanki wykupu nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.p. Należy więc stwierdzić, że podstawą prawną rozstrzygnięcia (powołaną zresztą w pozwie przez skarżącą, a następnie analizowaną przez sądy obu instancji – zob. wyrok SO, *passim*) był art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.p., nie zaś art. 154 ust. 2 u.g.n.;

— wyeliminowanie art. 154 ust. 2 u.g.n. z obrotu prawnego w drodze wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niezgodności tego przepisu z ustawą zasadniczą nie mogłoby być podstawą ewentualnego wznowienia postępowania wobec skarżącej, ponieważ przepis ten nie determinował *meritum* rozstrzygnięcia, które zapadło w jej sprawie. Z drugiej strony, nawet uchylene tego przepisu nie musiałoby skutkować uznaniem wyceny nieruchomości dokonanej przez rzeczoznawcę majątkowego za nieprawidłową. Wynika to z faktu, że uwzględnienie przeznaczenia nieruchomości w studium jest jedną z wielu okoliczności, które biegły musi wziąć pod uwagę. Samo przeznaczenie nieruchomości określone w studium nie jest więc decydujące dla określenia wartości nieruchomości;

— art. 154 ust. 2 u.g.n. nie był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy; jego treść stanowiła jedynie element formułowanej w sprawie skarżącej argumentacji. Należy przy tym zaznaczyć, że argumentacja ta nie pełniła zasadniczej (ważącej) roli, lecz jedynie uzupełniała główny wywód sądu I instancji. Sąd Apelacyjny w P odnosił się do problemu zasad wyceny nieruchomości nie ze względu na jej determinujący dla rozstrzygnięcia sądu okręgowego charakter, lecz z uwagi na zarzuty podniesione w apelacji skarżącej;

— sąd I instancji dokonywał szacowania wartości nieruchomości po to, by ustalić cenę nieruchomości przed wejściem w życie miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego z 2007 r. i po jego wejściu w życie (wyrok SA, s. 9). Ewentualne ustalenie, że cena nieruchomości spadła w związku ze zmianą jej przeznaczenia, nie prowadziło do uznania zasadności roszczenia z art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.p., lecz jedynie do określenia jego hipotetycznej wysokości. Jak już bowiem wskazywano, zasadność roszczenia determinuje treść art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.p., nie zaś art. 154 ust. 2 u.g.n.

Podsumowując, art. 154 ust. 2 u.g.n. nie może być przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie, gdyż nie był podstawą ostatecznego orzeczenia o prawach i wolnościach skarżącej. W związku z powyższym, Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 u.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. W odniesieniu do drugiego z zakwestionowanych przepisów, w *petitum* skargi konstytucyjnej skarżąca posłużyła się formułą zakresową, z której wynika, że – jej zdaniem – niezgodne z ustawą zasadniczą jest ograniczenie uregulowanego w art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.p. prawa żądania wykupienia nieruchomości lub jej części jedynie 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. Wadliwość konstytucyjnoprawna zakwestionowanego przepisu polega – w opinii skarżącej – na pominięciu jako przesłanki żądania wykupu nieruchomości jej przeznaczenia w planie na cele publiczne. Także zawarta w uzasadnieniu argumentacja wskazuje, że problem konstytucyjny jest identyfikowany z niewłaściwym brzmieniem art. 36 ust. 1 *in fine* u.p.p. Przepis ten powinien bowiem – według skarżącej – w sposób pełniejszy realizować konstytucyjny wymóg słusznego odszkodowania (skarga, s. 24-25), gdyż: „[...] prawidłowa ochrona własności oraz prawa 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” (skarga, s. 29-30).

Wniosek, że skarżąca domaga się nie tyle zmiany zasad przyznawania odszkodowania lub zobowiązania gminy do wykupu nieruchomości, co

uzupełnienia jednej z przesłanek wykupu nieruchomości, potwierdza także pismo procesowe z 28 grudnia 2011 r. (wydane w odpowiedzi na zarządzenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2011 r.), w którym skarżąca precyzuje, iż: „przedmiotem skargi konstytucyjnej [...] jest art. 36 ust. 1 pkt 2”.

Konkludując, skarżąca dość wąsko określiła przedmiot kontroli, wskazując że zakwestionowany przepis narusza Konstytucję przez brak możliwości uzyskania wykupu nieruchomości przez właściciela w przypadku przeznaczenia jego nieruchomości na cele publiczne. W związku z tym należy rozważyć, czy tak określony przedmiot kontroli jest właściwy.

5. Istotne znaczenie dla dalszej analizy ma przedstawienie obecnego modelu ochrony właścicieli przed negatywnymi skutkami działalności planistycznej gmin. Zagadnienie to zostało uregulowane w art. 36 u.p.p., który przewiduje dwa rodzaje uprawnień właściciela oraz użytkownika wieczystego (dalej: właściciel). Po pierwsze, zgodnie z art. 36 ust. 1 u.p.p. właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną stratę albo wykupienia nieruchomości bądź jej części w przypadku, gdy w związku z uchwaleniem planu albo jego zmianą „korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone”. Po drugie, w przypadku nieskorzystania z uprawnień wskazanych w art. 36 ust. 1 u.p.p., właściciel zbywający nieruchomość, której wartość w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą uległa obniżeniu, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości (art. 36 ust. 3 u.p.p.). Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje trzy – alternatywne – roszczenia właściciela o: odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, wykupienie nieruchomości lub jej części oraz odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości.

Roszczenia właściciela wynikające z zakwestionowanego w niniejszej sprawie art. 36 ust. 1 u.p.p. aktualizują się tylko w określonej sytuacji. Konieczne jest bowiem łączne wystąpienie następujących okoliczności: a) uchwalenie planu lub jego zmiana, b) ograniczenie lub uniemożliwienie korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, c) związek pomiędzy uchwaleniem lub zmianą planu a ograniczeniem lub uniemożliwieniem korzystania z nieruchomości. Przenosząc te rozważania na grunt

niniejszej sprawy, trzeba zauważyć, że skarżąca udowadniała, iż doszło do ograniczenia jej prawa własności przez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który zmieniał przeznaczenie jej nieruchomości. Tymczasem, jak bezspornie ustaliły rozpatrujące tę sprawę sądy, w dacie nabycia nieruchomości przez powódkę obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Miasta P (uchwała Rady Miasta P nr z grudnia 1994 r.) w treści którego jej nieruchomość została oznaczona symbolem jako „strefa pośrednia, intensywnego zagospodarowania mieszkaniowego i produkcyjno – magazynowego, rejon o przewadze funkcji osiedli mieszkaniowych i wielorodzinnych, teren parków i zieleni osiedlowej”. Plan ten utracił moc obowiązującą grudnia 2003 r. z mocy art. 87 ust. 3 u.p.p. („Obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r. zachowują moc do czasu uchwalenia nowych planów, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2003 r.”). Po jego wygaśnięciu dla terenu, na którym znajdowała się nieruchomość skarżącej, obowiązywało studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta P (uchwała Rady Miasta P nr z listopada 1999 r., zmieniona uchwałą Rady Miasta P nr z lipca 2003 r.). Zgodnie z tym studium, tereny, na których znajdowała się przedmiotowa nieruchomość, zostały oznaczone symbolem , co oznacza „tereny parków i zieleni – tereny wyłączone z zabudowy”. Kwestionowany zaś przez skarżącą plan (uchwała Rady Miasta P nr z września 2007 r.) wskazywał, że sporne nieruchomości znajdują się na terenie oznaczonym symbolami , , stanowiąc „teren publiczny zieleni urządzonej”. Wobec tego można stwierdzić, że przeznaczenie nieruchomości skarżącej zostało określone (zmienione w stosunku do planu z 1994 r.) w studium (z materiałów, którymi dysponuje Sejm, nie wynika, czy zostało to dokonane już w 1999 r., a więc jeszcze przed nabyciem nieruchomości przez skarżącą w 2002 r., czy w 2003 r.). Z tego względu uchwalenie planu z 2007 r. nie zmieniło przeznaczenia nieruchomości; przeznaczenie to zostało ustalone wcześniej w studium, które zakwalifikowało teren, na którym leżą nieruchomości skarżącej, jako wyłączony spod zabudowy.

W związku z powyższym, nawet dodanie do zakwestionowanego przepisu ustawy treści postulowanej przez skarżącą, w jej wypadku niczego nie zmienia, ponieważ to niesporny stan faktyczny, a nie postanowienia art. 36 ust. 1 u.p.p. (bez

różnicy czy w kształcie obowiązującym, czy poszerzone o treść pożądaną przez skarżącą), spowodował, że nie uzyskała ona zadowolającego jej orzeczenia przed sądami powszechnymi (ochrony prawnej). Z perspektywy art. 79 Konstytucji oznacza to natomiast, że nie został spełniony jeden z podstawowych warunków dopuszczalności skargi konstytucyjnej – *in casu* nie mamy do czynienia z naruszeniem konstytucyjnych praw i wolności jednostki przez zastosowany w realiach jej sprawy art. 36 ust. 1 u.p.p.

Podsumowując, art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.p. nie zmienia sytuacji prawnej skarżącej z punktu widzenia ewentualnego naruszenia jej konstytucyjnych wolności i praw, w zakresie zapewnienia prawa do przymusowego wykupienia nieruchomości w związku ze zmianą jej przeznaczenia. Dlatego należy wnieść o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 u.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. Na marginesie należy także odnotować, że wskazywane przez skarżącą pominięcie wydaje się pozorne. Skarżąca wywodzi bowiem, że zakwestionowany przepis nie chroni właściciela w przypadku przeznaczenia jego nieruchomości na cele publiczne (skarga, *petitum* oraz s. 29-30). Twierdzenie to abstrahuje jednak od treści art. 36 ust. 1 u.p.p., w którym ustawodawca posłużył się frazą „korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone”. Oznacza to, że przepis ten chroni właściciela w sytuacji: a) wykluczenia możliwości korzystania z nieruchomości w określony sposób, b) zmiany przeznaczenia danej nieruchomości. Jeżeli chodzi o wykluczenie możliwości korzystania z nieruchomości w określony sposób, to przesłanka ta dotyczy faktycznego sposobu korzystania z nieruchomości. Z kolei zmiana przeznaczenia danej nieruchomości odnosi się do potencjalnych uprawnień właściciela, które mogą być naruszone przez działalność planistyczną gminy. Jak zauważył Sąd Najwyższy w wyroku z 19 grudnia 2006 r. (sygn. akt V CSK 332/06): „Przewidziane w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym alternatywnie roszczenia przysługują właścicielowi nieruchomości bądź użytkownikowi wieczystemu, gdy uchwalony lub zmieniony plan uniemożliwia im lub istotnie ogranicza zarówno kontynuowanie dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości, jak i pozbawia ich potencjalnej możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie

z dotychczasowym przeznaczeniem”. Omawiany przepis jest w ten sposób interpretowany w utrwalonym orzecznictwie sądowym (zob. wyroki SN z: 12 października 2007 r., sygn. akt V CSK 230/07; 17 grudnia 2008 r., sygn. akt I CSK 191/2008; 11 września 2009 r., sygn. akt V CSK 46/09).

Wbrew twierdzeniem skarżącej, obecna regulacja chroni interesy tych właścicieli, których nieruchomościom nadano inne niż dotychczasowe przeznaczenie. Innymi słowy, *de lege lata* właściciel może żądać odszkodowania albo nieruchomość zostanie od niego wykupiona, jeżeli w planie ulegnie zmianie przeznaczenie jego nieruchomości (np. z obszaru przeznaczanego pod budowę domków jednorodzinnych na tereny wyłączone w ogóle z zabudowy). Tym samym, nie można podzielić tezy skarżącej, że w przepisie art. 36 ust. 1 u.p.p. pominięto przesłankę wykupu nieruchomości w wypadku przeznaczenia tej nieruchomości na cele publiczne.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz