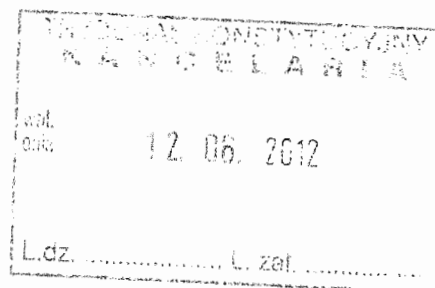




Warszawa, dnia 11 czerwca 2012 r.

PG VIII TK 40/12  
(SK 13/12)



## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną B H  
o stwierdzenie, że:

- 1) art. 154 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741) w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492) w zw. z art. 9 ust. 5, art. 14 ust. 1, art. 36 ust. 1 i art. 37 ust. 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) w zakresie, w jakim pozwala na ustalenie przeznaczenia nieruchomości w oparciu o studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jest niezgodny z art. 2, art. 5, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP;
- 2) art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) w zakresie, w którym ogranicza prawo żądania wykupienia nieruchomości lub jej części wyłącznie do sytuacji, gdy w związku z uchwaleniem planu

miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, pomija zaś jako przesłankę żądania wykupu przeznaczenie nieruchomości na cele publiczne, jest niezgodny z art. 2, art. 5, art. 21 ust. 1 i ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, jak również z art. 9 Konstytucji i art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.)

– na podstawie art. 33 w zw. z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

**postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym – z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.**

## **UZASADNIENIE**

Pełnomocnik Skarżącej wniósł o stwierdzenie, że przepis art. 154 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. został opublikowany w Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.; dalej także: u.g.n.) w zw. z art. 9 ust. 5, art. 14 ust. 1, art. 36 ust. 1 i art. 37 ust. 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U.

Nr 80, poz. 717 ze zm.; dalej również: u.p.z.p.) w zakresie wskazanym w *petitum* skargi, jest niezgodny z art. 2, art. 5, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, zaś sam art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, również w zakresie wskazanym *petitum* skargi, jest niezgodny z tymi samymi przepisami Konstytucji RP, jak również z art. 9 Konstytucji i art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.).

Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Skarżąca jest właścicielką, składającej się z trzech działek, nieruchomości położonej w P przy ul.

W dniu grudnia 2008 r. Skarżąca skierowała do Prezydenta Miasta P wnioski o wykup nieruchomości, podnosząc, że, wskutek uchwalenia w 2007 r. nowego planu miejscowego, korzystanie z tej nieruchomości w dotychczasowy sposób zostało istotnie ograniczone – w rozumieniu art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W odpowiedzi na wnioski, pismem z dnia lipca 2009 r., Miasto P poinformowało Skarżącą, iż nie istnieją przesłanki pozwalające na uwzględnienie jej żądania, albowiem nie stwierdzono, by w wyniku wejścia w życie planu miejscowego korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone.

Pozwem z dnia września 2009 r. B H wystąpiła z powództwem przeciwko Miastu P, wnosząc o zobowiązanie pozwanego do nabycia od powódki przedmiotowej nieruchomości.

Sąd Okręgowy ustalił, że w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego Miasta P , zatwierdzonym uchwałą Rady Miasta P nr z dnia grudnia 1994 r., który utracił moc z dniem grudnia 2003 r., nieruchomość powódki znajdowała się na terenie oznaczonym jako „strefa pośrednia, intensywnego zagospodarowania mieszkaniowego i produkcyjno-magazynowego, rejon o przewadze funkcji osiedli mieszkaniowych i wielorodzinnych, teren parków i zieleni osiedlowej”.

Po wygaśnięciu obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu, na którym znajduje się nieruchomość powódki, obowiązywało Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta P , zatwierdzone uchwałą Rady Miasta P nr z dnia listopada 1999 r., zmienioną uchwałą Rady Miasta P nr z dnia lipca 2003 r. Zgodnie z tym studium, tereny, na których znajduje się przedmiotowa nieruchomość, zostały oznaczone symbolem : tereny parków i zieleni – tereny wyłączone z zabudowy.

Obowiązujący obecnie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego „ os. ”, uchwalony uchwałą nr Rady Miasta P z dnia września 2007 r., określa natomiast, że teren, na którym znajdują się przedmiotowe działki gruntu, przeznaczony jest na cele kryjące się pod symbolami , , – oznaczającymi „teren publiczny zieleni urządzonej”.

Ustalając faktyczny sposób użytkowania terenu, Sąd Okręgowy wskazał, że na niewielkiej części nieruchomości powódki znajdują się budynki garażowe, które zostały wybudowane przez pozwanego wbrew ustaleniom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 1994 roku. Garaże te są przedmiotem najmu, a wynajmującym jest Miasto P . W przeszłości powódka czyniła starania dotyczące przejęcia części dochodu z tytułu najmu, jednak bez rezultatów. W pozostałej części nieruchomości stanowi ugór. Powódka faktycznie nie korzystała z przedmiotowej nieruchomości.

W opinii Sądu, dokonane ustalenia faktyczne nie wskazały, ażeby realnie wykonywane przez powódkę uprawnienia właścicielskie uległy zmianie w stosunku do stanu sprzed wejścia w życie aktualnego planu miejscowego. Skoro bowiem powódka faktycznie nie korzystała z przedmiotowej nieruchomości, nie można przyjąć, by w tym zakresie doszło do jakiegokolwiek ograniczenia w wykonywaniu przysługujących jej praw. Wykorzystanie nieruchomości na cele budowlane, jak również pobieranie z niej pożytków cywilnych, należało bowiem raczej do sfery planów i zamierzeń powódki, a nie sfery zaistniałych już faktów. Ponadto, zdaniem Sądu Okręgowego, w sprawie nie doszło do zmiany przeznaczenia nieruchomości, albowiem w okresie, kiedy brak było planu zagospodarowania miejscowego (lata 2004-2007) – istniało wspomniane studium uwarunkowań i kierunków rozwoju zagospodarowania przestrzennego, w którym przedmiotowa nieruchomość zaliczona została do kategorii terenów parków i zieleni wyłączonych z zabudowy. Zdaniem Sądu, ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w przypadku braku konkretnej decyzji o warunkach zabudowy, należy uznać za przesądzające w zakresie kształtowania przeznaczenia nieruchomości. Za tą argumentacją – zdaniem Sądu – przemawia również art. 154 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Odnosząc się do podkreślanego przez stronę powodową terminu „publiczny”, który pojawił się w planie zagospodarowania z 2007 r., Sąd Okręgowy wskazał, że istota przeznaczenia przedmiotowego terenu przez lata nie zmieniała się. Od lat grunt ten był przeznaczony na zielenią osiedlową, parki, a takie przeznaczenie ze swej istoty ma charakter publiczny. W ocenie Sądu, dodanie tego słowa nie może mieć zasadniczego znaczenia dla oceny możliwości wykorzystania nieruchomości przez właściciela.

Zdaniem Sądu Okręgowego, korzystanie z nieruchomości nie stało się niemożliwe lub istotnie utrudnione, a przepis art. 36 ustawy o planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym ma na celu ochronę właściciela w jego władztwie.

Od powyższego wyroku Skarżąca wniosła apelację. Wyrokiem z dnia lipca 2011 r., sygn. \_\_\_\_\_, Sąd Apelacyjny w P \_\_\_\_\_ Wydział Cywilny oddalił apelację powódki.

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

Ponadto Sąd Apelacyjny uznał, że przed wejściem w życie planu miejscowego o przeznaczeniu nieruchomości powódki mogłaby przesądzić jedynie ostateczna decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W dalszej kolejności Sąd Apelacyjny – za Sądem Okręgowym – skonstatował, iż wobec braku takiej decyzji, przed wejściem w życie aktualnego planu miejscowego przeznaczenie nieruchomości powódki determinowane było przez studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Sąd Apelacyjny przyjął, że, co prawda, studium nie jest aktem prawa miejscowego, lecz jego wpływ na zakres wykonywania prawa własności jest decydujący. Do wniosku takiego Sąd doszedł przyjmując, że instrumenty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego składają się na swego rodzaju system, w ramach którego studium stanowi zbiór dyrektyw określający przyszłe zamierzenia w zakresie ładu przestrzennego na terenie całej gminy. Akt ten wyznacza granice, w jakich ma następować wiążące – zarówno władze, jak i obywateli – ustalenie przeznaczenia poszczególnych terenów, sposobów

zagospodarowania i zabudowy. W tym sensie studium wywiera normatywny wpływ na dalszy plan zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto, w ocenie Sądu Apelacyjnego, ustalenia planu z 2007 r., kwalifikujące grunt powódki jako „teren publiczny zieleni urządzonej”, stanowią jedynie o kontynuacji wcześniejszego przeznaczenia, skoro już uprzednie regulacje (tj. planu z 1994 r. i studium) sugerowały publiczny charakter przeznaczenia gruntu powódki jako „tereny parków i zieleni” lub „tereny parków i zieleni osiedlowej”.

Wyniki analizy, przeprowadzonej w kontekście porównania wskazanego w skardze zakresu zaskarżenia z ustaleniami faktycznymi i prawnymi Sądów obu instancji, nakazują skupienie się przede wszystkim na ustaleniu, czy rzeczywiście zostały spełnione formalne warunki dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi.

Badanie dopuszczalności wystąpienia ze skargą konstytucyjną dokonywane jest – w pierwszej kolejności – na etapie wstępnej kontroli, o której mowa w art. 36 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Rozpoznanie wstępne zapobiegać ma nadawaniu dalszego biegu skargom, które nie spełniają warunków formalnych lub też są oczywiście bezzasadne. Poddanie każdej skargi konstytucyjnej weryfikacji wstępnej wiąże się ściśle z koniecznością stwierdzenia, czy w danym wypadku spełnione zostały przesłanki wykorzystania tego środka ochrony praw i wolności. Nie oznacza to jednak, że zakończenie wstępnego rozpoznania skargi wyłącza ocenę warunków jej wniesienia również na dalszym etapie postępowania. Skierowanie skargi konstytucyjnej do rozpoznania na rozprawie, na podstawie art. 36 ust. 7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, nie oznacza bowiem, iż wobec konkretnej skargi nie znajdują już zastosowania pozostałe przepisy ustawy nakazujące umorzenie postępowania na posiedzeniu niejawnym (art. 39 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Postanowienie o przekazaniu skargi do rozpoznania przez odpowiedni skład

Trybunału Konstytucyjnego nie przesądza zatem ostatecznie o jej merytorycznym rozpatrzeniu. Nie ulega bowiem wątpliwości, że skład orzekający Trybunału może – również na tym etapie postępowania – stwierdzić występowanie ujemnych przesłanek procesowych, które w danym wypadku uniemożliwić będą dokonanie merytorycznej oceny zarzutów określonych w skardze konstytucyjnej (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 2010 r., sygn. SK 10/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 99).

Zgodnie z utrwalonym poglądem Trybunału Konstytucyjnego, badanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania, jest konieczne na każdym etapie postępowania, aż do wydania orzeczenia w sprawie (zob. m.in. postanowienia z dnia: 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 8 kwietnia 2008 r., sygn. SK 80/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 51; 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94).

Należy jednocześnie podkreślić, że skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым w zarządzeniu lub postanowieniu zamykającym rozpoznanie wstępne (zob. postanowienie z dnia 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98). Trybunał Konstytucyjny, kontrolując dopuszczalność merytorycznego orzekania w sprawie, może zatem dojść do wniosków odmiennych niż te, które zostały uprzednio wyrażone na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przepisy określające przesłanki dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej podlegają ścisłej wykładni. Wedle art. 79 ust. 1 Konstytucji, skargę konstytucyjną można wnieść wobec aktu normatywnego, na mocy którego orzeczono ostatecznie o określonych w Konstytucji prawach i wolnościach skarżącego. W szczególności przedmiotem kontroli może być tylko przepis, który stanowił podstawę żądania zgłoszonego przez powoda



w sądzie (por. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 124, wraz z powołanym tam wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2).

Unormowanie to należy rozumieć w ten sposób, że skarga konstytucyjna może być skierowana wyłącznie przeciwko przepisowi aktu normatywnego, który stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, a nie przeciwko przepisom posiłkowo czy incydentalnie przywołanym w rozstrzygnięciu (por. np. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 16 listopada 1999 r., sygn. SK 20/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 167; 17 listopada 1999 r., sygn. SK 17/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 168; 20 maja 2002 r., sygn. SK 28/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 38). Przyjęcie odmiennego założenia prowadziłoby do sytuacji, w której postępowanie zainicjowane skargą konstytucyjną nabrałoby charakteru *actio popularis* (por. wyrok z 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 240).

Przedstawione wyżej poglądy Trybunału Konstytucyjnego znajdują pełne zastosowanie w przedmiotowej sprawie – w zakresie oceny skuteczności zaskarżenia przepisu art. 154 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Nie ulega wątpliwości, że podstawą roszczenia Skarżącej, wskazaną w pozwie wniesionym do Sądu Okręgowego w P , był wyłącznie art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie był nim natomiast przepis art. 154 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, który obecnie brzmi:

*Art. 154. 1. Wyboru właściwego podejścia oraz metody i techniki szacowania nieruchomości dokonuje rzeczoznawca majątkowy, uwzględniając w szczególności cel wyceny, rodzaj i położenie nieruchomości, przeznaczenie*

*w planie miejscowym, stan nieruchomości oraz dostępne dane o cenach, dochodach i cechach nieruchomości podobnych.*

*2. 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.*

*3. W przypadku braku studium lub decyzji, o których mowa w ust. 2, uwzględnia się faktyczny sposób użytkowania nieruchomości.*

Takie też brzmienie miał przedmiotowy przepis w chwili wyrokowania, a jego ustępy 2 i 3 – również w chwili wytoczenia powództwa przez Skarżącą.

Z treści art. 154 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że jego adresatem jest rzeczoznawca majątkowy, który, szacując wartość nieruchomości, powinien uwzględnić m in.: przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym (ust. 1), a w przypadku braku takiego planu – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy lub decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (ust. 2). Z kolei, przy braku studium i decyzji, rzeczoznawca powinien uwzględnić faktyczny sposób użytkowania nieruchomości.

Żaden z ustępów tego artykułu, w tym kwestionowany ust. 2, nie mógł znaleźć zastosowania w ostatecznym rozstrzygnięciu sprawy Skarżącej, skoro Sądy obu instancji nie uwzględniły roszczenia o wykupienie przez gminę należącej do niej nieruchomości. Orzekające Sądy mogły zatem powołać art. 154 ust. 2 u.g.n. jedynie posiłkowo, jako dodatkowy argument przemawiający za oddaleniem powództwa. Nie stanowił on jednak podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach i wolnościach Skarżącej, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Podniesione wyżej okoliczności uprawniają więc do przedstawienia stanowiska, że przedmiotowe postępowanie, w zakresie kontroli konstytucyjności art. 154 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, podlega

umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Podnosząc zarzuty niekonstytucyjności art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Skarżąca nie kwestionuje samej zasady dopuszczalności ingerencji władz planistycznych w prawo własności i użytkowania wieczystego innych podmiotów.

Taka ingerencja mieści się w sferze szeroko rozumianego uznania organów, w ramach przyznanego organom samorządu (gminy, miasta) tzw. władztwa planistycznego. W ramach tych uprawnień organy gminy (miasta) są upoważnione do ingerencji w prawo własności i użytkowania wieczystego innych podmiotów, w celu ustalenia przeznaczenia i zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy. Będący przejawem tego władztwa plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (*vide* art. 14 ust. 8 u.p.z.p.). W szczególności, plan miejscowy kształtuje sposób wykonywania prawa własności, nie rozstrzygając o samym prawie. Uchwalając plan miejscowy, rada gminy (miasta) może określone tereny przeznaczać na cele publiczne niezależnie od tytułów prawnych poszczególnych podmiotów do tych terenów.

Zasady przyznawania świadczeń kompensacyjnych są określone w art. 36 ust. 1-3 u.p.z.p., który stanowi:

*Art. 36. 1. 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.*

2. Realizacja roszczeń, o których mowa w ust. 1, może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej. Z dniem zawarcia umowy zamiany roszczenia wygasają.

3. Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w ust. 1 i 2, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.

Przedmiotowy przepis stanowi więc, 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 żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części.

Z konstytucyjnej zasady ochrony własności wynika między innymi nakaz rekompensowania władczych, dyktowanych interesem publicznym, ograniczeń prawa własności. Realizacją tej zasady są roszczenia z art. 36 u.p.z.p. Przesłanką powstania, po stronie gminy, zobowiązania do wypłacenia odszkodowania lub wykupienia nieruchomości jest uniemożliwienie lub istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, na skutek uchwalenia nowego planu miejscowego lub jego zmiany. Odszkodowania, w wysokości równej obniżeniu wartości nieruchomości, można domagać się także w chwili jej zbycia.

Ustawodawca, w art. 36 ust. 1 u.p.z.p., nie wymaga jednak, aby skutkiem istotnego ograniczenia lub uniemożliwienia korzystania z nieruchomości było obniżenie wartości nieruchomości, jakkolwiek taki stan jest możliwy, co więcej – wydaje się, że będzie miał on miejsce w większości przypadków.

Podsumowując, przesłanki powstania roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. kształtują się następująco: (a) musi wejść w życie plan miejscowy (lub jego

zmiana); (b) postanowienia tego planu uniemożliwiają lub istotnie ograniczają korzystanie z danej nieruchomości, czego wynikiem może być również szkoda w postaci obniżenia wartości nieruchomości; (c) uniemożliwienie (istotne ograniczenie) korzystania z nieruchomości, a względnie także wyrządzona wskutek tego szkoda, muszą być następstwem nowych regulacji planu miejscowego (związek przyczynowy).

Istota odpowiedzialności odszkodowawczej w zakresie planowania przestrzennego opiera się więc na zasadzie kompensowania skutków wprowadzonych przez plan zmian w przeznaczeniu nieruchomości. W sytuacji, gdy tenże plan zmian takich nie wprowadza, ustawodawca nie przyznaje właścicielowi nieruchomości roszczeń, o których mowa w art. 36 ust. 1-3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Jak już wskazano, zgodnie z art. 79 Konstytucji, przedmiotem kontroli w trybie skargi konstytucyjnej może być tylko taki przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego orzeczono ostatecznie o przysługujących skarżącemu prawach lub wolnościach konstytucyjnych.

Wyjaśniając sens tej przesłanki, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że może to być tylko przepis, który zdeterminował w taki sposób treść opartego na jego podstawie rozstrzygnięcia, iż doprowadziło ono do naruszenia wskazanych w skardze praw lub wolności. Uznanie zaskarżonego przepisu za niekonstytucyjny – wskutek rozpatrzenia skargi przez Trybunał Konstytucyjny – prowadzi ma bowiem do jego wyeliminowania z systemu prawa, a poprzez ponowne rozpoznanie przez odpowiednie organy sprawy, w związku z którą wniesiono skargę, do usunięcia istniejącego naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności (postanowienie z dnia 23 listopada 2009 r., sygn. Ts 91/09, OTK ZU nr 5/B/2010, poz. 345). Wskazany przez wnoszącego skargę konstytucyjną zakres zaskarżenia winien więc być taki, by ewntualne uwzględnienie przedstawionych przez niego zarzutów skutkowało koniecznością

ponownego – odmiennego merytorycznie – rozpoznania jego sprawy przez właściwe organy.

Zaskarżając 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., Skarżąca nie zanegowała podstawowej zasady odpowiedzialności odszkodowawczej, przewidzianej w tym przepisie, czyli istnienia związku przyczynowego między uniemożliwieniem (istotnym ograniczeniem) korzystania z nieruchomości, a względnie także wyrządzoną wskutek tego szkodą, a wejściem życie nowych regulacji planu miejscowego. Wniosek taki należy wysnuć tak z *petitum*, jak i z uzasadnienia skargi oraz z pisma z dnia 28 grudnia 2011 r., w którym przedmiot zaskarżenia został ograniczony jedynie do części, w jakiej art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. nie przyznaje właścicielowi nieruchomości roszczenia o dokonanie przez gminę wykupu jego nieruchomości, w przypadku przeznaczenia tej nieruchomości na cele publiczne.

Z ustaleń sądów obu instancji bezspornie wynika, że przeznaczenie nieruchomości powódki nie uległo zmianie od 1994 r. W okresie obowiązywania miejscowego plan zagospodarowania przestrzennego Miasta P , wprowadzonego uchwałą Rady Miasta P nr z dnia grudnia 1994 r., teren ten określano jako „strefa pośrednia, intensywnego zagospodarowania mieszkaniowego i produkcyjno-magazynowego, rejon o przewadze funkcji osiedli mieszkaniowych i wielorodzinnych, teren parków i zieleni osiedlowej”. Sąd Okręgowy, analizując tę kwestię, ustalił, że nieruchomość, będąca własnością Skarżącej, do końca 2003 r. przeznaczona była na tereny parków i zieleni osiedlowej (por. str. 5 uzasadnienia wyroku Sądu Okręgowego w P ). Po wygaśnięciu obowiązywania tego planu (co nastąpiło z dniem 31 grudnia 2003 r., z mocy art. 87 ust. 3 u.p.z.p.), w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta P , zatwierdzonym uchwałą Rady Miasta P nr z dnia listopada 1999 r. (zmienioną uchwałą Rady Miasta P nr z dnia lipca 2003 r.), obszary, na których znajduje 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.) rozstrzyga, że sporne działki znajdują się na terenie oznaczonym symbolami , , , stanowiąc „teren publiczny zieleni urządzonej”. Ze stanu faktycznego, ustalonego przez Sądy obu instancji, wynika, że przeznaczenie nieruchomości, nabytej przez Skarżącą w 2002 r., nie uległo zmianie od 1994 r.

Oznacza to, że korzystanie przez Skarżącą z nieruchomości (lub jej części) w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem nie stało się niemożliwe ani istotnie ograniczone, ponieważ ustalenia planu miejscowego z 2007 r. zachowują dotychczasowe przeznaczenie nieruchomości należącej do Skarżącej.

Skoro, w dacie nabycia przez Skarżącą nieruchomości, działki wchodzące w jej skład przeznaczone były na „zielen miejską”, to tym samym – przez dodanie w planie miejscowym z 2007 r. jedynie określenia „teren publiczny” – nie doszło do zmiany ich przeznaczenia.

Przy tym ustawodawca – wbrew twierdzeniu Skarżącej – nie pomija przeznaczenia nieruchomości na cele publiczne jako przesłanki żądania wykupu nieruchomości przez gminę, albowiem uwzględniona zostałaby ona wówczas, gdyby w wyniku uchwalenia (bądź zmiany) planu miejscowego nieruchomości zmieniłaby swoje przeznaczenie z celu niepublicznego na publiczny.

Podnoszone zatem przez Skarżącą zarzuty nie są wątpliwościami konstytucyjnymi, odnoszącymi się do treści zaskarżonego art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a dotyczą dokonanych w postępowaniu sądowym ustaleń stanu faktycznego, które spowodowały, że roszczenie, wywodzone przez Skarżącą na podstawie tego przepisu u.p.z.p., nie mogło zostać uwzględnione.

Orzekanie zaś o prawidłowości aktów stosowania prawa nie mieści się w kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego.

Ewentualne, hipotetyczne badanie skutku dodania do zakwestionowanego przepisu ustawy treści postulowanej przez Skarżącą prowadzi do wniosku, że uzupełnienie to nie miałoby wpływu na rozstrzygnięcie jej sprawy. Również wówczas, dla uwzględnienia roszczenia Skarżącej, konieczne byłoby ziszczenie się przesłanki, by przeznaczenie nieruchomości na cele publiczne nie wynikało z uwzględnienia przez plan miejscowy „stanu zastanego”, lecz było wprowadzone tym „nowym” planem.

Możliwość odmiennej oceny zasadności roszczenia Skarżącej, wynikającego z ustalonego przez Sady i niespornego stanu faktycznego, pojawiłaby się jedynie w przypadku uwzględnienia przez Trybunał Konstytucyjny skargi o zdecydowanie szerszym zakresie zaskarżenia. W szczególności, zaskarżony musiałby zostać cały przepis art. 36 ust. 1 u.p.z.p., w celu doprowadzenia do takiej jego treści, iż w wypadku przeznaczenia nieruchomości (w planie zagospodarowania przestrzennego) 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.

W wypadku tak szerokiego określenia zakresu zaskarżenia pojawiłaby się jednak istotna wątpliwość co do możliwości rozpoznania skargi przez Trybunał Konstytucyjny. Choć nie jest kwestionowane prawo Trybunału do rozstrzygania o pominięciu ustawodawczym, to jednak wydaje się, że w przedmiotowej, hipotecznie rozważanej, sytuacji żądania skargi wykraczałyby poza zakres kognicji Trybunału jako tzw. ustawodawcy negatywnego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się bowiem pogląd, iż *zarzuty (...) nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę*” (wyrok z dnia 19 listopada 2001 r., sygn. K. 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251).

Podniesione wyżej okoliczności uprawniają więc do przedstawienia stanowiska, że również w zakresie kontroli konstytucyjności art. 36 ust. 1 pkt 2



ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przedmiotowe postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego