

48/A/2019

**WYROK**

z dnia 22 maja 2019 r.  
**Sygn. akt SK 22/16\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Zielenacki – przewodniczący  
Grzegorz Jędrejek  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka  
Michał Warciński – sprawozdawca  
Jarosław Wyrembak,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.), na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 maja 2019 r., skargi konstytucyjnej J.W. o zbadanie zgodności:

art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, ze zm.) w zakresie, w jakim obniżenie wartości nieruchomości odnosi się do kryterium faktycznego jej wykorzystywania w okresie tzw. luki planistycznej w sytuacjach, gdy przeznaczenie nieruchomości zostało określone mniej korzystnie niż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r. oraz mniej korzystnie niż w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy obowiązującym przed uchwaleniem nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z art. 32 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 2 i 3 oraz z zasadami wyrażonymi w art. 2 i art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 oraz z 2019 r. poz. 60, 235 i 730), rozumiany w ten sposób, że pozwala na ustalenie mniej korzystnego przeznaczenia nieruchomości niż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072 oraz z 2019 r. poz. 125) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 30 maja 2019 r. w Dz. U. poz. 1009.

## UZASADNIENIE

## I

1. W skardze konstytucyjnej z 25 sierpnia 2015 r. J.W. (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie, że art. 37 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, ze zm.; dalej: u.p.z.p.) w zakresie, w jakim obniżenie wartości nieruchomości odnosi się do kryterium faktycznego jej wykorzystywania w okresie tzw. luki planistycznej w sytuacjach, gdy przeznaczenie nieruchomości zostało określone mniej korzystnie niż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r. oraz mniej korzystnie niż w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy obowiązującym przed uchwaleniem nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 2 i 3 oraz z zasadami wyrażonymi w art. 2 i art. 21 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:

1.1. 21 października 2011 r. skarżąca zbyła w drodze umowy sprzedaży własność nieruchomości położonej w C. Do 4 lutego 2009 r. skarżąca była współwłaścicielką powyższej nieruchomości w udziale wynoszącym ½. Własność całej nieruchomości uzyskała na podstawie umowy darowizny. Zgodnie z Planem ogólnym zagospodarowania przestrzennego miasta C., zatwierdzonym uchwałą Rady Miejskiej w C., nr [...], z 25 czerwca 1992 r., przedmiotowa nieruchomość leżała na terenie „przeznaczonym do zabudowy o charakterze jednorodzinnym z możliwością jej uzupełnienia, także o lokalizacje zakładów rzemieślniczych”. Powyższy plan zagospodarowania przestrzennego obowiązywał do 31 grudnia 2002 r. Dla terenów, na których znajduje się przedmiotowa nieruchomość przyjęto 30 listopada 2000 r. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta C. (uchwała Rady Miejskiej w C., nr [...]), zgodnie z którym działka skarżącej położona była w „strefie zainwestowania miejskiego o funkcjach mieszanych, położona poza śródmieściem – w tym lokalne ośrodki usługowe”. Kolejny miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wszedł w życie 29 października 2007 r. (uchwała Rady Miejskiej w C., nr [...], z 28 czerwca 2007 r.). Zgodnie z nowym planem zagospodarowania przestrzennego przedmiotowa działka położona jest na terenach dróg powiatowych głównych. Działka skarżącej nie była zabudowywana. Skarżąca nie podejmowała na nieruchomości żadnych czynności faktycznych. Oferowała ją natomiast do sprzedaży jako działkę budowlaną.

21 września 2012 r. skarżąca wniosła do Sądu Okręgowego w B. powództwo o zasądzenie na jej rzecz od pozwanej gminy C. kwoty 300 000 zł tytułem odszkodowania za obniżenie wartości sprzedanej nieruchomości, spowodowane uchwaleniem nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na podstawie art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Wyrokiem z 3 września 2014 r., sygn. akt [...], Sąd Okręgowy w B. oddalił w całości powództwo. Zdaniem tego sądu, w przedmiotowej sprawie należało zastosować art. 36 ust. 3 u.p.z.p., została bowiem spełniona przesłanka sprzedaży nieruchomości. Sąd stwierdził, że sposób ustalenia, czy doszło do obniżenia wartości nieruchomości na skutek uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego, a w konsekwencji czy właściciel ma prawo domagać się odszkodowania, został jednoznacznie wskazany w art. 37 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem w przypadku tzw. luki planistycznej, która miała miejsce w niniejszej sprawie, wartość nieruchomości, przed przyjęciem nowego planu zagospodarowania, należy obliczyć uwzględniając faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości. Powołując się na opinię biegłej sądowej, sąd przyjął,

że przedmiotowa nieruchomość, przed wejściem w życie nowego planu zagospodarowania przestrzennego była wykorzystywana w charakterze rolniczym. Zdaniem sądu, wartość nieruchomości po przyjęciu nowego planu nie zmalała, ale wzrosła. Od niniejszego wyroku, 26 września 2014 r., skarżąca wniosła apelację do Sądu Apelacyjnego w K., zarzucając naruszenie przepisu prawa materialnego (art. 37 ust. 1 w związku z art. 36 ust. 3 u.p.z.p.), sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego oraz naruszenie przepisów proceduralnych. Sąd Apelacyjny podtrzymał stanowisko Sądu Okręgowego i wyrokiem z 11 marca 2015 r. oddalił apelację, sygn. akt [...].

1.2. 25 sierpnia 2015 r. (data nadania) skarżąca złożyła do Trybunału Konstytucyjnego skargę konstytucyjną. Postanowieniem z 27 listopada 2015 r. (sygn. Ts 305/15) Trybunał zawiesił postępowanie w sprawie powyższej skargi ze względu na wpłynięcie do Sądu Najwyższego skargi kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego w K., z 11 marca 2015 r. (sygn. akt [...]). Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej został oparty na przyczynach wskazanych w art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeksu postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822; dalej: k.p.c.). Sąd Najwyższy wskazał, że jego kognicja nie obejmuje rozstrzygnięcia wątpliwości praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych. Ponadto zauważył, że sposób wykładni art. 36 ust. 3 oraz art. 37 ust. 1 u.p.z.p. był wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego. W orzecznictwie przyjęto, że „pojęcie korzystania z nieruchomości obejmuje możliwość realizacji określonych projektów lub zamierzeń i nie ogranicza się do sytuacji, w których właściciel podjął już konkretne działania faktyczne lub prawne, zmierzające do ustalenia sposobu korzystania z nieruchomości, a na równi z dotychczasowym faktycznym korzystaniem z nieruchomości traktuje się sposób korzystania potencjalnie dopuszczalny”. 16 marca 2016 r. Sąd Najwyższy wydał postanowienie o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania (sygn. akt [...]). Na wniosek skarżącej Trybunał Konstytucyjny podjął zawieszono postępowanie postanowieniem z 9 sierpnia 2016 r. (sygn. Ts 305/15).

1.3. Skarżąca wskazała, że rozstrzygnięcie Sądu Apelacyjnego w K. (wyrok z 11 marca 2015 r., sygn. akt [...]), jak również Sądu Okręgowego w B. (wyrok z 3 września 2014 r., sygn. akt [...]), zostało oparte na art. 37 ust. 1 w związku z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości, o którym mowa w art. 37 ust. 1 u.p.z.p., polega wyłącznie na aktywnych formach zachowania na nieruchomości. Konsekwencją powyższego stanowiska w niniejszej sprawie było ustalenie, że wartość nieruchomości skarżącej przed wprowadzeniem nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym działka przeznaczona jest pod budowę dróg powiatowych, była niższa niż po uchwaleniu tego planu. Zdaniem skarżącej, taka wykładnia art. 37 ust. 1 u.p.z.p. narusza konstytucyjne prawo równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), prawo równej dla wszystkich ochrony prawnej własności (art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji) oraz konstytucyjne zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) i ochrony własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji).

1.4. Uzasadniając zarzuty podniesione w skardze konstytucyjnej, skarżąca wskazała, że interpretacja art. 37 ust. 1 u.p.z.p., dokonana w wyroku Sądu Apelacyjnego w K., naruszyła konstytucyjne prawo skarżącej równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne, a także konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej. Skarżąca jako właścicielka nieruchomości położonej na terenie gminy, która opóźniła się w uchwaleniu nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i dopuściła do powstania tzw. luki planistycznej, jest w gorszej sytuacji niż właściciele tych nieruchomości, które leżą na terenach

objętych ciągłością działań planistycznych gmin. Gdyby brano pod uwagę wartość nieruchomości według jej przeznaczenia w dawnym planie, nie miałyby najmniejszego znaczenia, czy skarżąca podejmowała jakiegokolwiek kroki w celu zabudowania swojej nieruchomości, a zatem jak faktycznie ją wykorzystywała. Zdaniem skarżącej, w art. 32 ust. 1 Konstytucji nie chodzi o bezwzględną równość wszystkich obywateli, lecz o jednakowe traktowanie, bez nieuzasadnionego zróżnicowania, wszystkich obywateli w obrębie danej kategorii, charakteryzujących się w ramach tej kategorii w równym stopniu określoną cechą istotną (relewantną). Ewentualne zróżnicowanie podmiotów podobnych jest wprawdzie dopuszczalne, ale musi się ono odbywać w oparciu o uzasadnione kryterium i znajdować podstawę w przekonujących argumentach. Ustawodawca zróżnicował sytuację właścicieli nieruchomości położonych tam, gdzie nowe plany miejscowe uchwalono dopiero po wygaśnięciu starych, oraz sytuację właścicieli nieruchomości położonych tam, gdzie, zgodnie z ustawą, nowe plany zastąpiły stare w trakcie ich obowiązywania. Właściciele nieruchomości zaliczający się do pierwszej z powyższych grup (tak jak skarżąca) są poszkodowani, ponieważ odmawia się im rekompensaty za realne obniżenie wartości ich nieruchomości, związane z uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego, ze względu na opieszałość (winę) gminy, która nie zachowała ciągłości działań planistycznych. Różnicowanie sytuacji prawnej obywateli nie może, zdaniem skarżącej, opierać się wyłącznie na przynależności do różnych wspólnot samorządowych.

Zdaniem skarżącej, pogorszenie położenia prawnego właścicieli nieruchomości, determinowane przyczynami całkowicie od nich niezależnymi, należy uznać, w świetle powyższych argumentów, za niezgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), która wyraża również konieczność sprawiedliwego łączenia interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki.

Według skarżącej, z tych samych względów przedmiotowy wyrok Sądu Apelacyjnego narusza zasadę i prawo ochrony własności, która powinna być równa dla wszystkich (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Odszkodowanie przewidziane w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. stanowi realizację konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności, chroni bowiem właściciela nieruchomości przed negatywnymi skutkami zmian planistycznych. Przepis art. 37 ust. 1 u.p.z.p. unicestwia tę ochronę, uzależniając ją od faktycznego korzystania z nieruchomości. Przepis ten różnicuje zatem pod względem ochrony prawa własności sytuację właścicieli nieruchomości przynależących do różnych wspólnot samorządowych, przyznając ochronę własności członkom tych wspólnot, które wywiązały się należycie ze swych obowiązków planistycznych, a odmawiając takiej ochrony członkom wspólnot zaniedbujących te obowiązki. Podjęcie przez skarżącą, przed uchwaleniem nowego planu zagospodarowania przestrzennego, jakiegokolwiek działalności budowlanej na jej nieruchomości, zapewniłoby zasądzenie na jej rzecz odszkodowania. Stanowi to również ingerencję w treść prawa własności, gdyż poza ograniczeniami wyraźnie prawem przewidzianymi w ustawie, właściciel może dowolnie i swobodnie korzystać ze swej własności, a nawet nie korzystać z niej wcale.

Konstytucja dopuszcza wprawdzie możliwość ograniczenia praw obywateli, w tym prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji), jednakże wyłącznie w ustawie i tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Zdaniem skarżącej, żadna z wyżej wymienionych przesłanek, poza wymogiem ustawowym, nie jest spełniona.

Skarżąca wskazała, że w art. 21 ust. 1 Konstytucji została wyrażona ogólna zasada ochrony własności. Zdaniem skarżącej, na ustawodawcy spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które

owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczyć. Wyrazem realizacji tej zasady jest m.in. art. 36 ust. 3 u.p.z.p. Ochrona prawna ustanowiona w tym przepisie powinna być, zdaniem skarżącej, równa dla wszystkich właścicieli nieruchomości, którzy doznali uszczerbku majątkowego w postaci rzeczywistego obniżenia wartości nieruchomości w związku ze zmianą lub uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ewentualne różnicowanie zakresu czy intensywności tej ochrony powinno następować w oparciu o uzasadnione kryterium i znajdować podstawę w przekonujących argumentach.

2. W piśmie z 26 września 2016 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko w sprawie oraz wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 83 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157). Zdaniem Prokuratora Generalnego, merytoryczne rozpoznanie skargi uzależnione jest od ustalenia, czy posłużenie się przez ustawodawcę w art. 37 ust. 1 u.p.z.p. różnymi kryteriami ustalania wysokości odszkodowania prowadzi do różnicowania sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości i nie jest dopuszczalna taka wykładnia tego przepisu, która umożliwi jego stosowanie zgodne z Konstytucją. Prokurator Generalny wskazał, że w orzecznictwie sądowym wykształciły się dwa kierunki rozumienia pojęcia „faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości”. Zgodnie z pierwszym kierunkiem pojęcie to oznacza wyłącznie rzeczywisty stan nieruchomości przed uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego, a nie potencjalne, hipotetyczne wykorzystanie terenu. Jak wskazuje Prokurator Generalny, takie rozumienie występuje w orzecznictwie sądów administracyjnych. Z kolei według drugiej linii orzeczniczej, istotne znaczenie dla określenia faktycznego sposobu wykorzystywania danej nieruchomości, przed uchwaleniem nowego planu miejscowego, ma nie tylko konkretny sposób korzystania z niej przez dotychczasowego właściciela, ale również to, w jaki sposób mógłby on z niej korzystać. Według Prokuratora Generalnego, ta druga linia orzecznicza występuje zarówno w orzeczeniach Sądu Najwyższego, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Ponadto Prokurator Generalny przywołał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 lutego 2010 r. (sygn. P 58/08, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 9), w którym Trybunał orzekł o niekonstytucyjności art. 37 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie, w jakim wzrost wartości nieruchomości odnosi do kryterium faktycznego jej wykorzystywania w sytuacjach, gdy przeznaczenie nieruchomości zostało określone tak samo jak w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r. Prokurator Generalny podkreślił, że jedną z tez Trybunału Konstytucyjnego w niniejszym wyroku było twierdzenie, że właściciele nieruchomości nie powinni ponosić negatywnych konsekwencji nieobowiązania planu miejscowego z powodu zaniechań władzy lokalnej. Zdaniem Prokuratora Generalnego tezy tego wyroku zostały uwzględnione w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

Według Prokuratora Generalnego, Sąd Najwyższy oraz Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie wypowiedziały się, że obywatel nie może ponosić jakichkolwiek ujemnych skutków związanych z zaistnieniem luki planistycznej. Jeśli w okresie luki planistycznej na konkretnej nieruchomości dopuszczalna była zabudowa mieszkaniowa, to, ustalając wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości – przy wykorzystaniu kryterium „faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości” z art. 37 ust. 1 u.p.z.p. – należy brać pod uwagę nie tylko konkretny sposób korzystania z niej przez dotychczasowego właściciela, ale również to, w jaki sposób mógłby on z niej korzystać, gdyż niewątpliwie możliwość zabudowy działki przed uchwaleniem planu zagospodarowania powodowała zwiększenie wartości działki. Ograniczenie lub uniemożliwienie korzystania z nieruchomości w sposób, który był dopuszczalny w oparciu o obowiązujące poprzednio przepisy, godzi w prawo własności i z tego względu należy się odszkodowanie. Przyjęcie takiej wykładni zaskarżonego przepisu umożliwia jego stosowanie zgodnie z Konstytucją.

Podsumowując, Prokurator Generalny stwierdził, że ocena stosowania prawa pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. W sytuacji, gdy możliwe są różne wykładnie kontrolowanego przepisu, należy wybrać tę, która jest zgodna z Konstytucją. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nowelizacja, dokonana na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 lutego 2010 r. (sygn. P 58/08) przez ustawę z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 153, poz. 901), nie wyłącza prokonstytucyjnej wykładni art. 37 ust. 1 u.p.z.p., w okolicznościach zmniejszenia wartości nieruchomości wskutek przyjęcia nowego planu zagospodarowania przestrzennego.

3. W piśmie z 26 stycznia 2017 r. stanowisko w imieniu Sejmu zajął Marszałek Sejmu wnosząc jednocześnie o stwierdzenie, że art. 37 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie, w jakim obniżenie wartości nieruchomości odnosi do kryterium faktycznego sposobu jej wykorzystywania w okresie tzw. luki planistycznej w przypadku, gdy przeznaczenie nieruchomości zostało określone mniej korzystnie niż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r. oraz mniej korzystnie niż w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy obowiązującym przed uchwaleniem nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Dokonując analizy formalnoprawnej skargi, Marszałek Sejmu stwierdził, że zostało spełnione wymaganie, aby zaskarżony przepis stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia, z którym skarżąca łączy naruszenie swoich konstytucyjnych praw lub wolności. Następnie Marszałek Sejmu poddał pod rozwagę kwestię dopuszczalności rozpoznania niniejszej skargi konstytucyjnej ze względu na to, czy nie stanowi ona skargi na wykładnię i stosowanie prawa przez sądy. Pozytywne rozstrzygnięcie tej kwestii uzasadniałoby umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Analizując to zagadnienie, Marszałek Sejmu przedstawił orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów powszechnych i administracyjnych dotyczące ustalania odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w następstwie zmiany jej przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w przypadku wystąpienia tzw. luki planistycznej. Przeprowadzona analiza doprowadziła do następujących wniosków: 1) w orzecznictwie sądów (powszechnych i administracyjnych) nie wykształciła się jednolita linia orzecznicza dotycząca zasad ustalania odszkodowania przysługującego właścicielom nieruchomości, których wartość uległa obniżeniu w wyniku uchwalenia nowego planu miejscowego po okresie luki planistycznej; 2) dwie zarysowane, przeciwstawne linie orzecznicze uzasadniają wniosek, że wykładnia zaskarżonego przepisu, przyjęta w wyrokach wydanych w sprawie skarżącej, nie ma wyjątkowego, jednostkowego charakteru; 3) niniejszej skargi konstytucyjnej nie można uznać za skargę na stosowanie prawa.

Marszałek Sejmu przedstawił też poszczególne wzorce kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie: zasadę równości (art. 32 Konstytucji) łącznie z zasadą równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji), zasadę ochrony własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji), zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji) oraz zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Marszałek Sejmu uznał za zasadny zarzut nieproporcjonalnego ograniczenia prawa własności skarżącej (art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 3 Konstytucji). W ocenie Marszałka Sejmu, rynkowa wartość nieruchomości jest determinowana przez jej dopuszczalne przeznaczenie i potencjalną możliwość jej wykorzystania wynikającą z dokumentów planistycznych, a nie z faktycznego (rzeczywistego) sposobu jej wykorzystywania. Właściciel, któ-

ry nie podjął działań zmierzających do zabudowy swojej działki, mającej – w myśl „starego” planu miejscowego i studium uwarunkowań – przeznaczenie budowlane, nie powinien z tego powodu ponosić uszczerbku w postaci utraty możliwości dochodzenia odszkodowania z tytułu obniżenia jej wartości, będącego konsekwencją zmian planistycznych podjętych przez gminę. Zdaniem Marszałka Sejmu, warunkiem uznania zgodności z Konstytucją ograniczenia prawa własności nieruchomości, polegającego na obniżeniu jej wartości w wyniku przyjętych zmian planistycznych, jest przyznanie właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu) prawa do realnej rekompensaty (odszkodowania) z tego tytułu. Zaskarżony przepis, nie spełnia tego warunku. Zaskarżony przepis stanowi nieproporcjonalne ograniczenie prawa własności, naruszające przewidziany w art. 64 ust. 3 Konstytucji zakaz nadmiernej ingerencji w to prawo.

Rozpatrując zarzut naruszenia przez zaskarżony przepis zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady równej ochrony własności (art. 64 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji) Marszałek Sejmu oparł się przede wszystkim na wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 lutego 2010 r. (sygn. P 58/08). Zdaniem Marszałka Sejmu, uprawnienie właściciela nieruchomości do uzyskania odszkodowania oraz jego obowiązek uiszczenia opłaty planistycznej pozostają w ścisłym, funkcjonalnym związku z przyjętymi w gminie zmianami planistycznymi. Dlatego wynikające stąd zmiany wartości nieruchomości (wzrost lub obniżenie) powinny podlegać tym samym ustawowym zasadom, respektującym konstytucyjne standardy równości i równej ochrony prawa własności. W ocenie Marszałka Sejmu, właściciele (użytkownicy wieczysti) nieruchomości, których wartość, wskutek zmiany przeznaczenia w nowym planie zagospodarowania przestrzennego uległa obniżeniu, należą do tej samej kategorii podmiotów, wykazujących tę samą istotną cechę relewantną, jaką jest podmiotowość z prawa własności nieruchomości, których wartość ulega obniżeniu wskutek zmian planistycznych. Dlatego podmioty te powinny być traktowane przez ustawę równo. Ich różnicowanie, polegające na wprowadzeniu szczególnej przesłanki „faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości” w odniesieniu do nieruchomości położonych w gminach, w których wystąpiła tzw. luka planistyczna, nie spełnia sformułowanych w stałym orzecznictwie Trybunału warunków dopuszczalności odmiennego traktowania podmiotów charakteryzujących się wspólną cechą istotną. Ponadto, zdaniem Marszałka Sejmu, trudno byłoby wskazać cel, któremu miałyby służyć takie zróżnicowanie.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), Marszałek Sejmu stwierdził, że stanowi ona m.in. o konieczności sprawiedliwego łączenia interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki. Oceniając, że zaskarżony przepis nie spełnia tego wymagania, Marszałek Sejmu uznał za uzasadniony, postawiony w skardze konstytucyjnej, zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 6 września 2016 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

## II

Zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.) Trybunał może rozpoznać skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia.

Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne.

1.1. 3 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: otpTK). Zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074, ze zm.) do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie otpTK, stosuje się przepisy tej ustawy. Pozostają w mocy czynności procesowe dokonane we wszczętych i niezakończonych postępowaniach.

Skarga konstytucyjna została złożona do Trybunału Konstytucyjnego 25 sierpnia 2015 r. W dniu złożenia skargi obowiązywała ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Formalna ocena skargi została dokonana przez Trybunał 9 sierpnia 2016 r. na podstawie przepisów ustawy o TK z 1997 r. Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału wynika, że badanie dopuszczalności rozpoznania skargi nie kończy się w fazie rozpoznania wstępnego, lecz jest dokonywane przez cały czas jej rozpoznania (zob. postanowienia TK z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU A/2017, poz. 37 i cytowane tam orzecznictwo). Dopiero szczegółowa analiza okoliczności sprawy prowadzona na etapie merytorycznego rozpoznania pozwala ostatecznie ustalić, czy skarga spełnia wymogi wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji. Niniejsze postępowanie toczy się na podstawie otpTK, w związku z czym ocena dopuszczalności skargi konstytucyjnej musiała zostać przeprowadzona zgodnie z przepisami niniejszej ustawy (w szczególności z art. 53 oraz art. 77 ust. 1).

Do wymagań formalnych, które musi spełniać skarga konstytucyjna, należą: 1) sporządzenie skargi przez profesjonalnego pełnomocnika (art. 48 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r., art. 44 ust. 1 otpTK); 2) wniesienie jej w terminie trzech miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 46 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r., art. 77 ust. 1 otpTK); 3) wyczerpanie przez skarżącego przysługujących mu zwykłych środków zaskarżenia (art. 79 ust. 1 Konstytucji, art. 46 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r., art. 77 ust. 1 otpTK). W niniejszej sprawie powyższe wymogi zostały spełnione.

Ponadto przedmiot zaskarżenia musi wiązać się z rozstrzygnięciem wskazanym przez skarżącego jako ostateczne (art. 79 ust. 1 Konstytucji, art. 47 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o TK z 1997 r., art. 53 ust. 1 pkt 1 otpTK), wzorcem kontroli może być – zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji (a także art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r., art. 53 ust. 1 pkt 2 otpTK) – tylko adekwatny przepis Konstytucji, a zarzut musi zostać należycie uzasadniony (art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r., art. 53 ust. 1 pkt 3 otpTK).

1.2. Nieruchomość należąca do skarżącej znajdowała się na obszarze, na którym wystąpiła tzw. luka planistyczna. Zgodnie z dawnym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, obowiązującym do końca 2002 r., działka skarżącej leżała na terenie „przeznaczonym do zabudowy o charakterze jednorodzinnej z możliwością jej uzupełnienia, także o lokalizację zakładów rzemieślniczych”. Nowy plan, który wszedł w życie w październiku 2007 r., określił, że nieruchomość, należąca do skarżącej leży na terenie dróg powiatowych głównych. W okresie tzw. luki planistycznej skarżąca nie podejmowała żadnych działań na przedmiotowej nieruchomości.



Skarżąca, w związku ze zbyciem nieruchomości, wystąpiła do Sądu Okręgowego w B. z powództwem o zasądzenie na jej rzecz od pozwanej gminy C. kwoty 300 000 zł tytułem odszkodowania za obniżenie wartości sprzedanej nieruchomości, spowodowane uchwaleniem nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na podstawie art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, ze zm.; dalej: u.p.z.p.). Sąd oddalił powództwo, ustalając na podstawie art. 37 ust. 1 u.p.z.p., że wartość przedmiotowej nieruchomości nie zmalała na skutek uchwalenia nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale wzrosła. Skarżąca wniosła apelację do Sądu Apelacyjnego w K., zarzucając naruszenie przepisu prawa materialnego (art. 37 ust. 1 w związku z art. 36 ust. 3 u.p.z.p.), sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego oraz naruszenie przepisów procesowych. Sąd Apelacyjny podtrzymał stanowisko Sądu Okręgowego i oddalił apelację. W ocenie skarżącej, zakwestionowany art. 37 ust. 1 u.p.z.p., we wskazanym w *petitum* skargi zakresie, narusza konstytucyjne podmiotowe prawo własności.

1.3. Merytoryczne rozpoznanie skargi zależy od tego, czy w sprawie nie występują negatywne przesłanki procesowe takiego rozpoznania. Zdaniem Prokuratora Generalnego, postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 83 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK z 2016 r.) z powodu niedopuszczalności wydania wyroku. Wniosek ten został złożony na podstawie nieobowiązujących już przepisów ustawy o TK z 2016 r. Zgodnie z powołanym art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 2016 r. Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne. Treść normatywna zawarta w przytoczonym przepisie odpowiada treści obowiązującego art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK, dlatego wniosek Prokuratora Generalnego o umorzenie postępowania należało rozpatrzyć.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, w niniejszej sprawie zachodzi przesłanka niedopuszczalności wydania wyroku, ponieważ możliwa jest prokonstytucyjna wykładnia zaskarżonego przepisu. Na dowód tego twierdzenia Prokurator Generalny przytoczył kilka orzeczeń Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, w których przesłanka faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości, zawarta w art. 37 ust. 1 u.p.z.p., została zinterpretowana szeroko. Trybunał wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, że jego rolą nie jest rozstrzyganie wątpliwości co do prawidłowej wykładni i prawidłowego stosowania przepisów ustawowych. Jedynie wtedy, gdy określony sposób rozumienia przepisu prawa utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza, jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, można uznać, że przepis ten w praktyce stosowania nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe kraju. Jeżeli natomiast tak rozumianego przepisu nie da się pogodzić z normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to Trybunał może orzec o jego niezgodności z Konstytucją i tym samym umożliwić ustawodawcy bardziej precyzyjne i jednoznaczne uregulowanie danej kwestii (por. wyrok z 9 maja 2005 r., sygn. SK 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 47; wyrok z 27 września 2012 r., sygn. SK 4/11, OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 97; postanowienie z 24 września 2015 r., sygn. Ts 212/15, OTK ZU nr 5/B/2015, poz. 560).

Argument Prokuratora Generalnego byłby zasadny, ale w postępowaniu wszczętym wnioskiem, w ramach tzw. kontroli abstrakcyjnej przepisu, oderwanej od konkretnego stanu faktycznego. Instytucja skargi konstytucyjnej immanentnie jest z kolei związana z określonym stanem faktycznym i ostatecznym orzeczeniem, rozstrzygającym konkretną sprawę skarżącego. Umorzenie postępowania z powodu niejednolitości orzecznictwa albo możliwości prokonstytucyjnej wykładni zaskarżonego przepisu czyni skargę konstytucyjną w znacznym za-

kresie instytucją dysfunkcjonalną. Nawet jeżeli wykładnia zaskarżonego przepisu jest niejednolita, istnieją co najmniej dwa równorzędne nurty jego interpretacji albo nawet jeżeli przepis można interpretować prokonstytucyjnie, to punktem wyjścia dla oceny zgodności przepisu z Konstytucją powinien być ten przepis w ujęciu ostatecznego orzeczenia rozstrzygającego sprawę skarżącego. Co więcej, należy tak przyjmować także wtedy, gdy ostateczne orzeczenie w sprawie prezentuje nową, zupełnie nieznaną interpretację przepisu, odbiegającą od utrwalonej i jednolitej wykładni. Konstatacja, że sąd mógł przyjąć za swoją powszechnie akceptowaną wykładnię, a w związku z tym postępowanie należy umorzyć, daje skarżącemu co najwyżej satysfakcję w sferze symbolicznej. Skarga konstytucyjna z założenia ma być natomiast instytucją gwarantującą wymierną ochronę praw i wolności konstytucyjnych. Wykładnia przepisu, nawet powszechnie akceptowana i jednolita, w zasadzie nigdy nie jest jedyną możliwą. Syntetyczna redakcja przepisów prawa daje interpretatorowi często znaczną swobodę w określaniu ich znaczenia. Trybunał nie kontroluje wykładni przepisów, ale same przepisy, których potencjał znaczeniowy może wykraczać poza ustalone w judykaturze i doktrynie kanony. Kontroli zgodności z Konstytucją wszczętej skargą konstytucyjną, w konkretnej sprawie, rozstrzygniętej konkretnym orzeczeniem, podlega, z natury skargi konstytucyjnej, przepis w rozumieniu przedstawionym w ostatecznym orzeczeniu.

Ponadto istotą rozpatrywanej skargi konstytucyjnej nie jest interpretacja wyrażenia „faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości”, użytego w treści zaskarżonego przepisu, ale skutki stosowania tego kryterium, jakkolwiek rozumianego, w sytuacji tzw. luki planistycznej. W treści skargi wyraźnie wskazano, że chodzi o niezgodność z Konstytucją zakwestionowanego przepisu w zakresie, w jakim obniżenie wartości nieruchomości odnosi się do kryterium faktycznego jej wykorzystywania w okresie tzw. luki planistycznej w sytuacjach, gdy przeznaczenie nieruchomości zostało określone mniej korzystnie niż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r. oraz mniej korzystnie niż w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy obowiązującym przed uchwaleniem nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Skarżąca kwestionuje zgodność z Konstytucją regulacji, która nakazuje określać obniżenie wartości nieruchomości w oparciu o kryterium faktycznego jej wykorzystywania w okresie tzw. luki planistycznej, co prowadzi do ustalenia mniej korzystnego przeznaczenia nieruchomości niż w tzw. starym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem skarżącej, zadość wymaganiami stawianym przez Konstytucję czyniłaby regulacja, zgodnie z którą przy określaniu różnicy wartości nieruchomości należałoby brać pod uwagę nie faktyczne jej wykorzystywanie, ale jej przeznaczenie, ustalone w dawnym planie zagospodarowania przestrzennego (albo chociaż w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy). Dopiero wtedy zrównana byłaby pozycja prawna mieszkańców gmin, w których nie powstała tzw. luka planistyczna oraz mieszkańców tych gmin, w których luka wystąpiła. Na tle tej argumentacji nie ma znaczenia, choćby prokonstytucyjna wykładnia wyrażenia „faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości”. Według skarżącej, jak już wspomniano, samo odwołanie się do tego kryterium jest niezgodne z Konstytucją.

W sprawie zachodzi także bezpośredni związek między ostatecznym rozstrzygnięciem w sprawie skarżącej (tj. wyrokiem Sądu Apelacyjnego, który oddalił apelację), zaskarżoną regulacją, w treści której skarżąca dostrzega źródło naruszenia praw konstytucyjnych (art. 37 ust. 1 u.p.z.p.) oraz podniesionymi zarzutami niezgodności tej regulacji z Konstytucją. Należało zatem uznać, że w sprawie nie zachodzi przesłanka niedopuszczalności wydania wyroku, a więc wskazane w *petitum* skargi konstytucyjnej przepisy mogły zostać poddane kontroli.

## 2. Przedmiot kontroli i zakres zaskarżenia.

2.1. Jako przedmiot kontroli skarżąca wskazała art. 37 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem: „Wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3, oraz wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4, ustala się na dzień jej sprzedaży. Obniżenie oraz wzrost wartości nieruchomości stanowią różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a jej wartością, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą tego planu, lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem”.

2.2. Zakres zaskarżenia przedmiotu kontroli został w skardze ograniczony. Skarżąca zarzuciła mu niezgodność z Konstytucją „w zakresie, w jakim obniżenie wartości nieruchomości odnosi się do kryterium faktycznego jej wykorzystywania w okresie tzw. luki planistycznej w sytuacjach, gdy przeznaczenie nieruchomości zostało określone mniej korzystnie niż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r. oraz mniej korzystnie niż w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy obowiązującym przed uchwaleniem nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”.

2.3. W *petitum* skargi konstytucyjnej skarżąca odnosi się do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej: studium) obowiązującego przed uchwaleniem nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. uchwalanie studium należy do zadań własnych gminy. Studium sporządza się w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 1 u.p.z.p.). Studium należy zaliczyć do aktów wewnętrznych gminy, gdyż ustawodawca wprost przesądził, że nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 5 u.p.z.p.), chociaż jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.). Sporządzenie i uchwalenie studium jest obowiązkowe dla całego obszaru gminy. Zgodnie z art. 87 ust. 1 u.p.z.p. studia uchwalone po 1 stycznia 1995 r. zachowują moc. Obowiązująca u.p.z.p. nałożyła na gminy obowiązek uchwalenia studium w terminie roku od dnia wejścia w życie ustawy (termin ten upłynął 11 lipca 2004 r.). Przyjęcie studium po tym terminie nie było jednak dotknięte sankcją nieważności. Sankcje wynikające z niewykonania obowiązków ustawowych w zakresie uchwalania studium przejawiają się, zdaniem doktryny, w skutkach prawnych jego braku dla gmin. Studium nie jest tożsame ani co do treści, ani co do formy z dawnymi miejscowymi planami ogólnymi zagospodarowania przestrzennego gmin, uchwalanymi przed wejściem w życie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. Zawiera ono jedynie diagnozę (uwarunkowania) zagospodarowania przestrzennego oraz określa politykę rozwojową w zakresie zagospodarowania przestrzennego.

Zakres skargi ogranicza się do sytuacji, w której przeznaczenie nieruchomości zostało w nowym planie określone mniej korzystnie niż w planie „uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r. oraz mniej korzystnie niż w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy obowiązującym przed uchwaleniem nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”. Posługiwanie się przez skarżącą łącznikami oznaczającymi koniunkcję: „oraz”, „i”, należałoby interpretować w taki sposób, że chodzi o sytuację, w której przeznaczenie nieruchomości zostało określone mniej korzystnie zarówno w planie zagospodarowania, jak i w studium uwarunkowań. Nie oznacza to jednak, że musiało być określone identycznie. Zakres skargi nie obejmuje natomiast innych sytuacji (np. korzystniejsze określenie przeznaczenia nieruchomości w studium niż w nowym planie, brak studium itp.). Skarżąca nie uzasadniła takiego zawężenia zakresu skargi. Z całokształtu argumentacji skarżącej

wynika, że fakt uchwalenia studium oraz jego treść są relewantne w stosunku do podstawowych zarzutów, które koncentrują się na wartości nieruchomości wynikającej z dawnego planu zagospodarowania przestrzennego i jej zmiany na skutek przyjęcia nowego planu.

2.4. Zaskarżony przepis związany jest z art. 36 ust. 3 u.p.z.p., stanowiącym podstawę roszczeń odszkodowawczych właścicieli nieruchomości, których wartość uległa obniżeniu na skutek działalności planistycznej gminy. Zgodnie z tym przepisem: „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 [pkt 1 – żądanie od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę, pkt 2 – żądanie od gminy wykupienia nieruchomości lub jej części] i 2 [zaoferowanie przez gminę nieruchomości zamiennej], może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości”.

Powołany przepis dotyczy sytuacji zmiany wartości nieruchomości, która nastąpiła na skutek działalności planistycznej gminy. Działalność ta może przybrać jedną z dwóch form: 1) zmiany obowiązującego planu miejscowego lub 2) uchwalenia nowego planu.

Przy uchwaleniu nowego planu należy wyróżnić sytuację, w której nowy plan dotyczy obszaru nieobjętego dotychczas żadnym planem zagospodarowania przestrzennego od przypadku tzw. luki planistycznej. Pojęciem tym określa się czas między wygaśnięciem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uchwalonego przed 1 stycznia 1995 r., a dniem uchwalenia nowego planu.

Zjawisko tzw. luki planistycznej zostało spowodowane przez zmiany legislacyjne, które nastąpiły w ustawodawstwie dotyczącym gospodarki nieruchomościami po 1994 r. 1 stycznia 1995 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, ze zm.; dalej: ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.). Ustawa ta miała na celu dostosowanie przepisów o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym do nowych założeń ustrojowych. Zgodnie z jej pierwotnym brzmieniem miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy, tracą moc po upływie 5 lat od dnia jej wejścia w życie, z zastrzeżeniem, że nie ma to zastosowania do terenów objętych zmianami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dokonanyymi na zasadach określonych w ustawie (art. 67 ust. 1 i 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.). Pięcioletni okres przewidziany w ustawie był dwukrotnie wydłużany (ustawą z dnia 22 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. Nr 111, poz. 1279 – na 7 lat oraz ustawą z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. Nr 154, poz. 1804 – na 8, względnie 9 lat). W rezultacie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, obowiązujące 1 stycznia 1995 r., miały utracić moc 1 stycznia 2003 r., jeżeli w tym terminie rada gminy nie uchwaliła studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub nie przystąpiła do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany. Jeżeli natomiast rada gminy uchwaliła studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i przystąpiła do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany, pierwotny plan miał zachować ważność, w granicach objętych uchwałą, do czasu uchwalenia nowego planu, jednak nie dłużej niż do 31 grudnia 2003 r. W sprawie skarżącej okres tzw. luki planistycznej wynosił prawie 5 lat.

2.5. Skarżąca prawidłowo określiła zakwestionowany akt normatywny. Wprawdzie podstawą przyznania odszkodowania od gminy, w przypadku obniżenia wartości nieruchomości, po spełnieniu warunków ustawowych, jest art. 36 ust. 3 u.p.z.p., to jednak zaskarżony art. 37 ust. 1 u.p.z.p., dotyczący sposobu ustalania wysokości odszkodowania, stanowi, zdaniem

skarżącej, źródło naruszenia jej konstytucyjnych praw. Ponadto ten właśnie przepis był podstawą rozstrzygnięć, które zapadły w sprawie skarżącej.

2.6. Zaskarżony przepis był już przedmiotem zakresowego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 9 lutego 2010 r., sygn. P 58/08 (OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 9) Trybunał orzekł, że art. 37 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie, w jakim wzrost wartości nieruchomości odnosi do kryterium faktycznego jej wykorzystywania w sytuacjach, gdy przeznaczenie nieruchomości zostało określone tak samo jak w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r., który utracił moc z powodu upływu terminu wyznaczonego w art. 87 ust. 3 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji. Zakres rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego nie jest tożsamy z zakresem zaskarżenia w rozpoznawanej skardze konstytucyjnej. W wyroku o sygn. P 58/08 Trybunał orzekał o opłacie związanej ze wzrostem wartości nieruchomości, a nie o odszkodowaniu związanym z obniżeniem jej wartości. Inne były także wzorce kontroli w sprawie rozstrzygniętej przez Trybunał i w niniejszej sprawie.

### 3. Wzorzec kontroli – art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Skarżąca wśród wzorców kontroli powołała art. 64 ust. 2 Konstytucji. Stosownie do tego przepisu własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Po pierwsze, z przepisu tego wynika norma, zgodnie z którą prawa majątkowe podlegają ochronie prawnej. Na ustawodawcy spoczywa zatem obowiązek pozytywny – ustanowienia przepisów prawa materialnego i procesowego, przyznających ochronę prawom majątkowym, oraz obowiązek negatywny – powstrzymania się od tworzenia regulacji, które prawa te mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać (zob. wyrok TK z 13 października 2015 r., sygn. P 3/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 145). Po drugie, art. 64 ust. 2 Konstytucji zawiera zakaz różnicowania ochrony własności i innych praw majątkowych z uwagi na charakter (cechy) podmiotu danego prawa (zob. wyrok TK z 5 października 2015 r., sygn. SK 39/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 140). Oznacza to, że takie same prawa majątkowe, choćby należące do różnych podmiotów, powinny być jednakowo chronione. Niemniej gwarancja równej ochrony praw majątkowych może obejmować tylko prawa majątkowe, które należą do tej samej kategorii praw podmiotowych. Gwarancja ta nie obejmuje zatem praw należących do różnych kategorii normatywnych (konstrukcyjnych), choćby nawet prawa te były funkcjonalnie do siebie podobne. Trybunał stoi na stanowisku, że „[g]warancja równej ochrony praw majątkowych nie oznacza równej intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych, bo owa intensywność determinowana jest treścią i konstrukcyjnym ujęciem tych praw.” (wyrok TK z 2 grudnia 2008 r., sygn. K 37/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 172; podobnie por. wyrok TK w sprawie P 3/14). Zdaniem Trybunału, „[w]obec tak ujętej istoty konstytucyjnego nakazu zapewnienia ochrony prawnej «równej dla wszystkich» podmiotów danego typu (postaci) prawa podmiotowego nie może ulegać wątpliwości dopuszczalność różnicowania intensyfikacji tejże ochrony w zależności od obiektywnie stwierdzalnych i relewantnych okoliczności o charakterze przedmiotowym (np. różny zakres ochrony własności nieruchomości i ruchomości czy też określonych kategorii zobowiązań, zaliczanych do zobowiązań naturalnych, wzmożony zakres ochrony prawnej dóbr kultury etc.)” – (wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82).

### 4. Ocena zgodności przedmiotu kontroli z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

4.1. Podstawowym zarzutem w niniejszej sprawie jest zarzut naruszenia zasady równej ochrony podmiotowego prawa własności. Naruszenie zasady równości przez kwestionowany przepis ma polegać na tym, że stawia skarżącą, będącą właścicielką nieruchomości położonej na terenie gminy, która opóźniła się w uchwaleniu nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i dopuściła do powstania tzw. luki planistycznej, w sytuacji mniej korzystnej niż właścicieli tych nieruchomości, które leżą na terenach objętych tzw. ciągłością działań planistycznych gmin, a których to przeznaczenie w poprzednim i nowym planie było identyczne jak przeznaczenie nieruchomości skarżącej. W ocenie skarżącej, takie zróżnicowanie podmiotów prawa jest nieuzasadnione.

Zarzut niezgodności przedmiotu kontroli z Konstytucją w niniejszej sprawie dotyczy zatem sposobu ustalania wartości nieruchomości zanim uległa ona zmianie na skutek działalności planistycznej gminy. Ustalenie takie decyduje o wysokości odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości albo o wysokości renty planistycznej z tytułu jej wzrostu.

W przypadku wzrostu wartości takiej nieruchomości wskutek działalności planistycznej gminy, co obliuguje właściciela do wniesienia stosownej opłaty, zagadnienie nie budzi już wątpliwości natury konstytucyjnej. Ustawodawca, stosując się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9 lutego 2010 r. (sygn. P 58/08), wprowadził do art. 87 u.p.z.p. ustęp 3a (ustawą z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. Nr 153, poz. 901). Zgodnie z tym przepisem: „Jeżeli uchwalenie planu miejscowego nastąpiło po dniu 31 grudnia 2003 r. w związku z utratą mocy przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony przed dniem 1 stycznia 1995 r., przepisu art. 37 ust. 1 zdanie drugie niniejszej ustawy, w odniesieniu do wzrostu wartości nieruchomości, nie stosuje się, o ile wartość nieruchomości określona przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r. jest większa, niż wartość nieruchomości określona przy uwzględnieniu faktycznego sposobu jej wykorzystywania po utracie mocy tego planu. W takim przypadku wzrost wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 4, stanowi różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu planu miejscowego a jej wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w planie miejscowym uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r.” Przepis ten, dotyczący sytuacji wzrostu wartości nieruchomości, po okresie tzw. luki planistycznej, nakazuje przyjmować taki sposób obliczania wartości nieruchomości, który będzie korzystniejszy dla właściciela nieruchomości, a więc będzie on obowiązany do wniesienia możliwej najniższej opłaty.

Skarga dotyczy jednak przypadku, w którym faktyczny sposób wykorzystania nieruchomości jest kryterium, które ma pozwalać ustalić zakres obniżenia wartości nieruchomości wskutek uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego, następującego po okresie tzw. luki planistycznej. W tym kontekście zarzut stawiany przedmiotowi kontroli polega na tym, że właściciel nieruchomości położonej w gminie, w której opóźniono się z uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego może pozostawać w mniej korzystnej pozycji niż właściciel nieruchomości położonej w gminie, w której zachowano tzw. ciągłość planistyczną. Kryterium faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości w okresie trwania tzw. luki planistycznej w pierwszej sytuacji może pozwalać na ustalenie niższego odszkodowania niż w drugiej sytuacji.

4.2. Skarżąca przez pojęcie ochrony prawnej, o której stanowi art. 64 ust. 2 Konstytucji, rozumie prawo do odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości w związku z mniej korzystnym określeniem jej przeznaczenia w nowym planie. Zdaniem skarżącej, odszkodowanie przewidziane w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. stanowi realizację konstytucyjnej zasady

ochrony prawa własności, chroni bowiem właściciela nieruchomości przed negatywnymi skutkami zmian planistycznych obejmujących obniżenie wartości tej nieruchomości, a nadto wiąże określony w nim skutek z niemożnością uzyskania przez właściciela dodatkowych korzyści w razie zbycia nieruchomości, której wartość na skutek zmian planistycznych uległa obniżeniu. Przez „ochronę” prawa podmiotowego należy rozumieć wprowadzenie środków prawnych, które zabezpieczają możliwość swobodnego wykonywania uprawnień składających się na treść tego prawa w sposób wolny od naruszeń i ingerencji osób trzecich oraz środków o charakterze restytucyjnym. Nie zawsze jednak – czy to ze względów czysto faktycznych, czy też jurydycznych – przywrócenie stanu pierwotnego będzie możliwe. W takich sytuacjach rolę środka ochrony majątkowego prawa podmiotowego pełni ochrona kompensacyjna, przybierająca najczęściej postać roszczenia odszkodowawczego.

4.3. Uwzględniając powyższe okoliczności Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kontrola zgodności zaskarżonego przepisu z art. 64 ust. 2 Konstytucji w niniejszej sprawie wymaga udzielenia odpowiedzi na następujące pytania: 1) czy podmiotom przysługują prawa majątkowe należące do jednej kategorii; 2) czy doszło do zróżnicowania ochrony majątkowej praw podobnych; 3) czy zróżnicowanie to jest uzasadnione ze względu na obiektywnie istotne i dające się stwierdzić okoliczności o charakterze przedmiotowym.

4.3.1. Odpowiedź na pierwsze pytanie jest twierdząca. Prawa własności nieruchomości objętej tzw. luką planistyczną oraz nieruchomości objętej nowym planem zagospodarowania przestrzennego, bez tzw. luki planistycznej, należą do tej samej kategorii praw podmiotowych.

4.3.2. Roszczenie o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości, które nastąpiło wskutek działań planistycznych gminy, stanowi środek ochrony prawa własności. Środek ten pozostaje w ścisłym, funkcjonalnym związku z przyjętymi w danej gminie zmianami planistycznymi. Dlatego wynikające z tego zmiany wartości nieruchomości powinny podlegać tym samym ustawowym zasadom, respektując konstytucyjną zasadę równej ochrony prawa własności. Jednakże zaskarżony przepis pozwala, odwołując się do faktycznego wykorzystania nieruchomości w związku z tzw. luką planistyczną, na ustalenie niższego odszkodowania za obniżenie jej wartości od odszkodowania, które wynika z porównania wartości nieruchomości o przeznaczeniu określonym w uchylonym planie.

Objęcie nieruchomości działaniem planistycznym gminy oddziałuje na jej wartość. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. P 58/08: „W planach miejscowych określa się przeznaczenie poszczególnych terenów, a także zasady ich zagospodarowania. Ustalają one status prawny poszczególnych działek, przesądzają o treści własności gruntowej poprzez określenie sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości objętej planem. Z przeznaczenia gruntu na określony cel wynika dopuszczalny sposób jego użytkowania, co czyni go mniej lub bardziej atrakcyjnym, co z kolei wpływa na wartość nieruchomości, realizowaną podczas jej sprzedaży. Planowanie przestrzenne jest procesem ciągłym i długotrwałym, a ustawodawca założył, że nie można dopuścić do sytuacji, by gminy, na terenie których 1 stycznia 1995 r. obowiązywały uchwalone wcześniej plany miejscowe, bez nich pozostały”. Właściciele nieruchomości, znajdujący się w sytuacji takiej jak skarżąca, nie mieli żadnego wpływu na to, czy gmina wywiąże się z obowiązków planistycznych, czy też dopuści do opieczętości powodującej stan tzw. luki planistycznej.

Zaskarżony przepis różnicuje sytuację prawną i faktyczną właścicieli nieruchomości w dochodzeniu odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości na skutek działań planistycznych gminy. W gminach, które zachowały ciągłość planistyczną, dla ustalenia wysokości należnego odszkodowania wystarczy porównać wartość nieruchomości według jej przeznaczenia przed zmianą planu zagospodarowania, z wartością uwzględniającą jej obecne prze-

znaczenie. W przypadku przerwania ciągłości planistycznej gminy, wartość nieruchomości, której przeznaczenie było określone w planie zagospodarowania uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r., jest obliczana na podstawie faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości. Obowiązujące przepisy prowadzą zatem do sytuacji, w której przy obliczaniu wysokości obniżenia wartości nieruchomości na skutek działań planistycznych gminy, stosuje się dwa kryteria. W przypadku właścicieli nieruchomości leżących w gminach, które zachowały ciągłość planistyczną, jest to kryterium przeznaczenia terenu, wynikające z planu obowiązującego przed jego zmianą; w przypadku właścicieli nieruchomości leżących w gminach, które dopuściły do tzw. luki planistycznej, jest to kryterium faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości.

Jak wskazują Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny, kryterium faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości może być rozumiane szeroko, tzn. z uwzględnieniem przeznaczenia terenu w planie zagospodarowania przestrzennego, który utracił moc prawną. Jednakże nawet gdyby przyjąć taką interpretację, to nadal będzie to inne kryterium niż wyłącznie kryterium przeznaczenia terenu w poprzednim planie zagospodarowania przestrzennego. Pierwsze kryterium jest całkowicie zobiektywizowane, natomiast kryterium faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości, w jakimś zakresie zawsze odnosi się do zachowań właściciela nieruchomości. W rezultacie stosowanie kryterium faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości może prowadzić do ustalenia mniej korzystnego przeznaczenia nieruchomości niż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

4.3.3. Istniejące różnicowanie pozycji prawnej właścicieli nieruchomości, wynikające z treści zaskarżonego art. 37 ust. 1 u.p.z.p., nie jest dostatecznie uzasadnione. Po pierwsze, nie ma sensownego celu, nie służy realizacji czy ochronie określonego, założonego wyraźnie przez ustawodawcę interesu jednostki lub interesu publicznego. Po drugie, ponieważ brakuje nawet *ratio* analizowanego różnicowania, trudno ocenić zachowanie proporcji między wartością uzyskaną i wartością utraconą (poświęconą) wskutek różnicowania pozycji prawnej właścicieli. Po trzecie, oceniane różnicowanie nie pozostaje w związku z zasadami i wartościami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. wyrok z 25 września 2014 r., sygn. SK 4/12, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 95).

Konieczność stosowania kryterium faktycznego wykorzystywania nieruchomości może prowadzić, jak w przypadku skarżącej, do uniemożliwienia uzyskania odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości, które nastąpiło na skutek działań planistycznych gminy. Trybunał Konstytucyjny stwierdził w wyroku z 18 grudnia 2014 r. (sygn. K 50/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 121), że warunkiem uznania zgodności z Konstytucją ograniczenia prawa własności nieruchomości, polegającego na obniżeniu jej wartości w wyniku przyjętych zmian planistycznych, jest przyznanie właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu) prawa do realnej rekompensaty (odszkodowania) z tego tytułu. Zaskarżony przepis, uzależniając realizację tego uprawnienia od wcześniejszych zachowań zmierzających do wykorzystania nieruchomości zgodnie z jej dotychczasowym planistycznym przeznaczeniem, ogranicza jego realny charakter, a w konsekwencji – pozbawia właściciela ochrony przed negatywnymi skutkami zmian planistycznych, które ingerują w jego prawo własności. Nie zmienia tej konstatacji także wykładnia, w myśl której w rachubę wchodzi nie tylko rzeczywiste, ale także potencjalne wykorzystanie nieruchomości przez właściciela. W okolicznościach danego przypadku także to kryterium, na tle przeznaczenia nieruchomości, określonego w dawnym planie zagospodarowania przestrzennego, może okazać się mniej korzystne dla właściciela nieruchomości.

Biorąc powyższe pod uwagę należało uznać, że zaskarżony przepis rozumiany w ten sposób, że pozwala na ustalenie mniej korzystnego przeznaczenia nieruchomości niż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r. pro-



wadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania ochrony prawa własności, a przez to jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

5. Według utrwalonego orzecznictwa Trybunału, jeżeli zaskarżony przepis jest niezgodny przynajmniej z jednym wzorcem kontroli, orzekanie co do zgodności z pozostałymi wzorcami jest zbędne. Mając to na uwadze, Trybunał na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 otpTK umorzył postępowanie w zakresie zarzutów niezgodności przedmiotu kontroli z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.