



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-699093-IV/11/MC

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa, 8 lipca 2012 r.

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	09. 07. 2012
L.dz.	L. zał.

sygn. akt SK 13/12

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

W ślad za pismem Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 7 maja 2012 r. uprzejmie informuję, iż Rzecznik postanowił przystąpić do skargi konstytucyjnej Pani B H w części kwestionującej konstytucyjność art. 36 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rzecznik wnosi o stwierdzenie, iż:

art. 36 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717, ze zm.), w zakresie, w jakim dla realizacji roszczenia o wykup nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne zarówno w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jak i w planie obowiązującym w dniu 1 stycznia 1995 r., przepis ten wymaga wykazania zmiany w stosunku do dotychczasowego sposobu korzystania z tej nieruchomości lub jej dotychczasowego przeznaczenia, jest niezgodny z: art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1; art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Skarga konstytucyjna Pani B H dotyczy art. 154 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.jedn.: Dz.U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651, ze zm., dalej jako u.g.n.) oraz art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717, ze zm., dalej jako „ustawa planistyczna”, u.p.z.p.). Skarżąca wnosi o stwierdzenie przez Trybunał niekonstytucyjności obu norm w części, tj. w określonym zakresie ich stosowania.

Rzecznik Praw Obywatelskich zdecydował się na popieranie skargi jedynie co do zarzutów sformułowanych przeciwko regulacjom z ustawy planistycznej. Uznał jednak za zasadne nie tylko przeredagowanie sformułowanego w *petitum* zakresu zaskarżenia (co nie wpływa na określenie przedmiotu postępowania – o czym szerszej w pkt II 1.), ale ponadto, również jego dalsze zawężenie. Zdaniem Rzecznika, kwestionowanej normie można zasadnie postawić zarzut niekonstytucyjności jedynie w niektórych, wąsko oznaczonych zakresach zastosowania. Nie ulega też wątpliwości, iż rola procesowa, w jakiej występuje Rzecznik w postępowaniu skargowym, takie działanie dopuszcza. Jest ono poza tym dodatkowo uzasadnione merytorycznie – dyrektywą „oszczędzającego” działania sądu konstytucyjnego względem kwestionowanych przepisów.

I. Stan faktyczny

Sprawa cywilna, na której tle wniesiono skargę, została rozstrzygnięta prawomocnym wyrokiem Sądu Apelacyjnego w P z dnia lipca 2011 r. (sygn. akt), oddalającym żądanie wykupu przez Miasto P nieruchomości Skarżącej, na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., z uwagi na przeznaczenie tej nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalonym w dniu 25 września 2007 r., na cel publiczny oznaczony jako „zielen miejska urządzona – teren publiczny”. Sądy w obu instancjach uznały, że w sytuacji Skarżącej nie doszło do wymaganej przez art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. „zmiany” w stosunku do dotychczasowego sposobu korzystania, bowiem nieruchomość Skarżącej była kwalifikowana jako różnego rodzaju „tereny zielone” co najmniej od 6 grudnia 1994 r., kiedy to uchwalono plan ogólny zagospodarowania przestrzennego Miasta P . Moc wiążącą tego planu przedłużał kilkakrotnie nowelizowany art. 67 nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415, ze zm.; dalej jako „ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym”, u.z.p.), by wreszcie ostatecznie

plan ten utracił ważność z dniem 31 grudnia 2003 r. na mocy art. 87 ust. 3 u.p.z.p. Nowy plan miejscowy Rada Miasta P uchwaliła w 2007 r., w międzyczasie obowiązywało zaś Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta P z dnia listopada 1999 r., zmienione jeszcze w dniu lipca 2003 r.

Oddalając żądania Skarżącej Sądy w obu instancjach uznały, że przez cały ten okres nie zmieniło się planistyczne przeznaczenie nieruchomości Skarżącej. W szczególności skutek taki miał wynikać z uchwalonego przez Radę Miasta Studium, którego zapisy nowy plan z 2007 r. jedynie uszczegółowił.

Wyłącznym powodem przegrania sprawy cywilnej przez Skarżącą było zatem uznanie przez Sądy, iż w jej sytuacji faktycznej nie doszło do wymaganej przez art. 36 ust. 1 u.p.z.p. zmiany dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości (zmiany w stosunku do dotychczasowego sposobu korzystania z niej). Stąd też w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym Skarżąca zmierza do wykazania, iż w jej konkretnej sytuacji – tj. wieloletniego zarezerwowania jej „prywatnej” nieruchomości na cele publiczne (tereny zielone służące rekreacji ogółu mieszkańców), zarówno w dawnym, jak i nowym planie oraz utrzymania tej funkcji w obowiązującym w międzyczasie studium – niekonstytucyjny jest przepis, który uzależnia wykupienie nieruchomości nie nadającej się do wykorzystania przez właściciela od tego, czy ostatecznie uchwalony plan zmienia dotychczasowe przeznaczenie nieruchomości, czy jedynie je utrzymuje. Skarżąca swoje żądanie formułuje jednak w dość niefortunny sposób, co stało się przedmiotem zastrzeżeń obu uczestników postępowania co do dopuszczalności orzekania przez Trybunał o tak określonym żądaniu. Wykonując zatem swoją procesową rolę pomocnika podmiotu inicjującego postępowanie ze skargi konstytucyjnej Rzecznik Praw Obywatelskich uznał za konieczne wsparcie stanowiska Skarżącej poprzez bardziej precyzyjne określenie przedmiotu żądania i właściwe ujęcie treści normy – tej, której zastosowanie wobec Skarżącej pozbawiło ją ochrony prawa własności. Uznając, iż istota zarzutów skargi i przytaczanych argumentów odpowiada wyrażonemu w *petitum* stanowisku Rzecznika, Rzecznik Praw Obywatelskich nie podziela argumentów zgłoszonych zarówno przez Sejm, jak i przez Prokuratora Generalnego i jest przekonany, iż skarga ta nadaje się do merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

II. Dopuszczalność orzekania przez Trybunał Konstytucyjny

1. właściwe określenie przedmiotu zaskarżenia

Zgodnie z kwestionowanym w skardze art. 36 ust. 1 ustawy planistycznej, „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 wnosi o zbadanie konstytucyjności powyższej normy jedynie w zakresie, w jakim reguluje ona roszczenie o wykup nieruchomości, i to wyłącznie tych, które plan miejscowy przeznaczają na cele publiczne. Kwestionowana norma sformułowana została jednak w następujący sposób: „art. 36 ust. 1 [ustawy planistycznej] 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”.

Sposób ujęcia przedmiotu zaskarżenia wymaga więc przede wszystkim rozważenia – co trafnie podnosi Prokurator Generalny – czy Skarżąca kwestionuje istniejącą normę (a nie lukę prawną), jakiej jest ona treści oraz, czy istotą skargi jest żądanie wydania przez Trybunał Konstytucyjny tzw. wyroku zakresowego (poprzez eliminację niekonstytucyjnego ograniczenia) a nie – stworzenie nowej normy, do czego Trybunał, jako „ustawodawca negatywny”, nie jest uprawniony.

Przede wszystkim, Rzecznik całkowicie nie zgadza się z twierdzeniem Prokuratora Generalnego, jakoby Skarżąca jedynie kwestionowała brak w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. osobnej podstawy wykupu nieruchomości, w postaci jej przeznaczenia na cel publiczny, natomiast pozostałą treść tego przepisu uznawała za zgodną z Konstytucją. Rzecznik jest bowiem przekonany, że właśnie samą istotą skargi jest „zanegowanie podstawowej zasady odpowiedzialności z art. 36 u.p.z.p., tj. związku przyczynowego pomiędzy uniemożliwieniem w korzystaniu z nieruchomości a wejściem w życie nowych regulacji planu miejscowego”, a intencja taka, choć niezbyt precyzyjnie sformułowana w *petitum* skargi, w sposób oczywisty wynika z całego wywodu Skarżącej i podnoszonych tam argumentów.

Po pierwsze, świadczą o tym chociażby przytoczone tu fragmenty: „przesłanka korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób powoduje, iż (...) właściciel nie może domagać się, przy obecnym brzmieniu przepisów, wykupu nieruchomości przez gminę” (s. 19); „[przepis art. 36 ust. 1 ustawy] 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” (s. 24);

podobnie i w konkluzji: „w tym kontekście najdobitniej ujawnia się niekonstytucyjność regulacji wprowadzonej art. 36 ust. 1 ustawy (...), która określając podstawy powstania roszczeń o wykup nieruchomości, ogranicza je do ściśle określonych sytuacji związanych ze zmianą bądź uchwaleniem planu miejscowego” (s. 30). Cała skarga koncentruje się przecież zresztą wyłącznie na tym, by w tych sytuacjach, gdy plan rezerwuje daną nieruchomość na cel publiczny, aby żądać jej wykupu, właściciel nie musiał wykazywać, że doszło do „zmiany” przeznaczenia planistycznego.

Po drugie, takie właśnie ujęcie przedmiotu postępowania w niniejszej sprawie logicznie wynika z istoty ostatecznego rozstrzygnięcia, jakim orzeczono o prawach Skarżącej. Sądy uznały, iż w sytuacji Skarżącej do żadnej „zmiany” nie doszło, stąd jej żądania uznały w całości za bezzasadne. W przeciwieństwie do procesu przed sądami powszechnymi, w **obecnym** postępowaniu Skarżąca w żadnym wypadku nie twierdzi, że orzeczenie to było błędne (tj. że nastąpiła „zmiana” i działka powinna zostać wykupiona), ale żąda stwierdzenia, iż w jej sytuacji w ogóle samo uzależnienie wykupu od wykazania owej „zmiany” jest niezgodne z Konstytucją: ustawowa przesłanka roszczenia jest nieproporcjonalnym, nadmiernym ograniczeniem jej słuszych praw. Niewątpliwie też Skarżąca kwestionuje samą treść normy wynikającej z art. 36 ust.1 ustawy, a nie jej zastosowanie w konkretnej sprawie.

Po trzecie, jedynie taki zamiar Skarżącej ma sens, jeżeli podda się analizie treść zaskarżonego przepisu. Otóż art. 36 u.p.z.p. określa roszczenia przysługujące w razie uchwalenia przez radę gminy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym ustalony zostaje określony sposób przeznaczenia nieruchomości planem tym objętych. W praktyce racjonalne gospodarowanie przestrzenią publiczną – i dbałość o potrzeby wspólnoty lokalnej – wymaga zarówno wyznaczenia terenów na różnorodne potrzeby „prywatne” mieszkańców czy inwestorów (jak działalność rolnicza, zabudowa mieszkaniowa, tereny inwestycyjne, przemysłowe itp.), jak i na realizację potrzeb całej wspólnoty, a zatem interesu publicznego (np. wyznaczenie sieci dróg publicznych, lokalizacji lotnisk, rezerwatów przyrody, oczyszczalni ścieków, stref ochrony zabytkowej itp. – por. art. 15 ust. 2 u.p.z.p.). **Wszystkie te sytuacje faktyczne (najróżniejsze „przeznaczenia” nieruchomości) objęte są hipotezą art. 36 ust. 1 u.p.z.p. i w każdej z nich norma ta znajduje zastosowanie.** W niniejszej sprawie konstytucyjność art. 36 ww. ustawy nie jest jednak oceniana we wszystkich zakresach zastosowania tej normy (nie we wszystkich sytuacjach faktycznych, tj. „przeznaczeniach planistycznych”, regulowanych tym przepisem), ale jedynie w określonej ich części. Przedmiotem skargi jest więc norma wyrażona w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. w bardzo

wąskim zakresie, a mianowicie takim, w jakim dotyczy sytuacji, gdy plan miejscowy rezerwuje dany teren na cele publiczne.

Z tego też powodu w przekonaniu Rzecznika, a wbrew literalnemu sformułowaniu żądania Skarżącej (i wbrew przekonaniu wyrażonym w stanowisku Sejmu – por. s. 9 pisma z dn. 24 maja br.), art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. w żadnym razie nie „pomija jako przesłankę żądania wykupu przeznaczenie nieruchomości na cele publiczne”; wprost przeciwnie, *lege non distinguente*, przeznaczenie nieruchomości na cele publiczne – tak jak na każde inne cele – ewidentnie jest objęte hipotezą tego przepisu (podobne stanowisko w tej kwestii zajmuje nb. także i Prokurator Generalny – por. s. 15 uzasadnienia pisma z dnia 11 czerwca 2012 r.). Skarżąca nie może zatem żądać „dopisania” przez Trybunał w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. „przesłanki przeznaczenia nieruchomości na cel publiczny”, ponieważ „przesłanka” ta (a w rzeczywistości – część hipotezy tego przepisu) od początku tam istnieje. Nie ma zatem przeszkód, by tak określona norma, w takim zakresie jej zastosowania, podlegała merytorycznej ocenie Trybunału. W taki właśnie sposób Trybunał Konstytucyjny orzekał zresztą wielokrotnie, w szczególności w postępowaniach wszczętych nie wnioskami abstrakcyjnymi, ale właśnie w ramach kontroli sprawowanej w konkretnych sprawach indywidualnych. Trybunał często decydował się na bardzo precyzyjne „wykrojenie” wąskiego zakresu zastosowania skarżonej normy – spośród wielu innych – i stwierdzeniu niekonstytucyjności jedynie „fragmentu” szeroko ujętego przepisu (por. w szczególności sentencję wyroku TK z dnia 9 lutego 2010 r. w sprawie P 58/08, nb. dotyczącej również skutków uchwalenia planu miejscowego w określonych szczegółowo sytuacjach).

Na koniec wreszcie, sformułowane w art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. roszczenie o wykup powstaje w razie kumulatywnego ziszczenia się dwóch przesłanek: (1) istotnej ingerencji regulacji planistycznej w treść konkretnego prawa własności oraz (2) zmiany w stosunku do stanu dotychczasowego. Skarżąca twierdzi, iż nałożenie na właściciela – w celu dochodzenia przezeń skutecznej ochrony jego prawa – obowiązku wykazywania także tej drugiej okoliczności, w sposób nadmierny, a zatem niekonstytucyjny, narusza przysługujące mu prawa. W ocenie Rzecznika, takie żądanie skierowane do sądu konstytucyjnego jest również dopuszczalne. Ujmując je od strony ściśle technicznej, Skarżąca domaga się bowiem – w określonym zakresie hipotezy normy z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. – jedynie eliminacji jednej z przesłanek, warunków dochodzenia ochrony prawa własności. Także i w tym aspekcie nie zachodzą formalne przeszkody do oceny przez „ustawodawcę negatywnego” tak sformułowanego żądania. W przeciwieństwie zatem do Prokuratora Generalnego (por. s. 16 pisma z dnia 11 czerwca br.), Rzecznik jest przekonany, że właśnie samą istotą wniesionej

skargi jest spowodowanie uniezależnienia roszczenia o wykup od faktu kontynuacji rezerwy planistycznej (o czym była szczegółowo mowa wyżej) i związanie go wyłącznie z zakresem ingerencji w prawo własności, czyli uciążliwością dla właściciela. Co więcej, to właśnie na skutek zaskarżenia wprowadzonej przez art. 36 ust. 1 u.p.z.p. przesłanki „zmiany” wobec stanu dotychczasowego, oceniając konstytucyjność takiego rozwiązania Trybunał mógłby „doprowadzić do takiej jego treści, iż w przypadku przeznaczenia nieruchomości (...) na cele publiczne, prawo do żądania wykupu przysługiwałoby niezależnie od tego, czy przeznaczenie to zostałoby określone »nowym« planem, czy też byłoby ono jedynie kontynuacją dotychczas obowiązujących unormowań planistycznych” (s. 16 pisma Prokuratora Generalnego).

2. *znaczenie orzeczenia TK dla praw Skarżącej*

Z powyższych względów nie do zaakceptowania jest zarzut uczestników, iż ewentualny wyrok Trybunału nie zmieni sytuacji prawnej Skarżącej, gdyż w jej wypadku na skutek uchwalenia w 2007 r. nowego planu miejscowego nie doszło ani do zmiany dotychczasowego przeznaczenia, ani do zmiany dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości. W przekonaniu Rzecznika, to istotą skargi jest właśnie dążenie do obalenia związku przyczynowego z samym faktem zmiany stanu dotychczasowego. Czy zatem zmiana taka faktycznie nastąpiła (nb. zdaniem Rzecznika, tak), czy też nie, chodzi o to, że nie powinna być ona warunkiem roszczenia o wykup. Dla jego realizacji, w szczególności w razie przeznaczenia nieruchomości na cele publiczne, miarodajna powinna być wyłącznie uciążliwość ograniczenia prawa własności.

Z tego też powodu w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonej normy będzie miało realny wpływ na sytuację prawną Skarżącej. Eliminacja dodatkowej przesłanki ochrony prawa własności (w postaci konieczności zajścia owej „zmiany” przeznaczenia), umożliwiłaby ponowne orzekanie przez sądy o prawie wykupu. Po wznowieniu postępowania sąd *meriti* musiałby jedynie ocenić, czy aktualne przeznaczenie planistyczne tej nieruchomości uniemożliwia bądź istotnie utrudnia korzystanie z nieruchomości.

3. *„cel publiczny” w sytuacji Skarżącej*

Przed przejściem do właściwej oceny konstytucyjności zaskarżonej normy, konieczne jest ustalenie, czy istotnie dla nieruchomości Skarżącej zaplanowano funkcję publiczną. Skargę w niniejszej sprawie wniesiono bowiem na tle szczególnego stanu faktycznego – plan miejscowy ustalał dla nieruchomości Skarżącej przeznaczenie na „zieleń miejską urządzoną – teren publiczny”. Mimo że aktualna treść art. 6 u.g.n., zawierająca ustawowy, częściowo

otwarty katalog celów publicznych *expressis verbis* nie odnosi się bezpośrednio do różnego rodzaju publicznych parków, Rzecznik Praw Obywatelskich wyraża przekonanie, iż z całą pewnością zaplanowanie na prywatnej nieruchomości Skarżącej takiej właśnie funkcji należy zakwalifikować jako lokalizację celu publicznego. Wynika to zarówno z przepisów o charakterze ustrojowym (por. art. 400 i nast. ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t. jedn.: Dz.U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150, ze zm., dalej jako p.o.ś., a w szczególności art. 400a ust. 1 pkt 29 p.o.ś.; a także art. 7 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t. jedn.: Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, ze zm.), jak i z istoty funkcji „zieleni miejskiej”, jaką jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej w celu rekreacji, ochrony zdrowia i ochrony środowiska. Z punktu widzenia zaś właściciela nieruchomości, na której owe cele mają być realizowane, dochodzi do naruszenia podstawowego atrybutu własności prywatnej, jakim jest korzystanie z nieruchomości **z wyłączeniem innych osób** – w przypadku „parku publicznego” powszechna dostępność i nieograniczone korzystanie przez wszystkich jest jego istotą. Trafnie ujmuje to m.in. uzasadnienie wyroku WSA w Warszawie z dnia 29 września 2008 r. (IV SA/Wa 2350/07): „Ograniczenia godzące w istotę prawa własności, to ograniczenia, które pozostawiają właścicielowi działek jedynie pozór prawa własności na przykład zakaz zbywania nieruchomości, zakaz jakiegokolwiek zagospodarowania nieruchomości, nakaz podziału nieruchomości na działki o powierzchni tak małej, że wykluczałyby to ich racjonalne zagospodarowanie.(...) Gmina ma prawo wskazać w studium tereny przeznaczone na zieleni ogólnodostępną, by zaspokoić interes całej lokalnej społeczności w dostępie do terenów zielonych. Mogą to być również tereny należące do prywatnych właścicieli (...). Gmina, która przeznaczyła tereny prywatne na tereny zieleni ogólnodostępnej będzie musiała uzyskać tytuł prawny do tych terenów.”

Z tego też powodu Rzecznik jest przekonany, że nieruchomość Skarżącej została *de iure* i *de facto* zarezerwowana na cel publiczny, stąd też mieści się w zakreślonym w *petitum* skargi zakresie zastosowania art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., a ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności tak wyartykułowanej normy mogłoby doprowadzić do realnej zmiany sytuacji prawnej Skarżącej.

III. Roszczenie o wykup nieruchomości

Z uwagi na takie a nie inne określenie przedmiotu postępowania, dalsza analiza konstytucyjności rozwiązania z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. dotyczyć będzie wyłącznie takiego zakresu zastosowania kwestionowanej normy, w jakim obejmuje ona planistyczną rezerwację

nieruchomości na cele publiczne – i jedynie o takich nieruchomościach będzie dalej mowa. Pozostałe zakresy stosowania art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy („prywatne”, zwykłe zmiany przeznaczenia gruntów, np. z rolnych na inwestycyjne) nie są przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie.

Precyzując zaś ową „planistyczną rezerwację na cele publiczne” na potrzeby niniejszego postępowania, Rzecznik przede wszystkim podkreśla, że z uwagi na niezmiernie zróżnicowany charakter poszczególnych celów publicznych, sytuacje faktyczne i prawne poszczególnych właścicieli ściśle zależą od okoliczności konkretnego przypadku. W różnorodnych sytuacjach faktycznych, spośród możliwych „planistycznych przeznaczeń” poszczególnych nieruchomości, największe znaczenie – z uwagi na największą dotkliwość dla właściciela – mają te, z których wynika zakaz zabudowy, wprowadzany dla zabezpieczenia realizacji różnego rodzaju celów publicznych (w takiej sytuacji znalazła się m.in. Skarżąca). Z tej właśnie przyczyny dalsze uwagi będą dotyczyły jedynie tego rodzaju ograniczenia, w szczególności w tym kontekście będzie analizowana przewidziana w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. przesłanka „zmiany w stosunku do stanu dotychczasowego” – a zatem jako **wprowadzenie wcześniej nieistniejącego zakazu zabudowy z uwagi na planistyczne zarezerwowanie gruntu na cel publiczny**. Takie sytuacje będą zresztą zazwyczaj równoznaczne z „uniemożliwieniem lub istotnym ograniczeniem korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem”.

1. skutek uchwalenia planu miejscowego

Uchwalenie planu miejscowego ma przede wszystkim znaczenie porządkujące ład przestrzenny; jest to podstawowy instrument kształtowania polityki przestrzennej na poziomie gminy, akt prawa miejscowego ustalający wiążąco przeznaczenie nieruchomości na terenach objętych planem oraz dopuszczalny sposób korzystania z nich (tak np. w myśl przepisów prawa budowlanego wszelkie zamierzenia inwestycyjne oraz sposób użytkowania obiektów budowlanych muszą pozostawać w zgodzie z zapisami planu).

Akty planowania miejscowego mają znaczenie szczególne dla prowadzenia inwestycji publicznych na terenach prywatnych: obowiązywanie planu miejscowego (względnie, w razie jego braku – decyzji ustalającej lokalizację inwestycji celu publicznego – art. 50 ust. 1 u.p.z.p.) stanowi warunek *sine qua non* legalnego wywłaszczenia (por. art. 112 ust. 1 u.g.n.). Nawet jeżeli jednak plan lokalizuje na danym terenie inwestycje o charakterze publicznym, do samego wywłaszczenia może dojść wyłącznie z inicjatywy podmiotu publicznego (nawet jeżeli wnioskuje o to prywatny inwestor realizujący cel publiczny), który samodzielnie

decyduje, czy i kiedy postępowanie takie należy wszcząć, w szczególności mając na względzie należyte zabezpieczenie środków finansowych zarówno na realizację samego zamierzenia inwestycyjnego, jak i wypłatę odszkodowań. Żaden przepis ustawy nie przyznaje osobom prywatnym generalnego „roszczenia o wywłaszczenie”.

Przepisy chroniące prawa właścicieli nieruchomości w sytuacjach zarezerwowania nieruchomości na cel publiczny (a więc m.in. w sytuacji potencjalnie grożącego wywłaszczenia) zawiera przede wszystkim ustawa planistyczna, stanowiąca w tym zakresie swoistą przeciwwagę dla regulacji u.g.n. (podobnie też np. art. 129 ust. 1 p.o.ś. czy art. 187 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, t.jedn.: Dz.U. z 2012 r., poz. 145). Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadza mechanizmy kompensujące właścicielom naruszenie ich praw (poprzez istotne ograniczenie bądź uniemożliwienie korzystania z nieruchomości): albo w postaci przymusowego wykupienia tej nieruchomości przez podmiot publiczny (art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.), albo poprzez zapłatę odszkodowania (art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.), przy czym gmina roszczenie takie może zaspokoić także poprzez zaoferowanie działki zamiennej (art. 36 ust. 2 u.p.z.p.). W sytuacji zaś, gdy na skutek samego uchwalenia planu doszło do obniżenia wartości nieruchomości, a właściciel, nie skorzystawszy z powyższych uprawnień, zbył tę nieruchomość, może on żądać odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości (art. 36 ust. 3 u.p.z.p.).

Rozwiązanie o analogicznej funkcji jak roszczenie z art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., choć realizowane w zupełnie odmiennym trybie, przewiduje też art. 98 ust. 1 u.g.n. Właściciel nieruchomości położonej w liniach rozgraniczających drogi publicznej projektowanej w planie miejscowym (decyzji lokalizacyjnej) może doprowadzić do jej przymusowego przewłaszczenia na podmiot publiczny, przy wykorzystaniu zupełnie odrębnego mechanizmu: postępowania administracyjnego o podział geodezyjny działki; własność wydzielonej w ten sposób działki zarezerwowanej w planie pod drogę przechodzi *ex lege* na podmiot publiczny, za odszkodowaniem, ustalonym i wypłacanym według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości (art. 98 ust. 3 u.g.n.). Funkcja i cel tej konstrukcji jest identyczna jak żądania wykupu – w razie przeznaczenia planistycznego nieruchomości na cel publiczny, to jej właścicielowi przyznano inicjatywę i realne uprawnienie uregulowania jej stanu prawnego. Ustawa nie wyznacza tu ani żadnego terminu na podjęcie przez właściciela tego rodzaju działań (zależy to zawsze wyłącznie od jego woli), ani – co szczególnie warto podkreślić – nie wymaga, by przeznaczenie działki pod drogę publiczną wynikało ze „zmiany” dotychczasowego przeznaczenia bądź rzeczywistego sposobu wykorzystywania tej nieruchomości przez jej właściciela. Istotne jest jedynie to, że aktualny plan miejscowy daną

działkę rezerwuje pod drogę. Ze wskazanego tu trybu mogą jednak skorzystać tylko ci właściciele, których nieruchomości zostaną „przecięte” liniami rozgraniczającymi przyszłej drogi; ci, których działki w całości leżą w projektowanym pasie drogowym, postępowania podziałowego wszcząć nie mogą – nie mają po prostu czego podzielić.

Reasumując, jeżeli plan miejscowy wprowadza zakaz zabudowy działki z uwagi na jej rezerwację na cele publiczne, wówczas jest możliwe albo wywłaszczenie z inicjatywy podmiotu publicznego, albo zażądanie przez właściciela wykupu tej nieruchomości, albo też – jeżeli projektowanym celem ma być budowa publicznej drogi, część prywatnej działki można wydzielić i przewłaszczyć w trybie art. 98 ust. 1 u.g.n.

2. *roszczenie o wykup a roszczenie odszkodowawcze z art. 36 ust. 1 u.p.z.p.*

Zdaniem Rzecznika, roszczenie o wykup wykazuje specyficzne cechy, odmienne od pozostałych roszczeń z art. 36 u.p.z.p. Przede wszystkim, „szkoda” rekompensowaną wykupem jest narzucenie określonego, uciążliwego dla właściciela, sposobu zagospodarowania nieruchomości w przyszłości; oczywiście nieadekwatne są tu techniczne pojęcia cywilistyczne, w szczególności trudno taką „szkodę” rozpatrywać w kategoriach *lucrum cessans* (tak np. utrata możliwości rozbudowania domu mieszkalnego nie prowadzi do utraty spodziewanych dochodów).

Ponadto, w przeciwieństwie do roszczeń odszkodowawczych, roszczenie o wykup nie ulega przedawnieniu; ma charakter bezterminowy, jako immanentnie związane z istotą własności nieruchomości i służące ochronie praw właściciela, analogicznie jak roszczenie windykacyjne i negatoryjne (podobnie co do roszczenia o wykup z art. 36 u.z.p.: E. Janeczko, *Roszczenia właścicieli nieruchomości o wykup lub zamianę wynikające z ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska*, Rejent Nr 3/1999, s. 73 i n.). Stąd też w przypadku wszystkich planów uchwalonych po 1 stycznia 1995 r., *de facto* chwila zmiany przeznaczenia działki jest prawnie irrelevantna – niezależnie od tego, kiedy ono powstało, właściciel zawsze może się z niego zwolnić, żądając wykupu działki (czy to na podstawie art. 36 u.z.p., czy na podstawie art. 36 u.p.z.p.).

Co więcej, o ile wykup nieruchomości realizowany jest za jej cenę rynkową, odszkodowania z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. można dochodzić jedynie w granicach *damnum emergens*, a już nie *lucrum cessans*. Stąd też akurat w wypadku roszczenia odszkodowawczego rzeczywiście wydaje się uzasadnione porównywanie nowej regulacji planistycznej z dotychczasowym faktycznym sposobem korzystania z nieruchomości. Dla wyliczenia wartości „rzeczywistej szkody” istotne jest, w jaki sposób właściciel (w granicach

dopuszczonych planem poprzednim czy treścią decyzji o warunkach zabudowy) rzeczywiście swoją nieruchomości wykorzystywał, a nie to, jakiego rodzaju plany inwestycyjne miałyby w przyszłości. Także i przy roszczeniu o wykup dotychczasowe przeznaczenie bądź dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości powinny być brane pod uwagę przy wycenianiu jej wartości – można jednak mieć uzasadnione wątpliwości, czy okoliczność ta winna warunkować samo powstanie roszczenia o wykup.

3. *„zmiana dotychczasowego sposobu korzystania” w sytuacji Skarżącej*

W planach obowiązujących przed wejściem w życie ustawy z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym dla nieruchomości Skarżącej ustalono funkcję różnego rodzaju „zieleni”. Ustalenie to obowiązywało do końca 2003 r., na skutek przedłużania ważności tzw. dawnych planów kolejnymi nowelizacjami u.z.p. (choć ten element stanu faktycznego nie jest eksponowany w skardze, ma on zasadnicze znaczenie dla sytuacji prawnej Skarżącej; będzie jeszcze o tym mowa). Z dniem 1 stycznia 2004 r. nieruchomości ta została planistycznie „uwolniona”, stąd możliwe było jej niemal dowolne wykorzystanie, w tym także i zabudowa. Jedynie wówczas, gdyby dla owej zabudowy wymagane było pozwolenie na budowę, Skarżąca musiałaby wcześniej uzyskać decyzję o ustaleniu warunków zabudowy, zezwalającą na zmianę dotychczasowego sposobu zagospodarowania (art. 59 u.p.z.p.); konieczne byłoby wówczas m.in. zachowanie tzw. zasady dobrego sąsiedztwa (por. art. 61 u.p.z.p. oraz wydane na jego podstawie Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz.U. Nr 164, poz. 1588).

Co jednak najistotniejsze, **podstawą odmowy zabudowy działki nie mogłyby być ustalenia zawarte w obowiązującym wówczas studium**, gdyż nie jest ono prawem miejscowym, a jedynie aktem kierownictwa wewnętrznego, wiążącym wyłącznie organy gminy przy uchwalaniu nowego planu miejscowego. Brak związania osób prywatnych ustaleniami studium jest jedną z oczywistych zasad ustawy planistycznej (por. m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 listopada 2007 r., IV SA/Wa 1601/06; wyrok NSA z dnia 31 marca 2008 r., II OSK 317/07; wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 maja 2009 r., II SA/Kr 348/09; wyrok WSA w Lublinie z dnia 21 września 2010 r., II SA/Lu 282/10; wyrok NSA z dnia 2 września 2011 r., II OSK 1167/11; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 lutego 2012 r., II SA/Wr 895/11).

Ustalenia wynikające ze studium nie mają również najmniejszego znaczenia przy dochodzeniu roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. W szczególności **dla szacowania – na potrzeby tych roszczeń – wartości nieruchomości oczywiście nie stosuje się regulacji z art. 154 ust. 2 u.g.n.**, co w orzecznictwie jest również jednoznacznie przesądzone (por. m.in.: wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2008 r., II OSK 1600/07 czy wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 maja 2010 r., IV SA/Wa 1914/09). Ten ostatni przepis przede wszystkim ustala wytyczne dla sposobu wyceny nieruchomości, wiążące rzeczoznawców majątkowych oraz organy oceniające w odpowiednich postępowaniach prawidłowość sporządzonych przez nich operatów, nie określa natomiast warunków powstania roszczenia chroniącego prawo własności. Jest to oczywiste: gdyby bowiem przy realizacji roszczeń z art. 36 u.p.z.p. brać pod uwagę zapisy studium, nigdy żaden właściciel roszczeń tych nie mógłby zrealizować. Wynika to stąd, że **wszystkie plany miejscowe muszą realizować ustalenia ze studium; zapisy przeciwne są podstawą do stwierdzenia nieważności planu miejscowego w tej części** – co również jednoznacznie wynika zarówno z przepisów planistycznych (por. w szczególności: art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 oraz art. 28 ust. 1 u.p.z.p.), jak i z jednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych (por. m.in.: wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 34/08; wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 r., II OSK 1778/08; wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 maja 2010 r., II SA/Kr 327/10; wyrok NSA z dnia 31 maja 2010 r., II OSK 575/10; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 września 2010 r., II SA/Go 493/10; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 grudnia 2010 r., II SA/Wr 609/10; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 grudnia 2010 r., II SA/Wr 610/10). Nie do utrzymania jest więc interpretacja proponowana przez Sejm, ale zdaje się przyjmowana również przez Prokuratora, iż w sprawie Skarżącej nie doszło do „zmiany przeznaczenia”, gdyż plan miejscowy utrzymał funkcję ze studium. Zmiana taka ewidentnie nastąpiła, poprzez nałożenie, w planie z 2007 r., wcześniej „wygasłego” zakazu zabudowy.

Sądy jednak przyjęły (nb. zdaniem Rzecznika, rzeczywiście błędnie), iż zmiana przeznaczenia nie nastąpiła; nie doszło również do zmiany dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości, skoro Skarżąca nie udowodniła, że w najbliższym czasie miała zamiar na niej inwestować, wykazując to uzyskanymi wcześniej decyzjami o warunkach zabudowy. Skarżąca uważa, iż w jej konkretnej sytuacji uzależnianie roszczenia o wykup także od zmiany sposobu dotychczasowego faktycznego wykorzystywania nieruchomości narusza Konstytucję; Rzecznik zdanie to podziela.

Otóż istotą rekompensowanej wykupem szkody jest to, że właściciel swojego gruntu nie może sensownie wykorzystać – w szczególności jej zabudować – nie tylko teraz, ale

również w przyszłości z uwagi na nałożony zakaz zabudowy prywatnej, która kolidowałaby z projektowanym celem publicznym (np. rozbudową lokalnej infrastruktury). Co więcej, z samej swojej istoty nałożenie „zakazu zabudowy” zawsze polega na uniemożliwieniu zmiany dotychczasowego faktycznego sposobu zagospodarowania działki, czyli właśnie np. wybudowania na niej w przyszłości budynku czy to mieszkalnego czy użytkowego.

Warto jednak wyraźnie podkreślić, że działka, która wcześniej nie miała żadnego, w szczególności „publicznego” przeznaczenia planistycznego (gdyż poprzedni plan wygasł), **mogła** pozostać niezagospodarowana: właściciel mógł, ale nie musiał niczego jeszcze budować, przy czym powody takiej bierności są zupełnie nieistotne – czy to brak środków, czy zaprojektowanie planów inwestycyjnych dopiero na późniejszy okres, czy chociażby nawet brak pomysłu na optymalne wykorzystanie nieruchomości dla swoich własnych potrzeb. Wynika to stąd, że **ustawa nie nakłada na właściciela obowiązku zabudowy**; przeciwnie, jawiłby się on jako zaprzeczenie istoty prawa własności, ukształtowanego jako sfera możliwości działania, a nie obowiązku dokonywania określonych czynności. Przeznaczenie planistyczne dozwala jedynie na potencjalne możliwości zagospodarowania nieruchomości.

Sytuacja zmienia się oczywiście diametralnie po uchwaleniu planu ustalającego dla tej nieruchomości uciążliwe przeznaczenie publiczne. Jeżeli na działce zaprojektowano poszerzenie drogi publicznej, komunalny cmentarz, miejskie wodociągi, budynek sądu czy więzienia, żaden prywatny właściciel ani jej nie zagospodaruje zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem własności „prywatnej” (choć wcześniej mógł), ani też – z oczywistych powodów – nie znajdzie nabywcy innego niż określony podmiot publiczny: najczęściej Skarb Państwa bądź gminę. Dlatego też racjonalne i słuszne jest przyznanie właścicielowi takiej nieruchomości roszczenia o wykup.

Jednakże warunek realizacji tego roszczenia, jakim jest – kwestionowane w skardze – „uniemożliwienie dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości” jawi się jako szczególnie niesprawiedliwy wobec tych osób, które – tak jak Skarżąca – przez wiele lat nie mogły swojej nieruchomości wykorzystać zgodnie ze swoim zamiarem z powodu wcześniejszego objęcia jej zakazem zabudowy z uwagi na projektowany cel publiczny (przy czym ograniczenie to, z braku podstawy prawnej, nie było nigdy w żaden sposób rekompensowane). Co więcej, ich nieruchomości nie tyle mogły, ile **musiały** pozostać przez te wszystkie lata niezagospodarowane. W wielu sytuacjach, podobnie jak w przypadku Skarżącej, po wygaśnięciu dawnego planu miejscowego, funkcję publiczną utrzymywało dla takich nieruchomości studium, stąd też **oczywiste było – jak była o tym mowa wyżej – że i**

w przyszłym planie miejscowym nieruchomości taka będzie musiała zostać przeznaczona na cele publiczne. Forsowanie w takiej sytuacji zamysłów budowlanych na takim terenie – z oczywistych powodów niezabudowanym i niezagospodarowanym – choć teoretycznie możliwe, dla każdego właściciela byłoby działaniem całkowicie nieracjonalnym; ewentualna zabudowa (jeżeli w ogóle do niej by doszło) i tak w przyszłości musiałaby zostać zlikwidowana. Tymczasem wynikający z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. wymóg wykazania „uniemożliwienia (istotnego utrudnienia) dotychczasowego faktycznego sposobu zagospodarowania nieruchomości” *de facto* zmuszałby właścicieli do podejmowania takich właśnie działań – i to tylko po to, by umożliwić im, należną skądinąd w każdej sytuacji, ochronę ich prawa własności. Na marginesie, warto tylko wspomnieć, że wymogu takiego nie nakłada wspomniany wyżej art. 98 u.g.n., który znajduje zastosowanie również wobec terenów wcześniej wyłączonych z zabudowy i też wobec tych gruntów, z których właściciel w ogóle nie korzystał i przez cały czas leżały odłogiem.

Warto też zauważyć, że przypadek Skarżącej – owej planistycznej „luki” – bynajmniej nie jest odosobniony, skoro niemal cała powierzchnia Polski była i jest pokryta studiami gminnymi, podczas gdy plany miejscowe obowiązują dla około 26% powierzchni kraju, przy czym obejmują one głównie gminy podmiejskie (na koniec 2004 r. studia obejmowały 96% powierzchni kraju, na koniec 2010 r. było to 99%; na koniec 2004 r. plany miejscowe obowiązywały dla 17,2% powierzchni kraju, w końcu 2010 r. procent ten wzrósł do 26,4% – por. opracowaną w lutym 2012 r. przez PAN IGiPZ „Analizę stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2010 r. (skrót)”, s. 3-4, dostępną na stronach internetowych Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej). Co również znamienne, w miastach, w których obrębie przede wszystkim winna być lokalizowana infrastruktura publiczna, odsetek ten waha się od kilku (Łódź) do maksymalnie kilkunastu procent (Kraków, Warszawa, Poznań) (por. opracowaną przez Radę Ministrów „Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030” z dnia 13 grudnia 2011 r., Druk sejmowy Nr 169, s. 164).

Reasumując, w przypadku działek niezabudowanych (co w sytuacji tzw. nieruchomości „zamrożonych” przez dawne plany jest regułą) zastosowanie zaskarżonej normy z art. 36 u.p.z.p. całkowicie pozbawia ich właścicieli jakichkolwiek roszczeń: skoro działka jest „pusta”, **nigdy nie dochodzi do zmiany dotychczasowego sposobu korzystania** (a ściślej – niekorzystania) . Właściciel może nadal utrzymywać ją jako nieużytek. Problem jednak w tym, że już w przyszłości nigdy na niej niczego nie zbuduje – choć wcześniej mógł

– gdyż na tej nieruchomości kiedyś, w nieokreślonej przyszłości, być może zostanie zrealizowana jakaś publiczna inwestycja.

4. *przesłanka „zmiany” w stosunku do stanu dotychczasowego a nieruchomości „zamrożone” przez dawne plany*

Rzecznik uznaje również za stosowne zwrócenie uwagi na szerszy aspekt problemu zgłaszanego przez Skarżącą, a wynikającego właśnie z treści art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.: zdaniem Rzecznika, przepis ten narusza konstytucyjne gwarancje ochrony własności nie tylko w takich sytuacjach faktycznych jak Skarżącej (tj. wygaśnięcia dawnego planu, planistycznej „luki”, a następnie dopiero uchwalenie nowego planu), ale także w sytuacjach, gdy nowy plan, uchwalony czy to pod rządami ustawy z 1994 r., czy to już na gruncie ustawy z 2003 r., zachowuje formalną ciągłość dotychczasowej rezerwacji nieruchomości na uciążliwy cel publiczny, wprowadzoną jeszcze przed wejściem w życie u.z.p.

Na pierwszy rzut oka, uzależnienie powstania roszczeń od zmiany przeznaczenia planistycznego danej nieruchomości w stosunku do stanu dotychczasowego wydaje się oczywiste: to właśnie nowe, zmienione przeznaczenie wprowadza ograniczenia, jakich wcześniej nie było, wpływając zarówno na sposób wykorzystywania danej nieruchomości (w myśl art. 140 k.c.), jak i jej realną wartość (art. 37 ust. 1 u.p.z.p.). Od daty tego właśnie zdarzenia rozpoczynają więc swój bieg terminy na dochodzenie przez właściciela roszczeń odszkodowawczych z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. W niektórych jednak sytuacjach tak skonstruowany przepis całkowicie pozbawia prawnej ochrony określoną kategorię właścicieli – zarówno Skarżącą, jak i wszystkich tych, których nieruchomości objęto zakazem zabudowy wprowadzonym przed 1995 r., tj. przed wejściem w życie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Otóż z dniem 1 stycznia 1995 r., wraz z wejściem w życie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, po raz pierwszy wprowadzono do systemu prawnego roszczenia kompensujące właścicielom wprowadzone planami ograniczenia w korzystaniu z ich praw (art. 36 u.z.p.). Przepisy przejściowe jednoznacznie wyłączyły jednak możliwość zgłaszania tych roszczeń przez właścicieli nieruchomości objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego obowiązującymi przed dniem wejścia w życie ustawy (art. 68 ust. 1 u.z.p.). Zastosowano tu więc – poniekąd zrozumiałą w ówczesnym stanie rzeczy – jedną z podstawowych zasad prawa intertemporalnego, zgodnie z którą skutki prawne zdarzeń zaistniałych na gruncie ustawy dawnej ocenia się według przepisów dotychczasowych, zaś prawo nowe reguluje jedynie skutki zdarzeń, jakie nastąpią od daty jego wejścia w życie.

Oceniający konstytucyjność tej normy – co ważne, tuż po jej wejściu w życie – Trybunał Konstytucyjny uznał, iż ustawodawca nie naruszył tu dopuszczonych prawem granic (por. wyrok TK z dnia 5 grudnia 1995 r. w sprawie K 6/95, o którym będzie jeszcze mowa).

Równolegle jednak – co okazało się później kluczowe dla omawianej tu grupy właścicieli – o 5 lat, tj. do końca roku 1999, wydłużono okres ważności planów dotychczasowych (por. art. 67 ust. 1 u.z.p.). Dla właścicieli nieruchomości zarezerwowanych przez dawne plany np. pod budowę dróg oznaczało to tyle, że jeżeli rada gminy nie uchwaliła jeszcze nowego planu, na terenach tych utrzymywał się dotychczasowy zakaz zabudowy – przy czym, z braku podstaw prawnych, ograniczenie w korzystaniu z własności nie było oczywiście w żaden sposób rekompensowane. Jeżeli zaś nowy plan uchwalono, ale rezerwację planistyczną i zakaz zabudowy „na wszelki wypadek” utrzymano w mocy, również wtedy żadna kompensata nie przysługiwała. W takich bowiem sytuacjach znajdował zastosowanie art. 36 u.z.p., który – analogicznie jak art. 36 obecnej u.p.z.p. – dla powstania roszczeń wymagał, by nastąpiła **zmiana przeznaczenia w stosunku do stanu wcześniej istniejącego**.

Co gorsza, art. 67 ust. 1 u.z.p. był jeszcze później dwukrotnie nowelizowany: w grudniu 2000 r. oraz w grudniu 2002 r. Za każdym razem nowelami tymi wydłużano okres obowiązywania dawnych planów, najpierw do końca 2002 r., a następnie – do końca 2003 r. (choć w niektórych wypadkach do końca 2004 r. – por. art. 1 ustawy z dnia 22 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. Nr 111, poz. 1279 oraz art. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. Nr 154, poz. 1804). Wreszcie nowa ustawa planistyczna przesądziła o definitywnym wygaśnięciu, z dniem 31 grudnia 2003 r., wszystkich planów uchwalonych przed rokiem 1995 (art. 87 ust. 3 u.p.z.p.). Nie zawierała ona wprawdzie żadnych dalszych przepisów przejściowych, wprost odnoszących się do właścicieli nieruchomości „zamrożonych” przez dawne plany, niemniej jednak wprowadzenie kwestionowanej w niniejszym postępowaniu normy – w postaci konieczności zajścia zmiany w dotychczasowym przeznaczeniu – jednoznacznie wykluczyło tę grupę z grona uprawnionych.

Do końca roku 2003, skutek działania kolejnych regulacji intertemporalnych przedłużających ważność dawnych planów był zatem dwojaki: z jednej strony nie tylko nadal pozwalały na rezerwację działek m.in. pod infrastrukturę publiczną, ale również, **utrzymując dotychczasowe przeznaczenie nieruchomości**, pozbawiały wszelkich roszczeń właścicieli tych działek, na których w dalszym ciągu utrzymywała się inwestycyjna blokada. Co więcej, wydaje się, że istotnym powodem takich regulacji było nie tyle zapobieżenie

„niewyobrażalnemu w świecie chaosowi przestrzennemu”, jak uzasadniał to prawodawca (zob. druk Nr 1587 Sejmu III kadencji) – jak powszechnie wiadomo, skutek taki i tak 1 stycznia 2004 r. bowiem nastąpił – ile raczej uchronienie budżetów gminnych przed ewentualnymi roszczeniami właścicieli, i to wyłącznym kosztem tych ostatnich (zob. też szerzej: D. Sześciło, *Glosa do wyroków ETPC: z dnia 14 listopada 2006 r., 52589/99; z dnia 17 lipca 2007 r., 17373/02 i z dnia 6 września 2007 r., 38672/02*, „Samorząd Terytorialny” Nr 1-2 z 2008 r., s. 154-161).

Podsumowując, w odniesieniu do nieruchomości objętych zakazem zabudowy z uwagi na cel publiczny, w dawnych planach sprzed 1995 r., wymóg wykazania, by do „zmiany przeznaczenia lub dotychczasowego sposobu korzystania” doszło po tej dacie, skutkuje przede wszystkim pozbawieniem ich właścicieli jakichkolwiek roszczeń, w szczególności prawa wykupu. Jest to jedyna grupa *a limine* pozbawiona ochrony przewidzianej w art. 36 u.p.z.p. Właściciele nieruchomości „zamrożonych” dawnymi planami, a których rezerwację na cele publiczne plany aktualne utrzymują w mocy, z samego bowiem założenia nigdy owej „zmiany” wymaganej przez art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. nie będą w stanie wykazać – nastąpiła ona bowiem wiele lat wcześniej, jeszcze pod rządami dawnego, a nie nowego prawa. Nie zmienia to jednak faktu, że **realne ograniczenie praw tych osób nadal trwa, również w chwili obecnej**. Mimo więc tego, że trwale zakazano im zabudowy ich nieruchomości (gdyż kolidowałoby to z projektowaną tam przyszłą inwestycją publiczną), nie tylko nie mogą domagać się z tego tytułu żadnej rekompensaty, ale także żądać wykupu nieruchomości (której nie da się sensownie wykorzystać), przyznania działki zamiennej, nie mówiąc już o wszczęciu procedury wywłaszczeniowej czy sprzedaży takiej „wadliwej” działki na wolnym rynku. Rzecznik ponownie podkreśla, że skutek taki wynika **wyłącznie** z zakwestionowanej w skardze przesłanki warunkującej dochodzenie roszczeń, w postaci „zmiany dotychczasowego przeznaczenia”; w przeciwnym razie właściciele takich nieruchomości korzystaliby z pełni praw. Nie stałby też temu na przeszkodzie ani art. 68 ust. 1 u.z.p., ani też jego ocena na tle ówczesnych regulacji dokonana przez TK w orzeczeniu w sprawie K 6/95.

4. skutki wyroku TK w sprawie K 6/95

Mimo że w uzasadnieniu wyroku z dnia 5 grudnia 1995 r. Trybunał Konstytucyjny odniósł się częściowo do poruszanych tu problemów, w żaden jednak sposób argumenty przemawiające wówczas za uznaniem konstytucyjności badanego wtedy art. 68 ust. 1 u.z.p. (ostatecznie uznanego za prawidłowy) nie przekładają się automatycznie na kierunek rozstrzygnięcia w sprawie niniejszej.

Po pierwsze, w tamtym postępowaniu Trybunał ocenił jedynie regułę intertemporalną, której celem było rozgraniczenie w czasie działania dwóch reżimów prawnych „o zupełnie odmiennej filozofii planowania przestrzennego”. Trybunał uznał, że ponieważ nowe przepisy nakładały na właścicieli zarówno korzyści, jak i ciężary (w postaci renty planistycznej), nie można rozciągać jedynie dobrodziejstw nowych przepisów do sytuacji regulowanych w całości przepisami dotychczasowymi.

Po drugie, Trybunał nie badał ówczesnego przepisu przejściowego ani w powiązaniu z art. 67 u.z.p. (przedłużającym czas obowiązywania dawnych planów), ani tym bardziej – co wyraźnie wynika z uzasadnienia tego orzeczenia – w powiązaniu z przesłanką „zmiany dotychczasowego przeznaczenia” wynikającą z art. 36 u.z.p. Świadczy o tym przede wszystkim to, że Trybunał wyraził wówczas przekonanie, iż „nie ma przeszkód prawnych, aby rada gminy uchylila plan uchwalony pod rządami wcześniejszej ustawy o planowaniu przestrzennym przed tą datą i w to miejsce uchwaliła plan w trybie nowej ustawy. **W stosunku do takiego planu przepisy rozdziału 3 stosuje się w pełnym zakresie.** Stosowanie rozwiązań zawartych w tym rozdziale w istocie **nie zostało więc wykluczone, lecz na pewien okres (maksimum pięciu lat) zawieszono** [oba wyłączenia własne]”. W tym kontekście wypada jedynie wyraźnie podkreślić, iż, jak wskazano wyżej, nawet owo uchylene dawnego planu i uchwalenie nowego niestety nie obejmie ochroną właścicieli nieruchomości inwestycyjnie „zamrożonych” – stoi temu na przeszkodzie wymóg, by przeznaczenie dotychczasowe uległo zmianie. Wymóg ten istniał zarówno na gruncie u.z.p., jak i obecnie, na tle u.p.z.p., stanowiąc skuteczną barierę przed wysuwaniem przez właścicieli jakichkolwiek roszczeń.

Odnosząc się zaś do argumentu o przejściowym, jedynie tymczasowym zawieszeniu uprawnień właścicieli, a nie ich wyłączeniu, warto zauważyć, iż Trybunał orzekał w czasie, gdy istotnie istniała uzasadniona podstawa do przyjęcia takiej tezy. W późniejszym czasie ustawodawca ważność dawnych planów kilkakrotnie przedłużał, utrzymując owo „zawieszenie” uprawnień właścicieli – by w końcu ostatecznie i definitywnie je wyłączyć, właśnie poprzez żądanie od właścicieli dotkniętych zakazem zabudowy wykazania niemożliwego, tj. zmiany dotychczasowego stanu rzeczy. Regulacja ta, o ile w roku 1995 r. mogła mieć charakter przejściowy – uzasadniony potrzebą dania gminom więcej czasu na uchwalenie nowych planów bez konieczności natychmiastowego zaspokajania wszystkich roszczeń wynikających najpierw z poprzedniej, a potem z nowej ustawy – o tyle w chwili obecnej stan prawny uległ całkowitej zmianie. Aprobowany wówczas przez Trybunał „stan tymczasowy” stał się stanem trwałym.

Kolejnym istotnym argumentem, branym pod uwagę w tamtym postępowaniu, była bliska perspektywa uregulowania „sprawy rekompensat dla osób, które poniosły szkody pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów prawnych”; celowość takiej regulacji Trybunał w uzasadnieniu swego orzeczenia wyraźnie podkreślał. Trybunał oparł się tu na oświadczeniu przedstawiciela Sejmu, iż „stosowny projekt ustawowej regulacji znajduje się Sejmie”. Ustawa taka nigdy jednak nie została uchwalona, przeciwnie, wszystkie późniejsze działania ustawodawcy zmierzały wyłącznie do tego, by taki stan rzeczy utrzymać.

Reasumując, o ile w orzeczeniu wydanym w grudniu 1995 r., gdzie badana była konstytucyjność przepisu przejściowego, brany był pod uwagę ówczesny stan prawny, w szczególności: wstępna faza gruntownej reformy polityki planistycznej, tymczasowość regulacji, ale także i wiara w prawidłowe działania zarówno ustawodawcy (deklarującego rychłe uregulowanie sytuacji właścicieli nieruchomości „zamrożonych”), jak i samych gmin (które wkrótce przecież miały uchwalić nowe plany na nowych zasadach) – o tyle w chwili obecnej wiele z tych okoliczności uległo całkowitej zmianie: zmienił się zarówno stan faktyczny, jak i prawny, a do tego jeszcze okazało się, że utrzymując taki stan rzeczy, Rzeczpospolita narusza wiążące ją normy prawa międzynarodowego.

5. skutki orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Choć orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na tle norm wynikających z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a w szczególności art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji, nie ma charakteru prejudykatu dla Trybunału Konstytucyjnego orzekającego w niniejszej sprawie, w żaden sposób nie da się pominąć całej serii rozstrzygnięć ETPCz, w których wyraźnie wytknięto Polsce naruszanie praw właścicieli nieruchomości, i to w sposób systemowy – właśnie w tych sytuacjach, które reguluje kwestionowana norma z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. (por. wyroki: z dnia 14 listopada 2006 r. w sprawie *Skibińscy przeciwko Polsce* (skarga Nr 52589/99); z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie *Rosiński przeciwko Polsce* (skarga Nr 17373/02); z dnia 6 września 2007 r. w sprawie *Skrzyński przeciwko Polsce* (skarga Nr 38672/02); z dnia 26 lutego 2008 r. w sprawie *Buczkiwicz przeciwko Polsce* (skarga Nr 10446/03); z dnia 8 stycznia 2008 r. w sprawie *Pietrzak przeciwko Polsce* (skarga Nr 38185/02); z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie *Tarnawczyk przeciwko Polsce* (skarga Nr 27480/02) oraz wyrok z dnia 29 marca 2011 r. w sprawie *Potomscy przeciwko Polsce* (skarga Nr 52589/99)).

Wszystkie powyższe sprawy dotyczyły sytuacji zamrożenia inwestycyjnego nieruchomości skarżących przez dawne plany zagospodarowania przestrzennego (w sprawie

Potomscy przeciwko Polsce na problem nakładały się dodatkowo kwestie z zakresu ochrony zabytków) i we wszystkich z nich Trybunał zawsze stwierdzał naruszenie art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji poprzez to, że w sytuacji prawnej skarżących dochodziło do kumulacji niekorzystnych dla nich okoliczności: (1) ograniczenia efektywnego wykonywania prawa własności poprzez niemożność zrealizowania swoich planów inwestycyjnych (przy czym dotyczyło to również osób, które nawet nie występowały o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy czy pozwolenia na budowę), (2) zagrożenia wywłaszczeniem w nieokreślonej przyszłości, (3) braku rekompensaty z tytułu aktualnie znoszonych ograniczeń prawa własności, (4) niemożności zbycia nieruchomości na rzecz podmiotu publicznego ani też wszczęcia wywłaszczenia. Prawo własności w takich wypadkach traci swój pewny i nienaruszalny charakter. Dodatkowo Trybunał podkreślał, iż korzystne rozwiązania ustaw planistycznych uchwalanych po 1994 r. nie objęły swoim dobrodziejstwem skarżących, w szczególności, co wyraźnie podkreślono, **nie chroni ich art. 36 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym** (nb. o treści co do zasady tożsamej z art. 36 u.p.z.p.). Co więcej, ustawodawca kilkakrotnie przedłużał ważność dawnych planów, co skutkowało utrzymywaniem skarżących w sytuacji permanentnego naruszenia ich prawa wraz z jednoczesnym pozbawieniem ich jakichkolwiek środków jego ochrony.

Trybunał poddał też w wątpliwość samą konieczność wprowadzenia ograniczenia w swobodnym korzystaniu z własności dla realizacji celu publicznego. Skoro inwestycje publiczne nie zostały przez kilkanaście czy kilkadziesiąt lat zrealizowane, trudno uzasadnić, by faktyczne zablokowanie jakichkolwiek inwestycji na nieruchomościach skarżących i utrzymywanie ich w wieloletniej niepewności, czy i kiedy plan będzie realizowany, istotnie było niezbędne dla realizacji potrzeb wspólnoty, nie tylko w najbliższej, ale nawet i w dłuższej perspektywie czasowej. Z tych wszystkich powodów uznano, że postawienie skarżących w takiej sytuacji naruszyło „właściwą równowagę” (*fair balance*) pomiędzy potrzebą realizacji celu publicznego i koniecznością poszanowania własności prywatnej, a ciężar, jakim obarczono skarżących, okazał się nadmierny.

Okoliczności te Rzecznik Praw Obywatelskich podnosił w obszernym wystąpieniu z dnia 30 czerwca 2011 r., skierowanym do ówczesnego Ministra Infrastruktury (sprawa: RPO-141421-IV/93/BB, wystąpienie Rzecznika w załączeniu), wskazując na konieczność dostosowania polskiego porządku prawnego do wymogów konwencyjnych, do czego zobowiązuje Rzeczpospolitą art. 46 Konwencji, zobowiązujący jej strony do „przestrzegania” i „wykonania” wyroków Trybunału. Ustawodawca ma tu stosunkowo duży margines swobody, jakie środki uznane zostaną za najbardziej adekwatne – choć stosowne wskazówki

zawarto w licznych orzeczeniach, m.in. w uzasadnieniu cytowanego wyżej wyroku w sprawie *Potomscy przeciwko Polsce*. Najistotniejsze jest jednak, by Rzeczpospolita w ogóle wprowadziła mechanizm ochronny w opisanych tu sytuacjach naruszania prawa własności – jego brak sam w sobie nie spełnia międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka.

Z udzielonej Rzecznikowi równie obszernej odpowiedzi (pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury z dnia 26 lipca 2011 r., znak: BP-1bk/lp-076-17/11, w załączeniu) wynika, iż prawodawca w gruncie rzeczy zdaje sobie sprawę z konieczności dostosowania polskiego prawa do wymogów konwencyjnych; za kluczowe uznano tu „często nieuzasadnione, długotrwałe rezerwowanie terenów” w imię celu publicznego, który okazywał się w istocie „iluzoryczny” (por. s. 10 pisma). Stąd też w resorcie opracowano szereg zmian do ustawy planistycznej, zmierzających do zapewnienia finansowania inwestycji publicznych na terenach prywatnych oraz wprowadzających konstrukcję terminowej „rezerwy terenu”, do której stosowałyby się art. 36 i 37 u.p.z.p. (s. 11).

Niestety, jak wynika z końcowej części pisma, projekt ten został zaopiniowany negatywnie przez Zespół ds. Programowania Prac Rządu; zagadnienie okazało się być bowiem bardziej skomplikowane i wielopłaszczyznowe, co nie zmienia jednak przekonania resortu o zasadności wprowadzenia nowych rozwiązań. Z pisma tego nie wynika niestety, w jaki sposób zarzucony obecnie projekt miałby poprawić sytuację prawną właścicieli gruntów „zamrożonych” przez dawne plany, do czego sprowadzało się wystąpienie Rzecznika.

Z tego też powodu, będąc przekonanym o tożsamości kwestii rozstrzyganych wyrokami Trybunału w Strasburgu oraz przedmiotu postępowania w niniejszej sprawie, tj. systemowego problemu pozbawienia jakiejkolwiek ochrony (w szczególności prawa wykupu) w razie istotnego naruszenia praw właścicieli prywatnych z uwagi na przyszłą realizację celu publicznego, **Rzecznik stoi na stanowisku, iż uwzględnienie skargi konstytucyjnej Skarżącej – poprzez uchylene niekonstytucyjnego wymogu wykazywania „zmiany dotychczasowego przeznaczenia czy sposobu wykorzystywania nieruchomości” – samo w sobie doprowadzi do uzgodnienia polskiego porządku prawnego z wymogami konwencyjnymi.** Co warto też podkreślić, w zależności od swojej treści, wyrok taki nie musiałby całkowicie ograniczać ustawodawcy: realizacja „wytycznych” z uzasadnienia ewentualnego orzeczenia sądu konstytucyjnego (oraz trybunału międzynarodowego) mogłaby polegać również na stworzeniu nowych „pozytywnych” regulacji, które we właściwy sposób rozwiązywałyby kolizję interesów osób prywatnych, samorządów oraz Państwa, w tym także – o ile byłoby to uzasadnione – za pomocą bardziej wyważonego wartościowania sytuacji (np. poprzez rozbudowane kryterium uciążliwości przyszłego celu publicznego), w których prawo

wykupu czy rekompensaty by przysługiwało. Z uwagi zaś na zaniechanie prac legislacyjnych, wydaje się, że istotnie jedynie rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego może doprowadzić do usunięcia systemowego naruszenia praw obywatelskich w niniejszej sprawie. Nie wydaje się też, by nawet podjęcie prac legislacyjnych nad projektem problem ten usuwało – stosowne projekty były już przecież skierowane do prac sejmowych w 1995 r., co m.in. mogło skłonić Trybunał do bardziej liberalnej oceny przepisów w sprawie K 6/95. Trudno więc ponownie zakładać, by prawodawca z własnej inicjatywy podjął się rozwiązania przedstawionego tu problemu, skoro nie uczynił tego przez 17 ostatnich lat. Dla właścicieli „zamrożonych” nieruchomości Trybunał Konstytucyjny istotnie jawi się już jako ostatnia instancja w tej sprawie.

IV. Ocena konstytucyjności przesłanek roszczenia o wykup

Rzecznik Praw Obywatelskich podziela przekonanie Skarżącej, że w jej przypadku – a tylko taki punkt widzenia należy przyjmować przy badaniu skargi konstytucyjnej wnoszonej w indywidualnej sprawie – wymóg wykazywania, że uchwalenie planu nie tylko głęboko ingeruje w wykonywanie prawa własności, ale że również dodatkowo musi nastąpić zmiana w stosunku do dotychczasowego sposobu wykorzystania nieruchomości, jest niekonstytucyjny – nieracjonalny, nieproporcjonalny i dalece niesprawiedliwy. W ocenie Rzecznika, z uwagi na istotę żądania wykupu nieruchomości, jako **instrumentu ochrony prawa własności**, adekwatnym wzorcem kontroli pozostaje przede wszystkim art. 64 ust. 2 Konstytucji, w powiązaniu z dalszymi zasadami: równości (art. 32 ust. 1), proporcjonalności (art. 31 ust. 3) oraz zasadami sprawiedliwości społecznej, jakimi winno się kierować praworządne państwo (art. 2 Konstytucji).

1. naruszenie zasady równej ochrony prawa własności

Po pierwsze, zastosowanie kwestionowanej normy wobec Skarżącej, w jej sytuacji faktycznej i prawnej, uzasadnia postawienie zarzutu nierównego traktowania. W przekonaniu Rzecznika, cechą relewantną nakazującą równe traktowanie podmiotów objętych działaniem art. 36 u.p.z.p. jest **sam fakt ingerencji w prawo własności w postaci aktualnego przeznaczenia danej nieruchomości w planie miejscowym pod przyszłą inwestycję publiczną, co skutkuje poważnym ograniczeniem w korzystaniu z tego prawa w chwili obecnej, w szczególności zakazem zabudowy**. Podstawową funkcją tego przepisu jest przecież rekompensata za istniejące naruszenie prawa własności (por. pkt III 1. powyżej); to zaś, kiedy i w jakich okolicznościach do niego doszło, pozostaje kwestią wtórną. „Szkoda”

dla właściciela wynika bowiem z trwałego obciążenia nieruchomości rezerwacją na cel publiczny, a nie stąd, że jest to zdarzenie „nowe”.

Od razu trzeba też zaznaczyć, że tego rodzaju ingerencja w prawo własności sama w sobie, jako taka, nie budzi konstytucyjnych zastrzeżeń z punktu widzenia art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji: niewątpliwie jest racjonalna („planuje”, porządkuje stosunki wewnątrz wspólnoty samorządowej, ułatwiając gospodarowanie jej zasobami i jasno określając treść i granice prawa własności nieruchomości objętych planem); konieczna (zabezpiecza m.in. realizację publicznych potrzeb całej wspólnoty); proporcjonalna do realizowanego celu (wyznacza ogólne ramy przyszłego wykorzystania nieruchomości, co do zasady nie naruszając dotychczasowego – por. art. 35 u.p.z.p.) i służy realizacji konstytucyjnie chronionych wartości (choćby w postaci porządku publicznego czy np. ochrony środowiska); niewątpliwie też, co do zasady, rozwiązanie takie nie narusza istoty prawa własności, przeciwnie, określa jedynie jego treść i granice (por. art. 6 u.p.z.p., art. 140 k.c.). W zależności od treści poszczególnych ustaleń planu i wyznaczenia funkcji poszczególnych terenów, zakres ingerencji w prawo własności może być mniejszy (ograniczenia wysokości zabudowy) lub znaczny (przeznaczenie pod drogę publiczną, objęcie ścisłą ochroną przyrodniczą itp.).

Niniejsza sprawa nie dotyczy jednak samej ingerencji w **treść prawa własności**, ale wyłącznie **zakresu ochrony** przyznanej w razie opisanego wyżej ograniczenia w korzystaniu z tego prawa.

Zasada równej ochrony prawa własności wymaga, by równych traktować równo: takie samo ograniczenie prawa własności przysługującego podmiotom o tej samej cesze relewantnej (w postaci istnienia trwałych, uciążliwych ograniczeń planistycznych) winno być chronione w jednakowy sposób. Jeżeli więc podmioty doznają równie dotkliwego naruszenia prawa, zakres przyznanej im ochrony musi być równy.

Co do zasady, art. 36 ustawy przyznaje roszczenia każdemu, czyja nieruchomość została objęta planem miejscowym, którego ustalenia znacznie utrudniają korzystanie z konkretnych nieruchomości; są dla właścicieli uciążliwe (*verba legis*: „uniemożliwia lub istotnie utrudnia korzystanie”). Jednakże poprzez wprowadzenie przesłanki „zmiany w stosunku do dotychczasowego przeznaczenia lub sposobu korzystania” przepis ten różnicuje uprawnionych za pomocą kryterium czasowego: daty nałożenia ograniczenia oraz jego trwałości. Skoro warunkiem wykupu jest zmiana dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości, poza zakresem hipotezy przepisu pozostają wszystkie osoby, w których sytuacji do żadnej zmiany (po roku 1995) nie doszło, chociaż inwestycyjne zablokowanie ich

nieruchomości nadal trwa, co więcej, muszą je znosić niekiedy od dziesięcioleci. Osobom tym nie przysługuje jednak żadna prawna ochrona.

Sam fakt nierównego potraktowania obywateli wykazujących tożsamą cechę relewantną nie stanowi naruszenia Konstytucji tylko wtedy, gdy znajduje uzasadnienie w wartościach konstytucyjnie uzasadnionych, o czym od samego początku w swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie przypominał. Rozwiązanie takie mieści się w dopuszczalnych granicach pod warunkiem, że wprowadzone kryterium zróżnicowania jest merytorycznie uzasadnione oraz sprawiedliwe (tak m.in. orzeczenie TK z dnia 13 lipca 1997 r., w sprawie o sygn. P 7/92; orzeczenie z dnia 28 listopada 1995 r., w sprawie K 17/95); na pewno nie może być zaś dowolne (orzeczenie z dnia 12 grudnia 1994 r., w sprawie K 3/94).

Także w nowszym orzecznictwie zasady te Trybunał konsekwentnie rozwijał: „argumenty uzasadniające odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą: 1) uwzględniać zasadę relewancji, czyli pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści; wprowadzane zróżnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione; 2) uwzględniać zasadę proporcjonalności, czyli waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych” (tak m.in. TK w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, przyjęte kryterium różnicowania w postaci daty nałożenia ograniczenia na prawo własności ma wszelkie cechy arbitralności, nie będąc ani racjonalne, ani proporcjonalne, ani tym bardziej sprawiedliwe.

Kwestionowana norma nie spełnia już bowiem pierwszego warunku dopuszczalności odstępstwa od zasady równej ochrony własności. Celem i treścią przepisu art. 36 u.p.z.p. jest ochrona właścicieli w określonych przez ustawodawcę sytuacjach istotnego ograniczenia praw osób prywatnych na skutek działalności publicznej jednostki samorządu terytorialnego, realizującej władztwo planistyczne gminy. O ile racjonalnie uzasadnione, a nawet konieczne, jest wyposażenie gminy w skuteczne instrumenty realizacji tego władztwa (nadanie planom mocy wiążącej, egzekwowanie jej m.in. za pomocą środków administracyjnych przewidzianych przede wszystkim prawem budowlanym), co jest równoznaczne z realnym ograniczeniem praw właścicieli, o tyle nie jest jasny cel pozbawienia tylko niektórych z nich wszelkiej ochrony prawnej. W szczególności brak możliwości wykupu dawno

„zamrożonych” nieruchomości nie pozostaje w żadnym racjonalnym związku ani z planowaniem przestrzennym jako takim, ani z dotkliwością ingerencji w prawo własności (np. niską uciążliwością planowanego celu publicznego), ani też z potrzebą zabezpieczenia nieruchomości prywatnych na potrzeby rozwoju infrastruktury lokalnej czy innych celów publicznych; do tego służą instrumenty przewidziane w innych ustawach. Istotnie, podstawowym celem takiego rozwiązania było po prostu pozbawienie roszczeń określonej, choć przypadkowo i arbitralnie dobranej grupy uprawnionych – i zwolnienie samorządowych budżetów z finansowej odpowiedzialności za realizację publicznego władztwa względem terenów prywatnych (nb. czemu ustawodawca dawał wyraz w uzasadnieniach projektów nowelizujących art. 67 u.z.p. – por. pkt III 2. powyżej).

Niekonsekwencja ustawodawcy i kolejny przejaw nierównego traktowania uwidacznia się przy zestawieniu sytuacji omawianej tu grupy właścicieli nieruchomości „zamrożonych” przez dawne plany oraz właścicieli objętych działaniem art. 98 u.g.n. Oczywistym jest, że w wielu wypadkach zakresy stosowania art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. oraz art. 98 ust. 1 u.g.n. się pokrywają; oba tryby pełnią tożsamą funkcję. Właściciele terenów dawno „zamrożonych” pod drogi publiczne mogliby więc skorzystać z przewidzianej tu procedury: wszcząć postępowanie podziałowe i doprowadzić do przewłaszczenia z mocy prawa, za odszkodowaniem. Jak bowiem wspomniano już wcześniej, przesłanką uruchomienia trybu z art. 98 u.g.n. jest samo objęcie gruntów rezerwacją pod drogę publiczną, żadnej „zmiany przeznaczenia” wykazywać już nie trzeba. Tryb ten stosuje się zatem również wobec gruntów wyłączonych z zabudowy dawno temu, w tym także i tych, z których poprzednio właściciel praktycznie wcale nie korzystał.

Jak jednak już była o tym mowa wcześniej, tryb z art. 98 u.g.n. mogłyby uruchomić jedynie te osoby, których **część** działki została przed rokiem 1995 zarezerwowana pod drogę, a nie ci, których **cała** działka leży w liniach rozgraniczających przyszłej drogi (znów, kryterium różnicowania jest zupełnie przypadkowe – ochrona własności zależy od możliwości wszczęcia postępowania o podział geodezyjny działki).

Co jednak ważniejsze, nie jest zrozumiałe, dlaczego ustawodawca wewnątrz grupy „wykluczonych” przez aktualną treść art. 36 ust. 1 u.p.z.p. wyodrębnił właścicieli gruntów zarezerwowanych akurat pod drogi (umożliwiając im specyficzny wykup), a do tego znów – dość przypadkowo – uprzywilejował tylko niektórych z nich. Nie wydaje się bowiem, by także i tu kryterium wyróżniające przechodziło „test uzasadnionego zróżnicowania”. O ile bowiem niewątpliwie wyodrębnienie tej grupy właścicieli jest racjonalne (umożliwia bezkonfliktowy, bo na wniosek właścicieli, skup nieruchomości pod drogi publiczne) czy

proporcjonalne (ważny interes społeczny uzasadnia przyznanie ochrony jedynie niektórym), o tyle trudno wykazać, by określone wartości konstytucyjne uzasadniały uprzywilejowanie jednych kosztem drugich. Konstytucja o drogach jako takich akurat nie wspomina, choć ich budowa może być uznana za służąca polepszeniu „porządku i bezpieczeństwa publicznego”. Nie wiadomo jednak, dlaczego mniej ważne byłoby zarezerwowanie nieruchomości na inwestycję publiczną w celu np. budowy publicznego szpitala (co realizuje wartość w postaci „ochrony zdrowia” z art. 31 ust. 3 i art. 68 Konstytucji) czy stworzenia rezerwatu przyrody (co służy niewątpliwie „ochronie środowiska” z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a zarazem realizacji zasady zrównoważonego rozwoju proklamowanej w art. 5 Konstytucji RP). Nie przekonuje także argument o specyfice dróg jako *res extra commercium*. Własnością Państwa pozostaje też chociażby infrastruktura kolejowa (por. art. 9s ust. 3 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, t. jedn.: Dz.U. z 2007 r., Nr 16, poz. 94, ze zm.); tereny zajęte przez wody płynące (stąd wykup gruntów uzasadniałoby ich zarezerwowanie pod trwałe zalanie np. przy budowie zapory czy regulacji rzeki); czy tereny niezbędne na cele związane z obronnością Państwa.

Jeżeli zatem powodem pozbawienia ochrony właścicieli gruntów objętych planami sprzed 1995 r. miałyby być ochrona budżetów gmin, nie wiadomo dlaczego wartość ta nie była aż tak godna ochrony akurat przy publicznych drogach, które powierzchniowo zajmują nieporównanie większe tereny niż inwestycje punktowe typu szpital czy budynek sądu – co bezpośrednio przekłada się na wysokość wypłacanych odszkodowań.

Reasumując, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, nie ma żadnego konstytucyjnie uzasadnionego powodu, dla którego właścicielowi, którego działkę w roku 2004 czy 1995 przeznaczono na cel publiczny, dotąd nie zrealizowany (np. rozbudowę magistrali kolejowej w szerszych granicach niż planowane wcześniej), służy roszczenie o wykup, podczas gdy jego sąsiadowi, którego działkę w identycznym celu (budowy tej samej trasy kolejowej) „zamrożono” rok czy piętnaście lat wcześniej – i celu tego również nie zrealizowano – takie roszczenie nie przysługuje. Obaj są w takiej samej sytuacji prawnej, wykazując tożsamą cechę relewantną, którą jest – zdaniem Rzecznika – **aktualnie istniejąca trwała niemożność zagospodarowania (zabudowy) nieruchomości** dla własnych celów, w szerokich granicach określonych treścią art. 140 k.c., a nie – przypadkowa okoliczność, w jakim czasie ograniczenie to wprowadzono, tym bardziej, że na ziszczenie się tej przesłanki właściciel nie miał żadnego wpływu. Jeżeli zaś w ogóle brać ją pod uwagę, to z punktu widzenia zasad sprawiedliwości społecznej praworządnego państwa, niewątpliwie na większą ochronę

zasługiwaliby ci, których prawa naruszane są dłużej – i dłużej ograniczenia te muszą znosić. Tymczasem to właśnie im ustawa odbiera wszelkie uprawnienia.

2. *naruszenie zasady proporcjonalności w ograniczeniu prawa własności*

Wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności ograniczenia praw konstytucyjnych nakazuje badanie regulacji normatywnej przy pomocy tzw. testu proporcjonalności. „Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela” (tak m.in.: orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, oraz wyroki: z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, z 24 marca 2003 r., sygn. P 14/01 czy z 30 maja 2007, SK 68/06). Innymi słowy, badana regulacja musi być: racjonalna, niezbędna, proporcjonalna *sensu stricte*, a ograniczenie danej wolności czy prawa musi być uzasadnione potrzebą ochrony innej wartości o randze konstytucyjnej. Ograniczenie nie może również naruszyć istoty danej wolności czy prawa.

Zdaniem Rzecznika, rozwiązanie, które wyklucza całkowicie ochronę prawa własności wobec właścicieli nieruchomości „zamrożonych”, nie spełnia testu proporcjonalności. Można się wprawdzie zgodzić, że o ile celem ustawodawcy było zdjęcie z gmin odpowiedzialności finansowej za ograniczenia własności na skutek wydawania aktów planistycznych, pozbawienie właścicieli jakichkolwiek rekompensat jest rozwiązaniem niewątpliwie racjonalnym i przydatnym. Z całą pewnością jednak nie jest konieczne i niezbędne dla realizacji tego celu.

Warto też w tym miejscu podkreślić, iż Konstytucja z 1997 r. podwyższyła standardy ochrony praw jednostki w stosunku do przepisów obowiązujących poprzednio (a na podstawie których orzekał Trybunał m.in. w sprawie K 6/95); o ile na tle art. 7 poprzednich przepisów konstytucyjnych podkreślano, iż „treść prawa własności oraz zakres ochrony tego prawa zamykają się w określonych przez prawo granicach, mających swoją podstawę w innych przepisach ustawy zasadniczej, w szczególności w zasadzie dobra ogółu (interesu ogólnego), korespondujących ze stanem stosunków społeczno-gospodarczych” (zob. orzeczenie TK z dnia 28 maja 1991 r., sygn. K 1/91), o tyle obecnie owa klauzula generalna dopuszczalnego ograniczenia prawa własności uległa zawężeniu. Granice możliwej ingerencji państwa w prawo przysługujące jednostce wyznaczone są przez art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust.

3 Konstytucji (por. wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98). W szczególności współcześnie rozumiana zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) wymaga, aby ograniczenie prawa podmiotowego było niezbędne dla realizacji interesu publicznego – co oznacza, że interes publiczny (konkretyzowany przez okoliczności wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji) nie może zostać zabezpieczony w żaden inny sposób niż poprzez ograniczenie praw jednostki. Jednak o ile za niezbędne można uznać samo zarezerwowanie nieruchomości pod inwestycję celu publicznego, to nie sposób uznać za konieczne i niezbędne pozbawienia jednostki prawa do wykupu czy odszkodowania (wielu innym osobom w identycznej sytuacji roszczenia takie ustawodawca przecież przyznał, i to w pełnej wysokości).

Owa konieczność realizacji celu publicznego nie wydaje się więc już tak oczywista w sytuacji, gdy inwestycji przez długi okres czasu nawet nie rozpoczęto. Skoro przez dwadzieścia lat nie wybudowano budynku szpitala czy więzienia, trudno wykazać, że sama rezerwacja (w tym uniemożliwienie zabudowy) jest konieczna dla realizacji uzasadnionych – nawet „średnioterminowych” – celów wspólnoty lokalnej czy Państwa. Trzeba też mieć na uwadze, iż na gruncie ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 35, poz. 185, ze zm.), plany zagospodarowania przestrzennego miały charakter długookresowy, perspektywiczny, ewentualnie jedynie wyodrębniano w nich „zadania na okres najbliższego pięcioletniego planu społeczno-gospodarczego” (art. 7 ust. 5 i 6 ustawy). Jeżeli zatem samo ograniczenie prawa własności nie jest niezbędne, tym bardziej nie jest do niczego konieczne również wyłączenie ochrony prawnej w razie takiego ograniczenia.

Oczywistym też się wydaje, iż ochrona właścicieli powinna być skonstruowana w taki sposób, że im intensywniejsze naruszenie prawa, tym przyznawana ochrona powinna być szersza. Intensywność ta może przejawiać się np. w uciążliwości celu publicznego i konieczności znoszenia przez właściciela znacznych dolegliwości, czy też w samej długotrwałości tego stanu – wieloletnie ograniczenia w korzystaniu z prawa niewątpliwie są bardziej dolegliwe. Tymczasem wynikająca z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. zasada działa w dokładnie odwrotny sposób – tym, których prawa naruszane są w sposób długotrwały, ochrony nie przyznaje, chroniąc zaś tych, czyje prawa naruszono niedawno.

Wydaje się, że można sobie wyobrazić uzasadnioną gradację, stopniowalność środków ochrony w zależności od stopnia uciążliwości – np. niektóre „przeznaczenia” publiczne na tyle ingerują w treść prawa, że w ogóle uniemożliwiają jakiegokolwiek jego sensowne wykorzystanie (w szczególności zabudowę: cmentarz komunalny, autostrada, poligon wojskowy itp.). W niektórych wypadkach stają się niemal równoznaczne z wywłaszczeniem (np. objęcie zakazem zabudowy nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste; istotą tego

prawa jest jego inwestycyjny charakter: zabudowa nieruchomości). Praktycznie eliminują też nieruchomość z obrotu – jej jedynym realnym nabywcą może być tylko Skarb Państwa albo jednostka samorządowa. Art. 36 ust. 1 u.p.z.p. takich zresztą sytuacji właśnie dotyczy. Stąd też o ile w razie nałożenia ograniczenia planistycznego o niewielkiej dolegliwości, niemożność wykupienia (czy odszkodowania) mogłaby być uzasadniona (zgodnie z zasadą *de minimis*), o tyle pozbawienie jakiegokolwiek ochrony w razie znacznej uciążliwości celu publicznego, prowadziłyby do naruszenia istoty ochrony prawa własności (por. np. przeznaczenie nieruchomości prywatnej pod zabytkowy cmentarz wyznaniowy – stan faktyczny cytowanej wyżej sprawy *Potomscy przeciwko Polsce*). Tak czy tak, ograniczanie prawa do ochrony własności winno być uzależnione od wszechstronnej analizy aktualnych i przyszłych skutków zrealizowania celu publicznego na danej nieruchomości – w szczególności to, czy korzystanie przez właściciela będzie w ogóle możliwe. Na pewno nie powinna o tym przesądzać data wprowadzenia ograniczenia, a już tym bardziej, gdy działa ona na zasadzie „wszystko albo nic”, i to w sposób niesprawiedliwy: niezależnie od stopnia ingerencji, długotrwałe ograniczenia własności są całkowicie pozbawione ochrony, natomiast te wprowadzone niedawno korzystają z jej pełni. Także i z tego powodu obciążenia nakładane na właścicieli mają charakter nieproporcjonalny, nadmierny.

3. *naruszenie zasad słuszności*

Kwestionowana tu norma mogłaby być uznana za naruszającą poczucie sprawiedliwości i zasady słuszności już przez sam fakt nierównego traktowania. Naruszenie zasad wynikających z art. 2 Konstytucji RP przejawia się jednak w jeszcze innych aspektach.

Po pierwsze, nie można pominąć tu całego kontekstu historycznego (por. pkt III 2 powyżej): właściciele nieruchomości „zamrożonych” byli od samego początku „zwodzeni” zapewnieniami tymczasowości zawieszenia ochrony ich praw oraz obietnicą rychłego uregulowania ich roszczeń w osobnej ustawie (por. uzasadnienie wielokrotnie przywoływanego wyroku TK w sprawie K 6/95). Jednocześnie ustawodawca kolejnymi nowelizacjami przedłużał obowiązywanie dawnych planów, co – utrzymując dotychczasową rezerwację gruntów – skutkowało zarazem przedłużeniem owego stanu zawieszenia i kolejnym odroczeniem wypłaty rekompensat czy zrealizowaniem prawa wykupu. Na koniec wreszcie wprowadzono dodatkową materialną przesłankę w postaci konieczności wykazania „zmiany” funkcji planistycznej, która definitywnie pozbawiła tę grupę właścicieli wszelkich roszczeń ochronnych: nowe kryterium, ze względów oczywistych było niemożliwe do spełnienia, a co więcej, zależało od okoliczności, na które uprawnieni nie mieli najmniejszego

wpływu (kolejne nowelizacje art. 67 u.z.p., uchwalenie planów przez radę gminy); na ów brak wpływu bardzo zresztą zwracał uwagę TK uzasadniając niekonstytucyjność art. 37 u.p.z.p. (por. uzasadnienie cytowanego wcześniej wyroku TK w sprawie P 58/08). Z tego powodu, zdaniem Rzecznika, akurat ta grupa właścicieli znalazła się w swoistej pułapce, a działania ustawodawcy należy uznać za naruszające wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

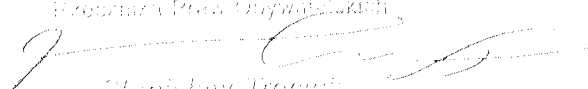
Zdaniem Rzecznika, kwestionowana tu regulacja pozostaje też w sprzeczności z kolejną zasadą praworządnego państwa, a mianowicie zasadą sprawiedliwości społecznej. Ustawodawca, chroniąc budżety gminne, przerzucił koszty transformacji „filozofii planowania przestrzennego” (w tym opóźnienia w uchwalaniu planów na nowych zasadach) akurat na tę grupę prywatnych właścicieli. To jedynie oni, a nie podmioty publiczne, ponoszą koszty wspomnianych wcześniej „długoterminowych perspektyw” i dalekosiężnych wizji kreślonych w dawnych planach uchwalanych na podstawie ustawy z 1984 r. czy jeszcze wcześniejszych, które to wizje – być może – nigdy nie zostaną zrealizowane. Nb. błąd zbyt dalekowzroczności jest powielany także i obecnie, skoro często zdarza się, że „tereny rozwojowe przeznaczone pod inwestycje i zabudowę wielokrotnie przekraczają realne potrzeby (np. [w niektórych gminach] – na 300 lat (!)), [co] sprzeczne jest z założeniami ustawowymi, by przeznaczać pod zabudowę tereny według aktualnych potrzeb” (por. cytowaną wcześniej „Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030”, s. 164).

Niezależnie od tego, „obowiązkiem” takim nie obarczono pozostałych grup właścicieli również objętych ograniczeniami czy zakazami budowy. Jest to tym bardziej niesprawiedliwe, że to akurat właściciele nieruchomości „zamrożonych” nigdy, od samego początku nie mieli żadnych uprawnień ochronnych, a co więcej, ograniczenia swojego prawa musieli i nadal muszą znosić, czasem nawet od dziesięcioleci. Trudno zaś przyjąć, by ustawodawca w demokratycznym państwie prawa uznał, że osoby te na tyle zdążyły się już przyzwyczaić do stanu permanentnego naruszenia swoich praw i braku środków prawnych, że ochrona nie jest już im właściwie do niczego potrzebna.

Utrzymywanie w systemie prawnym przepisu blokującego jakiegokolwiek roszczenia tej grupie właścicieli, narusza też zasadę praworządności: cała seria wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, potwierdzających systemowe naruszenie przez Polskę art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji – stanowiącej však część wewnętrznego porządku prawnego – nie skłoniła ustawodawcy do usunięcia owego naruszenia. Warto podkreślić, iż w tym akurat wypadku, realizacji zobowiązań konwencyjnych i podniesienia standardu ochrony prawa własności może się podjąć tylko władza ustawodawcza.

Z tych wszystkich powodów Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o stwierdzenie niekonstytucyjności normy pozbawiającej roszczenia o wykup właścicieli nieruchomości objętych zakazem zabudowy wprowadzonym przed rokiem 1995, którzy z powodu utrzymania rezerwacji na przyszły, dotąd niezrealizowany, cel publiczny w planie aktualnie obowiązującym, ze swojej własności nadal nie mogą korzystać. Na skutek działania kwestionowanego w skardze przepisu, permanentny, trwały stan naruszenia ich praw nie jest rekompensowany w żaden sposób – i to pomimo tego, że jest to grupa właścicieli akurat najbardziej pokrzywdzona takim stanem rzeczy.

Biorąc pod uwagę powyższe, wnoszę jak na wstępie.

Zespół Rzecznik
Rzecznik Praw Obywatelskich

Stanisław Trautman
Rzecznik Praw Obywatelskich