



KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

BL-112-226-TK/15

Warszawa, 17 marca 2015 r.

**INFORMACJA PRAWNA  
O WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO  
Z 18 GRUDNIA 2014 R. (SYGN. AKT K 50/13) DOTYCZĄCYM  
USTAWY Z DNIA 27 MARCA 2003 R. O PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU  
PRZESTRZENNYM**

**I. METRYKA ORZECZENIA**

Wyrok TK z dnia 18 grudnia 2014 r. (sygn. akt K 50/13) dotyczy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, ze zm.). Jego sentencja została ogłoszona 7 stycznia 2015 r. w Dz. U. poz. 22, a pełna treść wraz z uzasadnieniem w OTK ZU Nr 11A, poz. 121.

**II. ROZSTRZYGNIĘCIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**

**1. Treść sentencji**

TK orzekł, że art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie, w jakim wyłącza roszczenia właścicieli lub użytkowników wieczystych, których nieruchomości zostały przeznaczone na cel publiczny w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obowiązującym 31 grudnia 1994 r., jeśli takie przeznaczenie zostało utrzymane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym pod rządem aktualnie obowiązującej ustawy, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

**2. Stan faktyczny i prawny**

Na podstawie ustawy z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rada gminy uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (plan miejscowy), w którym ustala przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy. Kwestionowany przepis (art. 36 ust. 1 ustawy) przewiduje, iż 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 (użytkownik wieczysty) może żądać od gminy: 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo 2) wykupienia nieruchomości lub jej części. Realizacja roszczeń może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi nieruchomości zamiennej. Jeżeli zaś wartość nieruchomości uległa po uchwaleniu lub zmianie planu obniżeniu, a właściciel zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z powyższych praw, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Kwestionowana regulacja jest powtórzeniem podobnej normy wprowadzonej po raz pierwszy w poprzedniej ustawie regulującej te materie (ustawa z 7 dnia lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym). Ustawy sprzed 1994 r. nie przewidywały tego rodzaju rekompensat dla właścicieli za zmianę przeznaczenia terenu, na którym znajduje się ich działka.

Ów system ochrony, obowiązujący od 1995 r. nie ma zastosowania do właścicieli, których nieruchomości zostały zarezerwowane na cel publiczny przed 1 stycznia 1995 r., czyli dniem wejścia w życie ustawy z 1994 r. Brak bowiem przepisu przejściowego, który nakazywałby stosowanie art. 36 ust. 1 do nieruchomości „zamrożonych” przed 1 stycznia 1995 r. Oznacza to, że jeżeli czyjaś nieruchomość została po 31 grudnia 1994 r. przeznaczona (ale jeszcze nie wywłaszczona) na inwestycję celu publicznego, może żądać rekompensaty za ograniczenie możliwości korzystania ze swojej nieruchomości, z powodu przeznaczenia jej na przyszłą inwestycję celu publicznego, w tym także za stratę wartości nieruchomości. Owa strata wartości wynika m.in. z tego, że potencjalni kupcy (jeśli tacy w ogóle się znajdują), nie będą skłonni zapłacić za nieruchomość o ograniczonym przeznaczeniu, kwoty równej wartości nieruchomości sprzed zmiany planu miejscowego. Tymczasem osoby, których nieruchomości „zamrożono” (przeznaczono na inwestycje celu publicznego) przed 1995 r., nie mogły żądać rekompensaty ani wówczas, ani nie mogą tego uczynić obecnie. Problem tych nieruchomości polega na tym, że zostały one jedynie „zamrożone” (przeznaczone na inwestycje celu publicznego), ale jeszcze nie wywłaszczone. Nieruchomość taka nadal jest własnością dotychczasowego właściciela, może on z niej korzystać, a nawet ją sprzedać, jednak nikt od niego tej nieruchomości nie kupi, a w każdym razie nie po cenie sprzed decyzji o przeznaczeniu na inwestycje celu publicznego. Dopóki nieruchomość ta nie zostanie wywłaszczona, właściciel nie otrzyma też odszkodowania.

### 3. Wzorce konstytucyjne

Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Oczywiście, „ustrojodawca, gwarantując poszanowanie i równą dla wszystkich ochronę własności (...), nie ukształtował tego prawa jako absolutnego. Ograniczenia są dopuszczalne, jeśli następują w drodze ustawy i nie naruszają istoty prawa (art. 64 ust. 3 Konstytucji). Z kolei art. 31 ust. 3 Konstytucji wskazuje cele, dla realizacji których ustawodawca może ograniczyć prawo własności. Nie budzi wątpliwości (...), że ingerencja w prawo własności, wynikająca z uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co do zasady spełnia konstytucyjne standardy określone w art. 64 Konstytucji. Niewątpliwie jest ona: racjonalna («planuje», porządkuje stosunki wewnątrz wspólnoty samorządowej, dzięki czemu ułatwia gospodarowanie jej zasobami i jasno określa treść i granice prawa własności nieruchomości objętych planem); konieczna (zabezpiecza m.in. realizację publicznych potrzeb całej wspólnoty); proporcjonalna do realizowanego celu (wyznacza ogólne ramy przyszłego wykorzystania nieruchomości, co do zasady nie naruszając dotychczasowego (...)) i służy realizacji konstytucyjnie chronionych wartości (choćby w postaci porządku publicznego czy ochrony środowiska). Niewątpliwie też, co do zasady, rozwiązanie takie nie narusza istoty prawa własności, lecz określa treść i granice tego prawa (...). SN w swym orzecznictwie przyjmuje, że ustalenia planu miejscowego wypełniają treścią art. 140 k.c., który - określając uprawnienia właściciela - wskazuje, że może on korzystać z rzeczy w granicach ustaw i zasad współżycia społecznego oraz «zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa». Nie ulega więc wątpliwości, że stosowanie się do postanowień planu miejscowego oznacza ograniczenie swobody korzystania z nieruchomości. W zależności od treści poszczególnych ustaleń planu i wyznaczenia funkcji poszczególnych terenów, zakres ingerencji w prawo własności może być mniejszy (np. ograniczenia wysokości zabudowy) lub znaczny (przeznaczenie pod drogę publiczną, objęcie ścisłą ochroną przyrodniczą itp.), a nawet może być kwalifikowany jako «faktyczne wywłaszczenie».

„[D]opuszczalność ograniczeń prawa własności wynikających z obu ustaw planistycznych nie wymaga głębszego uzasadnienia, gdyż (...) - co do zasady - mieszczą się one w standardzie konstytucyjnym. Nie ulega jednak wątpliwości, że zachowanie tego standardu warunkowane jest przyznaniem właścicielom stosownej rekompensaty. O ile bowiem realizacja celów publicznych jest legalnym działaniem administracji i może

uzasadniać nawet najdalej idącą ingerencję w prawo własności (tj. wywłaszczenie), o tyle w demokratycznym państwie prawnym realizującym zasady sprawiedliwości społecznej nie jest dopuszczalne, by realizacja tych celów dokonywała się kosztem niektórych tylko członków wspólnoty będącej beneficjentem ingerencji, warunkującej realizację celu publicznego. Stąd Konstytucja dopuszcza wywłaszczenie jedynie za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Dzięki wypłacanemu z budżetu odszkodowaniu, jakie uzyskuje wywłaszczony, następuje repartycja spoczywającego na nim ciężaru ekonomicznego inwestycji na szeroką grupę członków społeczności, która będzie korzystać z podejmowanego dla jej dobra przedsięwzięcia”.

„[W]prowadzenie ustawą z 1994 r. rekompensaty finansowej dla właścicieli dotkniętych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowiło wyraz tej właśnie idei. Wprawdzie samo przeznaczenie danej nieruchomości w planie na określony cel publiczny nie oznacza jeszcze odjęcia własności i stąd nie znajduje tu zastosowania art. 21 ust. 2 Konstytucji, ale (...) niewątpliwie jest to ograniczenie uprawnień właściciela wymagające stosownej, proporcjonalnej do stopnia ograniczenia, rekompensaty, w tym także - gdy właściciel został całkowicie pozbawiony możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem - wykupu (zamiany) nieruchomości. Ustawodawca, jeszcze przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji uznał taką konieczność, czego wyrazem są przepisy ustawy planistycznej z 1994 r., powtórzone w obecnie obowiązującej ustawie z 2003 r. W ocenie Trybunału, gdyby ustawodawca nie przewidział w niej środków majątkowych służących ochronie właścicieli nieruchomości, których prawo - na skutek aktów planistycznych podejmowanych przez władze publiczne - doznaje ograniczeń, czy to przez wyłączenie dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości, czy to przez zmianę jej przeznaczenia, można by mówić o naruszeniu art. 64 ust. 2 Konstytucji. Wprowadzenie do ustawy planistycznej wachlarza roszczeń majątkowych, egzekwowlanych na drodze sądowej, z których mogą korzystać właściciele dotknięci postanowieniami planu (wykupienie, zamiana nieruchomości, odszkodowanie), oznacza zachowanie konstytucyjnego standardu ochrony własności”.

#### 4. Istota problemu konstytucyjnego

„[W] celu zbadania konstytucyjności art. 36 ust. 1 u.p.z.p. z punktu widzenia (...) zarzutu nierównego standardu ochrony własności, ocenie trzeba poddać całą grupę właścicieli, którzy - pod rządem obowiązującej ustawy - znoszą ograniczenia przysługującego

im prawa, przy czym są to ograniczenia wynikające z planu miejscowego, narzucone im przez uchwałę rady gminy wbrew ich woli, w imię realizacji celów publicznych”. Cechą relewantną sytuacji właścicieli objętych ochroną jest „sam fakt ingerencji w prawo własności w postaci aktualnego przeznaczenia danej nieruchomości w planie miejscowym pod przyszłą inwestycje publiczną, co skutkuje poważnym ograniczeniem w korzystaniu z tego prawa w chwili obecnej, w szczególności zakazem zabudowy” . „[U]ciążliwość ograniczenia nie zależy od tego, kiedy miała miejsce ingerencja w prawo własności, lecz od jej intensywności i zakresu. Aktualny zakaz zabudowy jest dla właściciela tak samo uciążliwy niezależnie od tego, czy wprowadzono go w 2010 czy w 1990 r. Można wręcz powiedzieć, że skutki majątkowe ograniczenia narastają z biegiem lat. Tymczasem, ze względu na brak w ustawie z 2003 r. odpowiedniego przepisu przejściowego, z jej art. 36 ust. 1 wynika bezwzględne powiązanie rekompensaty ze zmianą sposobu korzystania lub przeznaczenia nieruchomości, jeśli zmiana ta nastąpiła pod rządem tejże ustawy. Zróżnicowanie pozycji prawnej można zilustrować na przykładzie prostego stanu faktycznego: właściciele dwóch sąsiadujących ze sobą nieruchomości przeznaczonych na realizację tego samego, planowanego od dawna, celu publicznego, nie mogą uzyskać pozwoleń na budowę. Jednemu z nich, którego nieruchomość - na skutek poszerzenia pierwotnego zasięgu planowanej inwestycji - została objęta miejscowym planem z 2005 r., przysługują wszystkie roszczenia wynikające z art. 36 ust. 1-3 u.p.z.p., łącznie z żądaniem wykupienia nieruchomości. Drugi właściciel, którego nieruchomość została przeznaczona na realizację celu publicznego już w pierwotnym planie sprzed 1995 r., nie dysponuje żadnymi środkami ochrony. Musi czekać na wywłaszczenie”. Skutkuje to nierówną ochroną właścicieli nieruchomości przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne, to znaczy naruszeniem art. 64 ust. 2 Konstytucji.

„Tym bardziej z naruszeniem tym mamy do czynienia, gdy to wspólnota (państwo, gmina) przerzuca swoje obciążenia na niektórych tylko spośród ogółu właścicieli. Stwierdzenie nierównej ochrony własności, zwłaszcza w sytuacji gdy potrzeba ochrony związana jest z ingerencją w prawo własności podejmowaną przez władzę publiczną ze względu na realizację celów wspólnoty, uzasadnia więc zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji)”.

Trudno również „wskazać przewidzianą w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartość, realizacji której miałyby służyć nieprzyznanie w ustawie z 2003 r. jakiegokolwiek ochrony właścicielom nieruchomości «zamrożonych» przed wejściem w życie ustawy z 1994 r. Pominięcie to nie

służy ani zachowaniu bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ani ochronie środowiska, zdrowia czy moralności publicznej, ani wolności i praw innych osób. Trybunał podziela spostrzeżenie (...), że jedyną wartością chronioną jest równowaga budżetów gminnych. Trybunał w swym orzecznictwie uznał wprawdzie, że równowaga budżetowa państwa jest wartością konstytucyjną, która może - przy spełnieniu innych warunków - usprawiedliwiać ograniczenie własności. Taka sytuacja na pewno nie zachodzi jednak w rozpoznawanej sprawie, nawet gdyby trybunalską dbałość o równowagę budżetową rozciągnąć na budżety gminne”.

### **III. TERMIN WYKONANIA ORZECZENIA**

TK nie odroczył terminu utraty mocy obowiązującej przez zakwestionowany przepis.

### **IV. WSKAZÓWKI DLA USTAWODAWCY WYRAŻONE PRZEZ TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY W UZASADNIENIU (POSTULATY *DE LEGE FERENDA*)**

TK zauważył, że „wyrok dotyczy pominięcia legislacyjnego, które prowadzi do nieuzasadnionego konstytucyjnie zróżnicowania sytuacji właścicieli”, a zatem „w następstwie jego wydania nie następuje skutek derogacyjny, lecz powstaje obowiązek uzupełnienia ustawy w taki sposób, by odpowiednie roszczenia przysługiwały nie tylko właścicielom dotkniętym zmianami uchwalonymi po raz pierwszy pod rządem aktualnie obowiązującej ustawy, ale także tym, których nieruchomości zostały przeznaczone na cele publiczne przed wejściem w życie ustawy z 1994 r.”. Jednocześnie TK przypomniał, „że w okresie poprzedzającym stosowną interwencję ustawodawcy «Stosujące prawo sądy orzekające po wyroku Trybunału powinny same rozstrzygać nasuwające się im wątpliwości interpretacyjne i aplikacyjne w taki sposób, aby umożliwić wierność konstytucyjnym standardom ochrony praw jednostki»”.

TK zwrócił też uwagę na „problemy, jakie może rodzić objęcie ochroną grupy właścicieli nieruchomości «zamrożonych» przed 1995 r. (...) [U]zupełnienie ustawy nie może nastąpić przez proste rozszerzenie zakresu art. 36 ust. 1 u.p.z.p., czy odesłanie do niego w innym przepisie. Upływ czasu (co najmniej 20 lat), jaki nastąpił od chwili pierwotnego objęcia nieruchomości planami zagospodarowania przestrzennego oraz nowe ukształtowanie władzy publicznej, jakie w tym czasie wystąpiło (powołanie samorządu terytorialnego), nie mogą pozostać bez wpływu na określenie roszczeń właścicieli. Mechaniczne rozciągnięcie ochrony przewidzianej w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. także na właścicieli dotkniętych planami zagospodarowania przestrzennego sprzed 1995 r. mogłoby budzić szereg wątpliwości zarówno co do określenia kręgu uprawnionych, jak i wskazania gminy jako jedynej

podmiotu zobowiązanego do zadośćuczynienia ich roszczeniom. Wątpliwe byłoby także dowodzenie spełnienia podstawowej przesłanki roszczeń, tj. zmiany sposobu dotychczasowego korzystania z nieruchomości lub jej przeznaczenia, które nastąpiły w tak odległym czasie. Stanowiąc przepisy przywracające konstytucyjnie gwarantowaną, równą ochronę własności i poszanowanie zasady sprawiedliwości społecznej, ustawodawca przede wszystkim musi je tak ukształtować, by zapobiec nieuzasadnionemu wykorzystywaniu roszczeń przez osoby skupujące nieruchomości objęte rezerwą planistyczną po zaniżonych cenach, w celach spekulacyjnych. Zgodnie z sugestią wnioskodawcy, ochrona może się ograniczać tylko do właścicieli najbardziej dotkniętych rezerwacją planistyczną, tj. tych, którzy w przeszłości zmanifestowali swój zamiar korzystania z nieruchomości w określony sposób przez wystąpienie do odpowiedniej władzy o pozwolenie na budowę”.

## **V. INFORMACJA O WYKONANIU ORZECZENIA PRZEZ INNY PODMIOT**

Na stronie RCL widnieje status omawianego orzeczenia, oznaczony jako niewykonane, a także informacja o braku prac legislacyjnych w tym zakresie.

## **VI. WYKONANIE ORZECZENIA**

Choć TK w sentencji wyroku zakwestionował pominięcie legislacyjne bez ograniczeń, tzn. objął nim wszystkich właścicieli lub użytkowników wieczystych, których nieruchomości zostały przeznaczone na cel publiczny w planie miejscowym obowiązującym 31 grudnia 1994 r., w uzasadnieniu sugeruje ustawodawcy by ograniczył wykonanie sentencji wyroku tylko do „właścicieli najbardziej dotkniętych rezerwacją planistyczną, tj. tych, którzy w przeszłości zmanifestowali swój zamiar korzystania z nieruchomości w określony sposób przez wystąpienie do odpowiedniej władzy o pozwolenie na budowę”. Ponadto, choć sentencja wyroku, mimo że wyrok dotyczy pominięcia legislacyjnego, nie budzi wątpliwości co do zakresu zakwestionowanego pominięcia (TK wskazuje nawet, że „[s]tosujące prawo sądy orzekające po wyroku Trybunału powinny same [już obecnie] rozstrzygać nasuwające się im wątpliwości interpretacyjne i aplikacyjne w taki sposób, aby umożliwić wierność konstytucyjnym standardom ochrony praw jednostki”), TK zaznacza, że „w następstwie jego wydania nie następuje skutek derogacyjny, lecz powstaje obowiązek uzupełnienia ustawy”.

Z wyroku, wraz z uzasadnieniem, można zatem wnioskować, że jego sentencja jest na tyle precyzyjna, że sądy mogą stosować art. 36 ust. 2 ustawy w sposób uwzględniający standardy konstytucyjne, a zatem także sentencję wyroku TK. Nie sposób przyjąć, że sądy powinny ograniczyć się do stosowania wyroku w sposób zawężający, tzn. wynikający

z samego uzasadnienia, ponieważ uzasadnienie nie ma charakteru wiążącego, a przede wszystkim zawężenie z niego wynikające (przewidujące ograniczenie rekompensat tylko do właścicieli nieruchomości zamrożonych przed 1995 r. najbardziej dotkniętych rezerwacją planistyczną, tj. tych, którzy w przeszłości zmanifestowali swój zamiar korzystania z nieruchomości w określony sposób przez wystąpienie do odpowiedniej władzy o pozwolenie na budowę) jest nieprecyzyjne. Jeśli sens wypowiedzi TK miałby być inny, to jest ona na tyle niejednoznaczna, że nie jest możliwe jej uwzględnianie w orzecznictwie sądów.

Istnieją zatem następujące rozwiązania, nie wszystkie do końca zależne od ustawodawcy. Sądy mogą już obecnie stosować art. 36 ust. 1 z uwzględnieniem wyroku TK. W takim przypadku ustawodawca może co najwyżej uzupełnić ustawę o normę wynikającą z wyroku TK oraz powyrokowej praktyki orzeczniczej sądów. Wprowadzenie przez ustawodawcę przepisu odbiegającego od tej praktyki, w szczególności zawężającego sentencję wyroku TK, mogłoby powodować kolejne zróżnicowanie ochrony właścicieli. Po drugie, można przyjąć, że sądy „poradzą” sobie ze stosowaniem art. 36 ust. 1 w sposób uwzględniający wyrok TK, a w konsekwencji ingerencja ustawodawcza byłaby zbędna.

Z powyższych względów trudno przesądzić na tym etapie, czy ingerencja ustawodawcza jest rzeczywiście niezbędna; przedstawione wątpliwości skłaniają jednak do zasięgnięcia przez Komisję opinii Ministra Infrastruktury i Rozwoju, a w ewentualnych dalszych pracach także stowarzyszeń samorządu gminnego oraz Sądu Najwyższego, który sprawuje nadzór nad orzeczeniami sądów powszechnych w tych sprawach.

*Opracował: Marek Jarentowski*