

KANCELARIA PRAWNA
dr Marek Jarzyński & Kornel Novák

www.jarzpartner.pl

Stary Rynek 81
Pl 61-772 Poznań, Poland
Tel : + 4861 8522610
Fax : + 4861 8527636
E-mail : poznan@jarzpartner.pl

Poznań, dnia 30 listopada 2017 r.

Trybunał Konstytucyjny
al. Jana Christiana Szucha 12 A
00-918 Warszawa

Skarżąca: M W

reprezentowany przez radcę prawnego:
Grażynę Kalinowską-Jarzyńską
(nr wpisu na listę Pz-799/84)
Kancelaria Prawna
dr Marek Jarzyński & Kornel Novák
Stary Rynek 81, 61-772 Poznań

**Organ, który wydał zaskarżone
przepisy:**

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

**Orzeczenie, którego dotyczy
skarga:**

Wyrok Sądu Apelacyjnego w P
z czerwca 2017 r., sygn. akt
, doręczony pełnomocnikowi
Skarżącego wraz z uzasadnieniem w dniu
31 sierpnia 2017 r.

SKARGA KONSTYTUCYJNA

Z powołaniem się na pełnomocnictwo M W z 30 października 2017 r.
(uwierzytelniony odpis wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej w załączeniu):

I.

Na podstawie **art. 79 ust. 1** Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.) [dalej jako: **Konstytucja RP**] oraz **art. 77 ust. 1** Ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 2016 r., poz. 2072) [dalej jako: **u.T.K.**], w związku z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w P_____ z czerwca 2017 r., sygn. akt _____ doreczonym pełnomocnikowi Skarżącego wraz z uzasadnieniem w dniu 31 sierpnia 2017 r., składam skargę konstytucyjną, wnosząc o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności:

- **art. 37 ust. 10** Ustawy z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717 wraz z późn. zm.) [dalej również jako: **u.p.z.p.**] z:

art. 64 ust. 1, 2 i 3 w zw. z art. 2, art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, a także **art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności** w zakresie w jakim wobec uchwalenia planu miejscowego albo jego zmiany powodujących niemożliwość lub istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem;

pozbawia właściciela oraz użytkownika wieczystego możliwości dochodzenia **w trybie administracyjnym** roszczeń polegających na żądaniu od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo żądania od gminy wykupienia nieruchomości lub jej części, a przewiduje drogę postępowania przed sądami powszechnymi.

- **art. 37 ust. 9** Ustawy z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717 wraz z późn. zm.) [dalej również jako: **u.p.z.p.**] z:

art. 64 ust. 1, 2 i 3 w zw. z art. 2, art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, a także **art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności** w zakresie w jakim

nie nakłada na organ gminy obowiązku rozpatrzenia wniosku właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości o naprawę szkody planistycznej w trybie decyzji administracyjnej jak również w żaden sposób nie sankcjonuje bezczynności gminy (brak postępowania merytorycznego lub nieudzielenie odpowiedzi), co naraża obywatela na przymus postępowania cywilnego.

II.

Zgodnie z **art. 53 ust. 1 pkt 2 u.T.K.** jako naruszone konstytucyjne zasady, wolności lub prawa wskazuję:

- a) zasadę ochrony prawa własności i praw słusznie nabytych (**art. 2 w zw. z art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji RP**);
- b) zasadę równości obywateli wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji obywateli w życiu społecznym i gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (**art. 32 Konstytucji RP**);
- c) zasadę ochrony zaufania obywateli do Państwa i stanowionego przez nie prawa (**art. 2 Konstytucji RP**) poprzez obciążenie obywatela nadmiernymi dolegliwościami w sytuacji poszukiwania ochrony wobec władztwa planistycznego gminy.

Do naruszenia wyżej wymienionych praw i zasad konstytucyjnych doszło na skutek pozbawienia Skarżącej możliwości dochodzenia roszczeń z tytułu szkody planistycznej **na drodze postępowania administracyjnego**.

Skarżony przepis, tj. **art. 37 ust. 10 u.p.z.p.** przewiduje właściwość sądów powszechnych w sprawach tzw. szkody planistycznej.

Wskazać należy, iż postępowanie przed sądami powszechnymi urzeczywistniane jest w oparciu o procedurę cywilną, tj. przepisy Ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 1964 nr 43 poz. 296 - z późn. zm.) [dalej jako: **k.p.c.**], które to postępowanie zasadniczo różni się od procedury administracyjnej, tj. postępowania toczącej się w oparciu o przepisy Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960 Nr 30 poz. 168 - z późn. zm.) [dalej jako: **k.p.a.**].

Z wielu odmienności procedur najbardziej jaskrawą w obliczu roszczeń związanych ze szkodą planistyczną jest zasada postępowania cywilnego przewidująca tylko w wyjątkowych przypadkach możliwość przeprowadzenia dowodu „z urzędu”, a także reguła ponoszenia (często bardzo wysokich z uwagi na charakter spraw) kosztów procesu.

Stan prawny, na mocy którego przepisy Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2010 nr 102 poz. 651 – z późn. zm.) [dalej jako: **u.g.n.**], przewidują w przypadku wywłaszczenia nieruchomości administracyjną drogę postępowania, zaś przepisy **u.p.z.p.** w przypadku roszczeń wywodzonych ze szkody planistycznej odsyłają do mniej gwarancyjnego i bardziej kosztownego postępowania cywilnego, należy uznać za dyskryminujący i silnie ograniczający możliwość ochrony prawa własności.

Mamy bowiem do czynienia z różnym traktowaniem podmiotów znajdujących się w analogicznej sytuacji.

Z jednej strony w przypadku pozbawienia prawa własności Ustawodawca przewidział administracyjną możliwość realizacji roszczeń odszkodowawczych przez dany podmiot, z drugiej zaś w przypadku uchwalenia bądź zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uniemożliwiającego lub istotnie ograniczającego korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, odsyła obywatela na drogę postępowania cywilnego.

W jednej jak i drugiej sytuacji dochodzi do silnej ingerencji w prawo własności nieruchomości wskutek przymusu administracyjnego. Omawiane instytucje zatem są silnie zbliżone, lecz proceduralne instrumenty rekompensowania naruszonego dobra są diametralnie różne.

Skarżony przepis, to jest **art. 37 ust. 10 u.p.z.p.** jako stanowiący podstawę do dochodzenia roszczenia Skarżącej na drodze postępowania sądowego skutkowało wydaniem wyroku Sądu Apelacyjnego w P z czerwca 2017 r., sygn. akt

III.

Skarżący przed złożeniem niniejszej skargi wyczerpał drogę prawną w rozumieniu **art. 77 ust. 1 u.T.K.**, ponieważ nie przysługują mu dalsze środki zaskarżenia, a powołane na wstępie orzeczenie Sądu Apelacyjnego w P z czerwca 2017 r., sygn. akt , jest ostateczne i prawomocne.

IV.

Wnoszę o przeprowadzenie dowodu z dokumentów załączonych do niniejszej skargi, a także zgromadzonych w aktach:

- Sądu Okręgowego w P , sygn. akt
- Sądu Apelacyjnego w P sygn. akt .

na okoliczności wskazane w uzasadnieniu niniejszej skargi.

V.

Na podstawie **art. 54 ust. 2 u.T.K.** wnoszę o zasądzenie na rzecz Skarżącego od Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej kosztów niniejszego postępowania według norm przepisanych.

UZASADNIENIE

I. Stan faktyczny i prawny

Skarżąca,

zakupiła

od Skarbu Państwa w **dniu** **maja 2001 roku** nieruchomość

).

za cenę zł (

Po wygaśnięciu planu ogólnego inwestor był zobowiązany do uzyskania warunków zabudowy zgodnie z parametrami określonymi w **art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p.**

Nie ulega wątpliwości, że w okresie tzw. bezplanowym, właściciele/inwestorzy nadal byli uprawnieni do uzyskania tożsamyh warunków zabudowy, jakie wynikały z planu ogólnego w oparciu o tzw. parametry zabudowy sąsiedniej. Między innymi w sporze zostało udowodnione, że takie same warunki zabudowy, jak w okresie obowiązywania planu ogólnego, uzyskali właściciele nieruchomości **bezpośrednio graniczącej z nieruchomością Skarżącej.**

Na skutek uchwalenia przez Miasto P miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

nieruchomość została objęta zakazem zabudowy, jako wchodząca w obszar **Natury 2000.**

Skarżąca przez kilka lat od nabycia nieruchomości (w 2001 r.) nie była zainteresowana budową.

Niewątpliwym jest, że wskutek **zakazu zabudowy** Skarżąca poniosła szkodę planistyczną, której dochodziła w pieniądzu w postępowaniu cywilnym na podstawie dyspozycji **art. 36 ust. 1 u.p.z.p.** Przepis ten reguluje cyt.:

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.*

Jak słusznie ustalił Sąd Apelacyjny w P dla oszacowania wartości tzw. szkody planistycznej konieczne było ustalenie potencjalnego sposobu korzystania z nieruchomości.

Zarówno Sąd I, jak i II Instancji nie miał wątpliwości, iż Skarżąca powinna była uzyskać warunki zabudowy i to w parametrach odpowiadających poprzedniej praktyce Miasta P, oraz że wskutek zakazu **zabudowy nastąpiła szkoda w postaci obniżenia wartości nieruchomości.**

Wskutek apelacji Sąd II Instancji zasądził na rzecz Skarżącej odszkodowanie **odpowiadające % żądania.**

Przedmiotem niniejszej skargi nie jest wykazanie, jak twierdzą ewidentnych błędów skutkujących rażącym zaniżeniem odszkodowania.

Uzasadnienie skargi opieram na wykazaniu, iż ryzyko procesu sądowego, na które Państwo nie powinno narażać obywateli, może skutkować poważnym uszczerbkiem majątkowym – swoistą karą za dochodzenie odszkodowania w ogóle, jak również za błąd w oszacowaniu szkody, także za potencjalne błędy sądu w ustaleniu stanu faktycznego i prawnego.

Celem uzasadnienia skargi konstytucyjnej należy przedstawić uciążliwość organizacyjną i koszty jakie poniosła Skarżąca wskutek regulacji **art. 37 ust. 10**

u.p.z.p., który uprawnia podmioty dotknięte szkodą planistyczną do dochodzenia roszczenia **na drodze postępowania sądowego**.

Przepis brzmi: *Spory w sprawach, o których mowa w art. 36 ust. 1-3 i ust. 5, rozstrzygają sądy powszechne.*

Aby zrozumieć dolegliwość, a tym samym niekonstytucyjność wynikającą z narażenia obywateli na ten tryb dochodzenia roszczeń, należy podkreślić, że szkoda planistyczna wynika z **władztwa planistycznego gminy**.

Postępowanie planistyczne prowadzone jest we właściwym trybie administracyjnym, w którym obywatel ma niezwykle ograniczone możliwości działania – poprzez złożenie tzw. uwag do projektu planu (vide **art.18 u.p.z.p.**).

Na podstawie znacznego doświadczenia zawodowego stwierdzam, że niezwykle rzadko wyodrębnione jednostki urzędu gminy – pracownie planistyczne uwzględniają uwagi. Jeśli tak, jest to wynikiem grupowego i bardzo intensywnego działania znacznej grupy obywateli.

W praktyce rady gmin akceptują miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zgodnie z projektami opracowanym przez pracownie urbanistyczne.

W przypadku omawianego planu nie zostały uwzględnione uwagi Skarżącej (w pierwszym etapie jej opracowywania, zanim prace planistyczne zostały podzielone na część A i B). Skarżąca domagała się wyłączenia jej nieruchomości spod zakazu zabudowy

Gmina nie uwzględniła innych uwag właścicieli nieruchomości sąsiednich, wszystkich którzy stali w obliczu utraty prawa do zabudowy, do której byli uprawnieni pod rządem poprzednio obowiązującego planu zagospodarowania (wygasłego z dniem 31 grudnia 2003 r.), a następnie w tzw. luce planistycznej. Potrzeba gminy w ustanowieniu obszaru ochrony – Natura 2000 zdominowała interes faktyczny i majątkowy właścicieli nieruchomości.

Drugim instrumentem uprawniającym podmiot, którego nieruchomość została objęta planem miejscowym jest skarga o stwierdzenie nieważności/częściowe stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy – do wojewódzkiego sądu administracyjnego – składana w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95 wraz z późn. zm.).

Skarżąca skorzystała z tej drogi. Wojewódzki Sąd Administracyjny w P wyrokiem z maja 2009 roku oddalił skargę. Badając kwestię dopuszczalności wprowadzenia w kwestionowanym planie miejscowym ograniczeń co do zakresu i sposobu korzystania przez Skarżącą z nieruchomości, sąd doszedł do wniosku, iż do nowego ukształtowania sposobu wykonywania prawa własności **doszło bez przekroczenia granic władztwa planistycznego**.

Skarżąca wniosła do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P z maja 2009 roku, domagając się uchylenia w całości skarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez WSA w P ewentualnie o uchylenie skarżonego wyroku i stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miasta w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

uchwała ta wyłącza możliwość lokalizacji zabudowy w zakresie w jakim Skarżącej. na nieruchomości

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z grudnia 2009 roku, nie podzielając argumentacji Skarżącej, oddalił skargę kasacyjną.

Skarżąca w pierwszej kolejności skorzystała z tej ścieżki ochrony swoich praw, ponieważ sądowoadministracyjna droga zaskarżenia uchwały rady gminy jest mniej kosztowna i nie wymaga tak poważnego zaangażowania jak proces kontradiktoryjny przed sądem powszechnym.

Istotnym jest, że NSA wskazał Skarżącej drogę cywilnoprawną, z tego względu, iż powstanie szkody planistycznej nie budziło wątpliwości.

II. Uzasadnienie zarzutu niezgodności art. 37 ust. 9 u.p.z.p. i art. 37 ust. 10 u.p.z.p. z art. 64 ust. 1, 2 i 3 w zw. z art. 2 i art. 21 ust. 1 Konstytucji RP

W tym miejscu należy skrytykować wprowadzenie przez Ustawodawcę trybu sądowego jako właściwego dla dochodzenia roszczeń z tytułu szkody planistycznej na tle norm konstytucyjnych i innych regulacji prawnych.

W przypadku Skarżącej doszło do znanego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Obywatela – *wywłaszczenia de facto*.

Prawo własności Skarżącej zostało unicestwione. Nastąpiło tak znaczne jego ujęcie, iż Skarżąca nie odnosi z tego prawa żadnych korzyści – zgodnych z dyspozycją art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. 1964 Nr 16 poz. 93 - z późn. zm.) [dalej jako: k.c.], w brzmieniu:

W granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.

Równocześnie Skarżąca jest zobowiązana do ponoszenia kosztów: podatku od nieruchomości, sprzątania śmieci.

Pozbawienie Skarżącej prawa do zabudowy kubaturowej unicestwienia cel nabycia nieruchomości. Nieruchomość jako położona na terenie miasta w sposób naturalny skazana jest na urbanizację, która w tym przypadku nie może mieć miejsca.

W bezpośrednim sąsiedztwie nieruchomości Skarżącej istnieje zabudowa dawnej wsi R , włączonej w latach 70-tych w granice miasta P w celach urbanizacyjnych.

Grunt pomimo klasyfikacji rolnej nie może być wobec zakazu zabudowy przeznaczony na urządzenie gospodarstwa rolnego.

Nie ma lokalnego rynku obrotu nieruchomościami rolnymi na potrzeby produkcji rolnej. „Starzy” rolnicy sukcesywnie odsprzedają swoje grunty pod zabudowę.

Grunt Skarżącej ze względu na potencjał inwestycyjny nie był przez nią uprawiany, aktualnie stanowi nieużytek obrośnięty kilkunastoletnimi samosiejkami.

Kazus Skarżącej stanowi wręcz akademicki przykład takiego ujęcia prawa własności, który w realiach odpowiada całkowitemu wywłaszczeniu.

Istotą skargi jest wykazanie, iż podmioty, które wskutek wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poniosły szkodę, powinny być ze względu na źródło jej powstania – **plan miejscowy stanowiący wyraz władztwa planistycznego gminy** – uprawnione do takiego samego lub bardzo zbliżonego trybu uzyskania zadośćuczynienia jak podmioty wywłaszczone, to jest w **trybie przepisów zawartych w rozdziale 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.**

Art. 129 pkt. 1. u.g.n. określa, że odszkodowanie ustala starosta ... w decyzji o wywłaszczeniu ...

Decyzja o wywłaszczeniu (tak jak plan miejscowy) stanowi akt władzy publicznej, wykonywany na podstawie **art. 21 ust. 2 Konstytucji RP** oraz **art. 6 u.g.n.**

O ile oczywistą konsekwencją wywłaszczenia jest powstanie szkody i obowiązek jej naprawienia, to w przypadku wejścia w życie planu miejscowego wskazane jest jedynie uprawnienie do jej zgłoszenia.

Co prawda instytucja wywłaszczenia różni się od ujęcia prawa własności wskutek wejścia w życie planu miejscowego, **to obie stanowią bardzo poważną dolegliwość dla obywatela.**

W przypadku wywłaszczenia inicjatorem i decydem jest uprawniony organ władzy publicznej – Skarb Państwa albo gmina. Wywłaszczanemu **przysługują środki zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym.**

Wysokość odszkodowania **musi** określić starosta, co oznacza, że po jego stronie leży obowiązek postępowania dowodowego jak również jego koszty.

Strona postępowania – właściciel ma zagwarantowaną możliwość krytyki w zakresie celu wywłaszczenia, potrzeby wywłaszczenia danej nieruchomości dla realizacji celu jak i wymiaru odszkodowania.

W przypadku ujęcia prawa własności przez plan miejscowy – inicjatywa dochodzenia odszkodowania spoczywa w rękach właściciela nieruchomości, co oznacza że w praktyce wyklucza podmioty niemające świadomości swojego prawa. Czasami stosowna wiedza „przychodzi” po upływie pięcioletniego terminu zawitego, po upływie którego prawo dochodzenia odszkodowania wygasa.

Przeciętny obywatel często nie jest w stanie uzmysłwić sobie w odpowiednim czasie zarówno powstania jak i rozmiaru szkody.

Natomiast najistotniejszą przyczyną rezygnacji z dochodzenia odszkodowania jest ryzyko procesu cywilnego i konieczność poniesienia jego kosztów w sytuacji, w której przymusowy konflikt z wierzycielem (gminą) wynika z jej władztwa planistycznego.

W przypadku referowanego planu miejscowego z dochodzenia roszczeń zrezygnowali wszyscy sąsiedzi Skarżącej (rolnicy), ponieważ nie mieli odwagi wnieść powództwa oraz zasobów na wyłożenie kosztów. De facto ani Skarżąca ani jej sąsiedzi nie byli uprawnieni do złożenia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych, jako dysponujący znacznym majątkiem (nieruchomościami).

Zwracam uwagę, że elementem procesu planistycznego jest określenie prognozy skutków finansowych wprowadzenia planu miejscowego (vide **art. 17 pkt. 5 u.p.z.p.**), co jak dowodzi omawiana sprawa w znaczny a nawet drastyczny sposób odbiega od rzeczywistości.

W przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

skutki finansowe zostały określone przez gminę w kwocie zł, przy wprowadzeniu zakazu zabudowy terenu o obszarze kilkudziesięciu hektarów. Gmina w ogóle nie przewidziała potencjalnych roszczeń właścicieli nieruchomości, które straciły wartość rynkową.

Dalece niesatysfakcjonujący wyrok Sądu Apelacyjnego w P z dnia czerwca 2017 r., sygn. akt przyznał Skarżącej odszkodowanie z tytułu utraty wartości nieruchomości o powierzchni ha w kwocie zł, co ponad **dwunastokrotnie przekracza szacowane skutki finansowe.**

Gmina nie ma obowiązku weryfikacji podmiotów poszkodowanych ani określenia wartości szkody bądź przejęcia prawa własności za słuszną cenę.

O ile Ustawodawca, jak twierdzą niesłusznie, zwolnił gminę z takiego obowiązku, w żadnym razie nie powinien **narazić pokrzywdzonych na dobrowolność decyzyjną gminy w przypadku zgłoszenia roszczenia.**

Właściciel nieruchomości zgodnie z **art. 36 ust. 1 u.p.z.p.** może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną szkodę rzeczywistą na podstawie wniosku, który gmina jest zobowiązana rozpatrzyć w terminie 6 miesięcy (**vide art. 37 ust. 9 u.p.z.p.**). Rozpatrzenie wniosku obywatela nie wymaga wszczęcia przez gminę postępowania dowodowego i nie kończy się decyzją organu władzy publicznej.

Organ reprezentujący gminę nie ma interesu w **przyznaniu odszkodowania, skoro roszczenie ma obowiązek rozpatrywać sąd powszechny.**

Jak wykazała wyżej Miasto P było nieprzygotowane finansowo na roszczenia odszkodowawcze.

Na podstawie doświadczenia zawodowego oświadczam, że nie zetknęłam się z pozytywną reakcją gminy nakierowaną na zadośćuczynienie, przeciwnie gminy udzielają zdawkowych odpowiedzi stwierdzających, iż nie doszło do powstania szkody – jak w niniejszej sprawie.

Powyższe potwierdza stanowisko Miasta P w procesie cywilnym. Pozwany konsekwentnie utrzymywał linię obrony, **iż szkoda nie nastąpiła**. Nie był to spór o wartość odszkodowania, ale o samo uprawnienie. Wielokrotnie podnosiłam, że przyjęta przez gminę linia obrony nie licuje z powagą podmiotu publiczno-prawnego, władztwo którego spowodowało szkodę i naraziło Skarżącą na przymus postępowania sądowego.

Podnoszę, że norma określona w **art. 37 ust. 9 u.p.z.p.** nie zawiera żadnego zobowiązania nałożonego na gminę. Nie sankcjonuje jej bezczynności merytorycznej bądź odmowy udzielenia odpowiedzi, choćby poprzez obowiązek poniesienia kosztów sądowych postępowania bez względu na jego wynik.

Dyspozycja **art. 37 ust. 10 u.p.z.p.** kierująca spór pod rozstrzygnięcie sądu powszechnego nie zawiera przepisów zwalniających obywatela z obowiązku poniesienia kosztów, pomimo że obywatel w żaden sposób nie przyczynił się do powstania sporu, a jego działania służą usunięciu skutków władztwa gminy.

Skoro Konstytucja RP i ustawa o samorządzie gminnym jak również **u.p.z.p.** wyposażyła gminę we władztwo mogące skutkować ujęciem praw obywateli i powstaniem szkody, powinna w demokratycznym państwie prawnym zapewnić obywatelowi stosowną, jak najmniej dolegliwą ścieżkę dochodzenia roszczeń,

a na gminę nałożyć obowiązek dowodowy i decyzyjny, jak ma to miejsce w analogicznej instytucji wywłaszczenia nieruchomości.

W ten sposób ziściłaby się konstytucyjna zasada ochrony prawa własności oraz zasada ochrony zaufania obywateli do Państwa i stanowionego przez nie prawa.

Równocześnie Ustawodawca nie zawarł stosownej regulacji zwalniającej powodów dochodzących szkody planistycznej z kosztów postępowania sądowego w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. 2005 Nr 167 poz. 1398 z późn zm. [dalej jako: u.k.s.c.]).

Praktyka dowodzi, że sądy nie sankcjonują gmin – nie wykorzystują dyspozycji **art. 103 § 1 k.p.c.** poprzez wyłożenie na gminę obowiązku zwrotu kosztów wywołanych ich niesumiernym lub oczywiście niewłaściwym postępowaniem.

Sądy nie dostrzegają potrzeby zastosowania zasady słuszności wyrażonej w **art. 102 k.p.c.**, którego dyspozycja zezwala sądowi w wypadkach szczególnie uzasadnionych zasądzenie od strony przegrywającej tylko części kosztów albo nieobciążanie jej kosztami w ogóle (vide wyroki sądów I i II instancji w niniejszej sprawie).

W omawianym postępowaniu cywilnym wielokrotnie żądałam zastosowania obu norm, wskazując, że gmina zaprzeczyła swojej odpowiedzialności, nie badała stanu faktycznego roszczenia i to w sytuacji dysponowania stosownymi służbami (Wydział Gospodarki Nieruchomościami) i obszerną wiedzą pochodzącą z własnych transakcji.

Podnoszę, że w przypadku Skarżącej wartość roszczenia (**zł**) była oparta o prywatną opinię rzeczoznawcy majątkowego wykonującego zawód regulowany, ponoszącego odpowiedzialność zawodową i majątkową za treść opinii.

Wartość przedmiotu sporu wymagała uiszczenia maksymalnej opłaty od pozwu **100.000,00 zł** (vide – **art. 13 ust. 1 u.k.s.c.**).

W świetle prawomocnego orzeczenia znaczne zwolnienie Skarżącej z obowiązku uiszczenia opłaty od pozwu a następnie od apelacji, stanowiło przejściową ulgę na czas procesu.

Sąd II Instancji przyznał Skarżącej **12 %** jej roszczenia - w oderwaniu od realiów – rynku nieruchomości i braku starannego zweryfikowania opinii biegłego – rzeczoznawcy majątkowego, który przy wycenie szkody nie zastosował metody porównawczej - nie wycenił nieruchomości według cen sprzedaży nieruchomości o tożsamyh cechach, **nie rozróżnił** obrotu nieruchomościami rolnymi, które mogą być przeznaczone tylko pod uprawę (wielokrotnie tańsze) od nieruchomości nominalnie rolnych z tzw. potencjałem inwestycyjnym, których cena na terenach urbanizacyjnych jest uzależniona od możliwości zabudowy.

W efekcie uzyskanie przez Skarżącą odszkodowania w kwocie **zł** wymagało poniesienia przez nią kosztów w kwocie **zł**, na którą składają się:

- zł - opłata częściowa od pozwu;
- zł - opłata częściowa od apelacji;
- zł - zwrot kosztów procesu na rzecz Miasta P – I Instancja;
- zł - kwota pobrana przez Skarb Państwa w związku uprzednim zwolnieniem od kosztów w postępowaniu przed sądem I Instancji;
- zł - tytułem zwrotu kosztów na rzecz Miasta P w postępowaniu przed sądem II Instancji;
- zł - kwota pobrana przez Skarb Państwa w związku z uprzednim zwolnieniem od kosztów w postępowaniu przed sądem II Instancji;

Na opisane powyższej koszty miały wpływ wynagrodzenia trzech biegłych - rzeczoznawców majątkowych i biegłego z dziedziny urbanistyki.

Skarżąca poniosła koszty dwóch prywatnych opinii: rzeczoznawcy majątkowego i urbanisty, łącznie w kwocie **zł**.

Skarżąca nie uzyskała zwolnienia od opłaty od skargi kasacyjnej, co oznacza, że musiałyby uiścić kolejne **zł**. Skarżąca z uzyskanego odszkodowania spłaciła uprzednie zobowiązania oraz przeznaczyła część kwoty na zapłatę podatku dochodowego od odsetek. Nie uiściła opłaty od skargi kasacyjnej.

Należy domniemać, że Sąd Apelacyjny w P odmówił Skarżącej zwolnienia od opłaty od skargi kasacyjnej wychodząc z założenia, że uzyskała odszkodowanie i ma środki finansowe. Nasuwa się wniosek, iż odszkodowanie ma służyć zapewnieniu dalszych środków ochrony prawnej.

„Winą” Skarżącej jest zgłoszenie roszczenia opartego, jak twierdzę, na rzetelnej opinii biegłego rzeczoznawcy, jak również znaczna powierzchnia nieruchomości (**ha**) z niekwestionowanym uprzednio potencjałem inwestycyjnym.

Jak wykazałam w postępowaniu sądowym nieruchomości bezpośrednio graniczące z nieruchomością Skarżącej są objęte bardzo zaawansowanym procesem planistycznym, przewidującym zabudowę szeregową, jednorodzinną i wielomieszkaniową do trzech kondygnacji, co samo w sobie dowodzi, że wyliczenia prywatnego biegłego nie są abstrakcyjne, a oparte o parametry potencjalnej zabudowy – wedle uprzedniej praktyki Miasta P i ceny gruntów pod zabudowę kształtujące się w R

Brak symetrii pomiędzy uprawnieniami gminy a obywatela wynika także z innej niż dotychczas omawiana, regulacji **u.p.z.p.**

Wskazuję, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z jednej strony przewiduje roszczenie z tytułu szkody planistycznej, z drugiej uprawnienie gminy do pobierania tzw. renty planistycznej.

Na podstawie **art. 36 ust. 4 u.p.z.p.** w brzmieniu:

Jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości.

Na podstawie **art. 36 ust. 6 u.p.z.p.** w brzmieniu:

*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta ustala opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4, w **drodze decyzji**, bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego, o którym mowa w ust. 5.*

Po pierwsze podkreślam, że organ gminy nie jest narażony na ustalenie i dochodzenie renty planistycznej w drodze postępowania cywilnego.

Po drugie, podmiot którego nieruchomość po wprowadzeniu planu w życie zyskuje w cenie rynkowej, może skarżyć decyzję organu gminy w trybie administracyjnym. Takie rozłożenie praw i zobowiązań w tej ustawie pozostaje w sprzeczności z logicznym rozumowaniem.

Właściciel nieruchomości, który poniósł szkodę jest skazany na koszty, uciążliwości i stres uczestnictwa w postępowaniu cywilnym.

Właściciel, który dzięki planowi miejscowemu mógł nieruchomość sprzedać za znacznie wyższą cenę może się bronić przed wymierzeniem renty planistycznej w postępowaniu administracyjnym.

Ustawodawca wprowadzając dyspozycję **art. 37 ust. 10 u.p.z.p.** nie wziął również pod uwagę, że to sądy administracyjne przez kilkadziesiąt lat orzekały w sprawach wyłączeniowych, w których istotnym elementem sporu jest wartość nieruchomości, tak jak w przypadku szkody planistycznej wyliczanej jako różnica wartości nieruchomości przed i po wprowadzeniu planu.

Ustawodawca odesłał obywatela do sądu cywilnego w obszarze stosowania ustawy, w której cała metodologia jest oparta o tryby administracyjne bądź quasi – administracyjne. Obywatel w procesie planistycznym jest podmiotem podległym.

Proces cywilny co do zasady służy podmiotom równym w obrocie prawnym.

W związku z powyższym uzasadniony jest zarzut niezgodności art. 37 ust. 9 u.p.z.p. i art. 37 ust. 10 u.p.z.p. z art. 64 ust. 1, 2 i 3 w zw. z art. 2 i art. 21 ust. 1 Konstytucji RP.

Narażenie obywatela na tryb cywilny dochodzenia roszczeń z tytułu szkody planistycznej powoduje konieczność zaangażowania własnych środków finansowych z ryzykiem ich całkowitej lub częściowej utraty, czego nie można pogodzić z konstytucyjną zasadą ochrony prawa własności w sytuacji, w której obywatel wobec władztwa planistycznego gminy jest przymuszony do obrony swoich praw majątkowych. W relacji obywatel – gmina, obywatel jest podmiotem podporządkowanym, ponoszącym stratę, a Ustawodawca nie wprowadził w skarżonych przepisach żadnego mechanizmu rekompensującego chociażby trybem postępowania dolegliwość ujęcia prawa własności.

Szczególnie podkreślam niezgodność skarżonych przepisów z **art. 64 ust. 2. Konstytucji RP**, który wprowadza zasadę, iż własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Powołując się na tryb uzyskania zadośćuczynienia wskutek wyłączenia nie można mówić o równości ochrony prawnej wobec Skarżącej i innych pokrzywdzonych przez władztwo planistyczne gminy.

Zasada demokratycznego państwa prawnego wyrażona w **art. 2 Konstytucji RP** wymaga od Ustawodawcy takiego kreowania praw obywateli, aby nie narażać ich na nadmierną dolegliwość i koszty dochodzenia swoich praw w obliczu przewagi władzy publicznej. Skrzyżowanie interesów władzy publicznej i obywatela jest najbardziej wrażliwym obszarem w demokratycznym państwie prawa.

Mającą przewagę nad obywatelem gmina nie może wykonywać swojego władztwa bez równoczesnego nałożenia na nią obowiązku zadośćuczynienia w trybie najmniej uciążliwym i na jej koszt.

III. Zarzut niezgodności art. 37 ust. 9 u.p.z.p. i art. 37 ust. 10 u.p.z.p. z art. 32 Konstytucji RP

W analizowanym stanie prawnym mamy do czynienia z różnym traktowaniem podmiotów znajdujących się w takich samych bądź bardzo podobnych sytuacjach. Z jednej strony w przypadku pozbawienia lub ograniczenia prawa własności Ustawodawca przewidział administracyjną możliwość realizacji roszczeń odszkodowawczych przez dany podmiot, z drugiej zaś w przypadku uchwalenia bądź zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uniemożliwiającego lub istotnie ograniczającego korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, Ustawodawca w kwestii dochodzenia odszkodowania odsyła obywatela na drogę postępowania cywilnego.

W jednej jak i drugiej sytuacji dochodzi do silnej ingerencji w prawo własności nieruchomości. Omawiane sytuacje są zatem silnie zbliżone, lecz proceduralne instrumenty rekompensowania naruszonego dobra są odmienne.

„Równość w prawie odnosi się do procesu stanowienia norm prawa i nakłada na prawodawcę obowiązek nadawania prawu takich treści, które czynią zadość nakazowi jednakowego traktowania podmiotów (sytuacji) podobnych. Takie rozumienie zasady równości orzecznictwo wy dobyło z Konstytucji jeszcze w latach 80. (np. orzeczenie z 24 października 1989 r. K 6/89, w którym mówi się o postulatcie, „by prawo w swej treści nie zawierało rozróżnień faworyzujących lub dyskryminujących pewne grupy obywateli”) i jest niesporne, że znajduje ono obecnie wyraz w art. 32 Konstytucji.” - *Garlicki Leszek (red.), Zubik Marek (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II – 32 Konstytucji RP.*

Konsekwencją powyższego jest przyjęcie zasady, w myśl której Ustawodawca może odmienne traktować podmioty, znajdujące się w sytuacjach różnych.

W orzeczeniu z 3 września 1996 r., K 10/96 Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż „wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach”. We wskazanym wyżej orzeczeniu wskazano trzy kryteria uznając, że tylko łączne ich spełnienie pozwala na stwierdzenie konstytucyjności badanego zróżnicowania.

Rzeczne kryteria odnoszą się do:

- 1) relewantności zróżnicowania – wprowadzane zróżnicowania muszą „pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony, a nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium”;
- 2) proporcjonalności argumentów przemawiających za wprowadzeniem zróżnicowania – „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) konstytucyjnej rangi argumentów przemawiających za wprowadzeniem zróżnicowania – „argumenty muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (...) Jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej”.

Opisana reguła znalazła potwierdzenie w dalszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (m.in. wyroki z: 16 grudnia 1997 r., K 8/97; 24 marca 1998 r., K 40/97; 9 czerwca 1998 r., K 28/97; 21 września 1999 r., K 6/98; 5 grudnia 2000 r., K 35/99; 18 grudnia 2000 r., K 10/00; 6 marca 2001 r., K 30/00; 24 października 2001 r., SK 22/01; 16 października 2006 r., K 25/05; 25 maja 2009 r., SK 54/08; 5 lipca 2011 r., P 14/10; 2 października 2012 r., K 27/11; 18 marca 2014 r., SK 53/12).

Stosując trójstopniową regułę dopuszczalności zróżnicowania w niniejszej sprawie, w pierwszej kolejności należy poddać analizie kwestię relewantności zróżnicowania. Zarówno w procesie tworzenia norm planistycznych jak i w procesie wywłaszczenia dochodzi do „ujęcia” prawa własności.

Zgodnie z **art. 112 ust. 2 u.g.n.**: *Wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo **ograniczeniu**, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości.*

Natomiast „ujęcie” prawa własności za pomocą władztwa planistycznego gminy polega na sytuacji, w której *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...*
- **art. 36 ust. 1 u.p.z.p.**

Obie powyższe regulacje dotyczą sytuacji, w których prawo własności nieruchomości jest **usuwane bądź ograniczane**.

Zważyć w tym miejscu należy, iż ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem na skutek zmiany bądź uchwalenie planu miejscowego często czyni prawo własności praktycznie bezużytecznym – jak w przypadku Skarżącej. Z tego względu Ustawodawca przewidział przymusowe nabycie nieruchomości przez gminę.

Mimo, iż plan miejscowy nie odbiera obywatelowi prawa własności w znaczeniu przewidzianym przez przepisy **u.g.n.**, to jednak wywołuje stan, w którym właściciel nie może korzystać z tego prawa. Sytuacja, w której podmiotowi nie przysługuje prawo własności nieruchomości, a sytuacja, w której podmiot jest mimo pozostawania właścicielem w rzeczywistości pozbawiony korzystania z nieruchomości odnosi ten sam społeczno-gospodarczy skutek.

Przepisy **u.g.n.** oraz **u.p.z.p.** powodują tą samą dolegliwość, bowiem w jednej jak i w drugiej ustawie dochodzi do ingerencji władzy publicznej w prawo własności.

Trudno również dopatrzeć się zachowania proporcjonalności argumentów przemawiających za wprowadzeniem badanego zróżnicowania. Waga interesu, któremu

ma służyć zapewnienie podmiotom wyłączonej w oparciu o przepisy **u.g.n.** proceduralnie i finansowo korzystniejszej ścieżki ochrony prawa własności, nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które są naruszane w wyniku nierównego traktowania podmiotów „poszkodowanych planem”. Wydaje się, iż Ustawodawca niejako z góry uznał, iż skutki planowania przestrzennego nie są tak dotkliwe jak skutki decyzji wyłączeniowych.

Podkreślam na podstawie praktyki zawodowej, że aktualnie znacznie częściej dochodzi do ujęcia prawa własności wskutek władztwa planistycznego gminy niż wyłączenia.

W obu omawianych przypadkach ujęcia prawa własności nie występuje konstytucyjna ranga argumentów przemawiających za wprowadzeniem zróżnicowania.

Dolegliwość wyłączenia i znacznego ograniczenia prawa własności skutkującego szkodą jest bardzo zbliżona.

Zwracam uwagę, iż sama definicja wyłączenia obejmuje ograniczenie prawa własności, czyli ten sam instrument, który występuje w przypadku władztwa planistycznego gminy.

IV.

Podsumowując stwierdzam, że prawa Skarżącej zostały naruszone z uwagi na zastosowanie niekonstytucyjnego przepisu – przede wszystkim niezgodnego z wynikającą z Konstytucji RP zasadą równości wobec prawa oraz zakazem dyskryminacji, a przede wszystkim z zasadą ochrony prawa własności i praw słusznie nabytych.

W tym stanie rzeczy wnoszę jak w *petitum* skargi.

Graży alinowska-Jarzyńska

radca p

W załączeniu: odpis skargi konstytucyjnej i wszystkich załączników (5 x);

1. uwierzytelniony odpis pełnomocnictwa M W z 30 października 2017 r.,
wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej;

2. wyrok Sądu Okręgowego w P z .04.2015 r., sygn. akt ,
wraz z uzasadnieniem – kserokopia
3. wyrok Sądu Apelacyjnego w P z .06.2017 r., sygn. akt ,
wraz z uzasadnieniem – kserokopia
4. skarga kasacyjna M W z .10.2017 r. od wyroku Sądu Apelacyjnego w
P z .06.2017 r., sygn. akt
– kserokopia