



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

Warszawa, 31.X.2013.

RPO-750252-IV/13/MC

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

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	04. 11. 2013
L.dz.	L.zał.

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn. Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147, ze zm.) wnoszę o stwierdzenie, że:

art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 647, ze zm.) – w zakresie, w jakim w razie przeznaczenia danej nieruchomości na cele publiczne zarówno w aktualnym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jak i w planie obowiązującym w dniu 1 stycznia 1995 r., dla realizacji przewidzianych w tym przepisie roszczeń wymaga wykazania zmiany w stosunku do dotychczasowego sposobu korzystania z tej nieruchomości lub jej dotychczasowego przeznaczenia – jest niezgodny z: art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1; art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1995 r., Nr 36, poz. 175, ze zm.).

UZASADNIENIE

Na podstawie skarg wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznik zdecydował się powrócić do problemu tzw. nieruchomości zamrożonych inwestycyjnie przez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, uchwalone przed 1 stycznia 1995 r. Konstytucyjne zastrzeżenia Rzecznika budzi sposób uregulowania sytuacji wieloletniej rezerwacji gruntów na cele publiczne, których realizacji, z różnych względów, praktycznie zaniechano bądź odsunięto je w bliżej nieokreśloną przyszłość. W tych bowiem przypadkach, gdy blokadę inwestycyjną tych gruntów utrzymują także aktualne plany miejscowe, uchwalone już po 1 stycznia 1995 r., ich właściciele pozbawieni są jakichkolwiek rekompensat z tytułu aktualnie istniejącego ograniczenia ich prawa. Skutek taki wynika z konstrukcji przewidzianych w zaskarżonym przepisie przesłanek powstania roszczeń odszkodowawczych oraz roszczenia o wykup. Zdaniem Rzecznika, rozwiązanie takie narusza konstytucyjne gwarancje ochrony prawa własności.

Mimo że Trybunał Konstytucyjny odniósł się częściowo do tego zagadnienia w wyroku z 5 grudnia 1995 r. w sprawie K 6/95 (choć przedmiotem orzekania była wówczas zupełnie inna norma prawna), do zaskarżenia istniejących regulacji skłoniła Rzecznika zmieniona sytuacja faktyczna i prawna, w tym również narastająca liczba orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawach na tle kwestionowanego przepisu, w których to wyrokach stwierdzone jest systemowe naruszanie przez Rzeczpospolitą regulacji konwencyjnych. Z drugiej zaś strony, impulsem do skierowania w tej sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego stało się całkowite poniechanie przez prawodawcę jakichkolwiek działań zmierzających do usunięcia naruszenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – pomimo kolejnych interwencji Rzecznika, wskazujących na konieczność zmian legislacyjnych. Istota problemu tkwi bowiem w wadliwie ukształtowanej, niekonstytucyjnej normie prawa pozytywnego, co Rzecznik postara się szczegółowo wykazać.

I. Przedmiot zaskarżenia i dopuszczalność orzekania

Kwestionowany przez Rzecznika art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 647, ze zm., dalej jako „ustawa planistyczna”, u.p.z.p.) stanowi, że „jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem ust. 2, żądać od gminy: 1)

odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo 2) wykupienia nieruchomości lub jej części.”

Rzecznik wnosi o zbadanie konstytucyjności powyższej regulacji jedynie w takim zakresie, w jakim normuje ona roszczenia przewidziane w razie planistycznego przeznaczenia nieruchomości na cele publiczne, a zatem jedynie w określonym, stosunkowo wąskim zakresie stosowania zaskarżonej normy. Zdaniem Rzecznika, w tych konkretnych sytuacjach – tj. wieloletniego zarezerwowania prywatnych nieruchomości na cele publiczne, zarówno w dawnym (sprzed 1995 r.), jak i nowym planie (względnie przy przejściowym utrzymaniu tej funkcji także w obowiązującym w międzyczasie studium) – niekonstytucyjny jest przepis, który uzależnia wykupienie nieruchomości nie nadającej się do wykorzystania przez właściciela od tego, czy ostatnio uchwalony plan zmienia dotychczasowe przeznaczenie nieruchomości, czy jedynie je utrzymuje. W tego rodzaju sytuacjach w ogóle samo uzależnienie powstania roszczeń (o wykup bądź odszkodowawczych) od wykazania owej „zmiany” jawi się jako niezgodne z Konstytucją: wprowadzenie takiej ustawowej przesłanki dochodzenia roszczeń dyskryminuje bowiem określoną kategorię właścicieli, pozbawiając ich prawnej ochrony.

Sposób ujęcia przedmiotu zaskarżenia wymaga więc przede wszystkim rozważenia, czy chodzi o zakwestionowanie istniejącej normy (a nie luki prawnej), ustalenia jej treści oraz, czy istotą wniosku jest rzeczywiście żądanie wydania przez Trybunał Konstytucyjny tzw. wyroku zakresowego (poprzez eliminację niekonstytucyjnego ograniczenia) a nie – stworzenie nowej normy, do czego Trybunał, jako „ustawodawca negatywny”, nie jest uprawniony.

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

bardzo wąskim zakresie, a mianowicie takim, w jakim dotyczy sytuacji, gdy plan miejscowy rezerwuje dany teren na cele publiczne. Zdaniem Rzecznika, wyodrębnienie akurat tej kategorii w celu wzmocnienia ochrony właścicieli jest uzasadnione specyficzną sytuacją właściciela oczekującego na nieuchronne wywłaszczenie – choć w bliżej nieokreślonej przyszłości – oraz jego zależnością od działań podmiotów realizujących władztwo publiczne. Kwestia ta jest oczywiście szerzej wyjaśniona w dalszej części wniosku.

Nie chodzi zatem o stworzenie przez Trybunał w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. zupełnie nowej, wcześniej nieistniejącej, normy – opisane stany faktyczne zaskarżona regulacja oczywiście obejmuje. Nie ma zatem przeszkód, by tak określona norma, w takim zakresie jej zastosowania, podlegała merytorycznej ocenie Trybunału. W taki właśnie sposób Trybunał Konstytucyjny orzekał zresztą wielokrotnie, decydując się na bardzo precyzyjne „wykrojenie” wąskiego zakresu zastosowania skarżonej normy – spośród wielu innych – i stwierdzenie niekonstytucyjności jedynie „fragmentu” szeroko ujętego przepisu (por. w szczególności sentencję wyroku TK z dnia 9 lutego 2010 r. w sprawie P 58/08, nb. dotyczącej również skutków uchwalenia planu miejscowego w określonych szczegółowo sytuacjach).

Po drugie, roszczenia wynikające z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. powstają w razie kumulatywnego ziszczenia się dwóch przesłanek: (1) istotnej ingerencji regulacji planistycznej w treść konkretnego prawa własności oraz (2) zmiany w stosunku do stanu dotychczasowego. Zdaniem Rzecznika, nałożenie na określoną grupę właścicieli – w celu dochodzenia przez nich skutecznej ochrony ich prawa – obowiązku wykazywania także tej drugiej okoliczności, w sposób nadmierny, a zatem niekonstytucyjny, narusza przysługujące im prawa. W przekonaniu wnioskodawcy, skierowanie do sądu konstytucyjnego tak sformułowanego żądania jest również dopuszczalne. Ujmując je od strony ściśle technicznej, Rzecznik domaga się bowiem – w określonym zakresie hipotezy normy z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. – jedynie eliminacji jednej z przesłanek, warunków dochodzenia ochrony prawa własności. Także i w tym aspekcie nie zachodzą więc formalne przeszkody do oceny przez „ustawodawcę negatywnego” tak sformułowanego wniosku. Jego istotą jest bowiem spowodowanie uniezależnienia roszczeń niektórych właścicieli od faktu kontynuacji rezerwy planistycznej i związanie go wyłącznie z zakresem ingerencji w prawo własności, czyli faktyczną, rzeczywistą uciążliwość dla właściciela, podlegającą *in casu* każdorazowo ocenie sądu powszechnego. Skutkiem stwierdzenia niekonstytucyjności wprowadzenia do art. 36 ust. 1 u.p.z.p. przesłanki „zmiany” wobec stanu dotychczasowego, byłoby więc to, że w przypadku przeznaczenia nieruchomości przed 1995 r. na cele publiczne, prawo do żądania wykupu przysługiwałoby niezależnie od tego, czy przeznaczenie to zostałoby określone „nowym” planem, czy też byłoby ono jedynie kontynuacją dotychczasowych unormowań planistycznych.

Istotą żądania jest zatem dążenie do obalenia związku przyczynowego z samym faktem zmiany stanu dotychczasowego; zdaniem Rzecznika, okoliczność ta w ogóle nie powinna warunkować powstawania roszczeń. Dla ich realizacji, w szczególności w razie przeznaczenia nieruchomości na cele publiczne, miarodajny powinien być wyłącznie stopień uciążliwości ograniczających prawo właściciela.

Na koniec wreszcie, wniosek obejmuje wyłącznie przypadki wieloletniej, bo wprowadzonej jeszcze przed 1995 r., rezerwacji gruntów na cele publiczne, których do tej pory nie zrealizowano. To właśnie ta grupa właścicieli została bowiem szczególnie pokrzywdzona reformą polityki planowania przestrzennego – w sposób szerzej przedstawiony w dalszej części wniosku. W przekonaniu Rzecznika, Trybunał jest również władny merytorycznie oceniać zaskarżoną normę *ratione temporis*: w tym konkretnym wypadku pozostaje bez znaczenia fakt wprowadzenia ograniczenia prawa własności przed 17 października 1997 r. Prawo to nie zostało właścicielom definitywnie odebrane – przeciwnie, legitymując się formalnym tytułem, muszą oni **aktualnie** znosić daleko idące ograniczenia swego prawa wprowadzone aktualnie obowiązującymi planami miejscowymi (choć stan ten trwa niekiedy od dziesięcioleci), nie otrzymując w zamian żadnej rekompensaty. Zdaniem Rzecznika, zaskarżona norma obecnie obowiązującej ustawy planistycznej może zostać skonfrontowana z gwarancjami ochrony własności przewidzianymi w Konstytucji z 1997 r.

II. Roszczenia związane z uchwaleniem planu miejscowego

Z uwagi na takie a nie inne określenie przedmiotu postępowania, dalsza analiza konstytucyjności rozwiązania z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. dotyczyć będzie wyłącznie takiego zakresu zastosowania kwestionowanej normy, w jakim obejmuje ona planistyczną rezerwację nieruchomości na cele publiczne – i jedynie o takich nieruchomościach będzie dalej mowa. Pozostałe zakresy stosowania art. 36 ust. 1 ustawy („prywatne”, zwykłe zmiany przeznaczenia gruntów, np. z rolnych na inwestycyjne) nie są przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie.

Precyzując zaś ową „planistyczną rezerwację na cele publiczne” na potrzeby niniejszego postępowania, Rzecznik przede wszystkim podkreśla, że z uwagi na niezmiernie zróżnicowany charakter poszczególnych celów publicznych, sytuacje faktyczne i prawne poszczególnych właścicieli ściśle zależą od okoliczności konkretnego przypadku. W różnorodnych sytuacjach faktycznych, spośród możliwych „planistycznych przeznaczeń” poszczególnych nieruchomości, największe znaczenie – z uwagi na największą dotkliwość dla właściciela – mają te, z których wynika zakaz zabudowy, wprowadzany dla zabezpieczenia realizacji różnego rodzaju celów publicznych.

Od razu też trzeba zastrzec, że w owym „zakazie zabudowy” bynajmniej nie chodzi o uniemożliwienie stawiania budynków mieszkalnych czy użytkowych na każdej aktualnie „pustej” działce, ale o **zakaz prowadzenia jakichkolwiek robót budowlanych, do których rozpoczęcia jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę bądź co najmniej zgłoszenia**. To właśnie za pomocą tych instrumentów prawa administracyjnego egzekwowane jest przestrzeganie przez inwestorów porządku przestrzennego: jeżeli zamierzenia inwestycyjne naruszają ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowi to podstawę zarówno wniesienia sprzeciwu (art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t. jedn. Dz.U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623, ze zm.; dalej jako pr.bud.), jak i odmowy wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (co wynika z art. 35 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 oraz art. 36a ust. 5 pkt 7 pr.bud.), a w razie wybudowania takiego obiektu – podstawę obligatoryjnego nakazu rozbiórki, bez możliwości legalizacji (art. 48 i n. pr.bud.). Biorąc zaś pod uwagę regulacje art. 28-31 pr.bud. oraz ustawowe definicje z art. 3 pr.bud., praktycznie każda, nawet niewielka ingerencja np. w budynek mieszkalny (nie tylko jego odbudowa, rozbudowa, nadbudowa, przebudowa, ale także np. remont) wymaga zatwierdzenia przez organy administracji architektoniczno-budowlanej, m.in. właśnie pod kątem zgodności z przepisami planistycznymi. Jeżeli więc np. dom mieszkalny postawiono na terenie, na którym później zaplanowano przebieg drogi publicznej (a która od kilkudziesięciu lat nie może doczekać się realizacji), *de lege lata* nie jest możliwe nawet przeprowadzenie jego remontu, gdyż nawet on wymaga zgłoszenia (art. 30 ust. 1 pkt 2 pr.bud.). Chcąc zatem pozostać w pełnej zgodzie z porządkiem prawnym w takich sytuacjach właściciel może jedynie biernie przyglądać się stopniowemu niszczeniu własnego domu (m.in. takie stany faktyczne zaistniały w sprawach zakończonych wyrokami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu – por. pkt. II 6.) – prawo nie chroni jego interesów w żaden sposób.

Z tej właśnie przyczyny dalsze uwagi Rzecznika będą dotyczyły jedynie tego rodzaju ograniczenia, w szczególności w tym kontekście będzie analizowana przewidziana w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. przesłanka „zmiany w stosunku do stanu dotychczasowego” – a zatem jako wprowadzenie wcześniej nieistniejącego zakazu zabudowy (zakazu inwestowania) z uwagi na planistyczne zarezerwowanie gruntu na cel publiczny. Takie sytuacje będą zresztą zazwyczaj równoznaczne z „uniemożliwieniem lub istotnym ograniczeniem korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem”.

1. *skutek uchwalenia planu miejscowego*

Uchwalenie planu miejscowego ma przede wszystkim znaczenie porządkujące ład przestrzenny; jest to podstawowy instrument kształtowania polityki przestrzennej na poziomie gminy, akt prawa miejscowego ustalający wiążąco przeznaczenie nieruchomości na terenach

objętych planem oraz dopuszczalny sposób korzystania z nich (jak już było o tym mowa wcześniej, wszelkie zamierzenia inwestycyjne oraz sposób użytkowania obiektów budowlanych muszą pozostawać w zgodzie z ustaleniami planu).

Akty planowania miejscowego mają znaczenie szczególne dla prowadzenia inwestycji publicznych na terenach prywatnych: obowiązywanie planu miejscowego (względnie, w razie jego braku – decyzji ustalającej lokalizację inwestycji celu publicznego – art. 50 ust. 1 u.p.z.p.) stanowi warunek *sine qua non* legalnego wywłaszczenia (por. art. 112 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami; t. jedn.: Dz.U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651, ze zm., dalej jako u.g.n.). Nawet jeżeli jednak plan lokalizuje na danym terenie inwestycje o charakterze publicznym, do samego wywłaszczenia może dojść wyłącznie z inicjatywy podmiotu publicznego (nawet jeżeli wnioskuje o to prywatny inwestor realizujący cel publiczny), który samodzielnie decyduje, czy i kiedy postępowanie takie należy wszcząć, w szczególności mając na względzie należyte zabezpieczenie środków finansowych zarówno na realizację samego zamierzenia inwestycyjnego, jak i wypłatę odszkodowań. Żaden przepis ustawy nie przyznaje osobom prywatnym generalnego „roszczenia o wywłaszczenie”.

Przepisy chroniące prawa właścicieli nieruchomości w sytuacjach zarezerwowania nieruchomości na cel publiczny (a więc m.in. w sytuacji potencjalnie grożącego wywłaszczenia) zawiera przede wszystkim ustawa planistyczna, stanowiąca w tym zakresie swoistą przeciwwagę dla regulacji u.g.n. (podobnie też np. art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t. jedn.: Dz.U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150, ze zm. czy art. 187 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, t.jedn.: Dz.U. z 2012 r., poz. 145, ze zm.). Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadza mechanizmy kompensujące właścicielom naruszenie ich praw (poprzez istotne ograniczenie bądź uniemożliwienie korzystania z nieruchomości): albo w postaci przymusowego wykupienia tej nieruchomości przez podmiot publiczny (art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.), albo poprzez zapłatę odszkodowania (art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.), przy czym gmina roszczenie takie może zaspokoić także poprzez zaoferowanie działki zamiennej (art. 36 ust. 2 u.p.z.p.). W sytuacji zaś, gdy na skutek samego uchwalenia planu doszło do obniżenia wartości nieruchomości, a właściciel, nie skorzystawszy z powyższych uprawnień, zbył tę nieruchomość, może on żądać odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości (art. 36 ust. 3 u.p.z.p.).

Rozwiązanie o analogicznej funkcji jak roszczenie z art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., choć realizowane w zupełnie odmiennym trybie, przewiduje też art. 98 ust. 1 u.g.n. Właściciel nieruchomości położonej w liniach rozgraniczających drogi publicznej projektowanej w planie miejscowym (decyzji lokalizacyjnej) może doprowadzić do jej przymusowego przewłaszczenia na

podmiot publiczny, przy wykorzystaniu zupełnie odrębnego mechanizmu: postępowania administracyjnego o podział geodezyjny działki; własność wydzielonej w ten sposób działki zarezerwowanej w planie pod drogę przechodzi *ex lege* na podmiot publiczny, za odszkodowaniem, ustalonym i wypłacanym według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości (art. 98 ust. 3 u.g.n.). Funkcja i cel tej konstrukcji jest identyczna jak żądania wykupu – w razie przeznaczenia planistycznego nieruchomości na cel publiczny, to jej właścicielowi przyznano inicjatywę i realne uprawnienie uregulowania jej stanu prawnego. Ustawa nie wyznacza tu ani żadnego terminu na podjęcie przez właściciela tego rodzaju działań (zależy to zawsze wyłącznie od jego woli), ani – co szczególnie warto podkreślić – nie wymaga, by przeznaczenie działki pod drogę publiczną wynikało ze „zmiany” dotychczasowego przeznaczenia bądź rzeczywistego sposobu wykorzystywania tej nieruchomości przez jej właściciela. Istotne jest jedynie to, że aktualny plan miejscowy daną działkę rezerwuje pod drogę. Ze wskazanego tu trybu mogą jednak skorzystać tylko ci właściciele, których nieruchomości zostaną „przecięte” liniami rozgraniczającymi przyszłej drogi; ci, których działki w całości leżą w projektowanym pasie drogowym, postępowania podziałowego wszcząć nie mogą – nie mają po prostu czego podzielić.

Warto też podkreślić, że *de facto* wywłaszczeniowy charakter tej ostatniej regulacji (w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP) został dostrzeżony również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na tle poprzednika art. 98 ust. 1 u.g.n., a mianowicie – art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (t. jedn.: Dz.U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127, ze zm., dalej jako „u.g.g.”).

Tak m.in. w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 maja 1990 r. w sprawie K 1/90 Trybunał wyjaśnił, że omawiany przepis (wówczas jeszcze oznaczony jako art. 12 ust. 5 u.g.g., według numeracji zawartej w tekście jednolitym z 1989 r., Dz.U. Nr 14, poz. 74) wprowadził trzecią formę pozyskiwania gruntów przez Skarb Państwa. Poza przewidzianym w art. 13 ust. 2 u.g.g. (według ówczesnej numeracji) nabyciem poprzez umowę lub wywłaszczenie na własność Państwa pojawiła się konstrukcja nabycia z mocy prawa, w następstwie decyzji administracyjnej o podziale nieruchomości, a zatem wydanej w postępowaniu nie będącym formalnie postępowaniem wywłaszczeniowym. Trybunał zwrócił uwagę na zbieżność skutków tej formy pozyskiwania gruntów z wywłaszczeniem oraz na przewidziane w omawianym przepisie obliczanie odszkodowania według zasad obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości i skonstatował, iż uregulowanie prawne zawarte w art. 10 ust. 5 u.g.g. mieści się w konstytucyjnym pojęciu wywłaszczenia. Analogiczny pogląd został przytoczony w uchwale z dnia 29 marca 1993 r. w sprawie W 13/92, ustalającej zawężającą wykładnię pojęcia „wydzielenie gruntu pod budowę ulic” – właśnie ze względu na wyjątkowość wywłaszczenia, dopuszczalnego wyłącznie w sytuacjach

koniecznych. W obu przywołanych orzeczeniach TK art. 10 ust. 5 u.g.g. był konfrontowany z art. 7 Konstytucji z 1952 r., pozostawionym w mocy, a będącym odpowiednikiem art. 21 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji z 1997 r. Pogląd o wywłaszczeniowym charakterze art. 10 ust. 5 u.g.g. przyjmowany był także w orzecznictwie Sądu Najwyższego (zob. m.in. wyrok z dnia 7 sierpnia 1996 r., III ARN 28/96, OSNP 1997/5/65).

Skoro zaś „art. 98 ust. 1 u.g.n. zwerbalizował skutki decyzji o podziale nieruchomości, które dotychczas wywieść można było z art. 10 ust. 1 u.g.g. w drodze wykładni tego przepisu” (zob. uzasadnienie wyroku SN z dnia 4 marca 2010 r., I CSK 389/09), to uregulowane w nim przejęcie gruntu pod drogi związane z podziałem własności stanowi również formę wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. Takie przejęcie nieruchomości jest bowiem równoznaczne z pozbawieniem tytułu prawnego do nieruchomości i to wyłącznie z tego powodu, że z woli prawodawcy „miejscowego” – gminy – nieruchomość ta zostaje przeznaczona na określony cel publiczny.

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

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

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

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

dowolnym czasie żądając wykupu działki, czy to na podstawie art. 36 obowiązującej wcześniej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415, ze zm.; dalej jako „ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym”, u.z.p.), czy na podstawie art. 36 u.p.z.p.

Dodatkowo jeszcze, o ile wykup nieruchomości realizowany jest za jej cenę rynkową, odszkodowania z art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. można dochodzić jedynie w granicach *damnum emergens*, a już nie *lucrum cessans*.

Pomimo zarysowanych różnic, ustawodawca obu roszczeniom nadał jednak charakter alternatywny, pozostawiając wybór adekwatnego środka ochrony praw samemu zainteresowanemu właścicielowi. Przy takiej ustawowej konstrukcji roszczeń, z których jedno jest równoważne drugiemu, sam fakt przedawnienia roszczenia odszkodowawczego sprawia, że po upływie prawem przewidzianych terminów (a zatem zapewne w większości spraw objętych wnioskiem Rzecznika) właścicielowi pozostaje jedynie żądanie przymusowego wykupienia nieruchomości – którego to prawa może dochodzić w dowolnym czasie. Z tego też powodu, w dalszej części wniosku, dla jego większej przejrzystości, będzie mowa jedynie o roszczeniu o wykup – choć w istocie, ze względu na ich tożsamą funkcję, chodzi o obie formy rekompensaty przewidziane w art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

3. przesłanka „zmiany dotychczasowego sposobu korzystania” – zastąpienie dawnego planu nowym

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

Otóż z dniem 1 stycznia 1995 r., wraz z wejściem w życie u.z.p., po raz pierwszy wprowadzono do systemu prawnego roszczenia kompensujące właścicielom wprowadzone planami ograniczenia w korzystaniu z ich praw (art. 36 u.z.p.). Przepisy przejściowe jednoznacznie wyłączyły jednak możliwość zgłaszania tych roszczeń przez właścicieli nieruchomości objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego obowiązującymi przed dniem wejścia w życie ustawy (art. 68 ust. 1 u.z.p.). Zastosowano tu więc – poniekąd zrozumiął w ówczesnym stanie rzeczy – jedną z podstawowych zasad prawa intertemporalnego, zgodnie z którą skutki

prawne zdarzeń zaistniałych na gruncie ustawy dawnej ocenia się według przepisów dotychczasowych, zaś prawo nowe reguluje jedynie skutki zdarzeń, jakie nastąpią od daty jego wejścia w życie. Oceniający konstytucyjność tej normy – co ważne, tuż po jej wejściu w życie – Trybunał Konstytucyjny uznał, iż ustawodawca nie naruszył tu dopuszczonych prawem granic (por. wyrok TK z dnia 5 grudnia 1995 r. w sprawie K 6/95, o którym będzie jeszcze mowa).

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

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

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

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

4. *przesłanka „zmiany dotychczasowego sposobu korzystania” – wygaśnięcie dawnego planu*

Pomimo dwukrotnego przedłużania ważności dawnych planów przez nowelizowany art. 67 ust. 1 u.z.p., nawet w tym okresie wielu gminom nowych planów nie udało się uchwalić. Z końcem roku 2003, na mocy art. 87 ust. 3 u.p.z.p., dawne plany definitywnie utraciły moc wiążącą i z dniem 1 stycznia 2004 r. nieruchomości wcześniej nimi objęte zostały planistycznie „uwolnione”: teoretycznie możliwe było niemal dowolne ich wykorzystanie, w tym także i zabudowa. Jedynie wówczas, gdyby dla owej zabudowy wymagane było pozwolenie na budowę, właściciel musiałby wcześniej uzyskać decyzję o ustaleniu warunków zabudowy, zezwalającą na zmianę dotychczasowego sposobu zagospodarowania (art. 59 u.p.z.p.); konieczne byłoby wówczas m.in. zachowanie tzw. zasady dobrego sąsiedztwa (por. art. 61 u.p.z.p. oraz wydane na jego podstawie Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz.U. Nr 164, poz. 1588).

W wielu wypadkach obszary te pozostały objęte jedynie studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – ogólnymi wytycznymi kierunkowymi przyszłego zagospodarowania obszaru gminy. Wynikało to stąd, że art. 67 ust. 3 u.z.p. obligował rady gmin do uchwalenia studiów jeszcze przed spodziewanym wygaśnięciem planów – i rzeczywiście, w większości gminy ten obowiązek zrealizowały (por. dane statystyczne w końcowej części tego punktu).

Co również istotne, ustalenia zawarte w obowiązującym studium nie mogłyby być co do zasady podstawą odmowy zabudowy działki. Studium nie jest bowiem prawem miejscowym, a jedynie aktem kierownictwa wewnętrznego, wiążącym wyłącznie organy gminy przy uchwalaniu nowego planu miejscowego. Brak związania osób prywatnych ustaleniami studium jest jedną z oczywistych zasad ustawy planistycznej (por. m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 listopada 2007 r., IV SA/Wa 1601/06; wyrok NSA z dnia 31 marca 2008 r., II OSK 317/07; wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 maja 2009 r., II SA/Kr 348/09; wyrok WSA w Lublinie z dnia 21 września

2010 r., II SA/Lu 282/10; wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 listopada 2011 r., II SA/Kr 1551/11; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 11 kwietnia 2012 r., II SA/Sz 134/12).

Ustalenia wynikające ze studium nie mają także znaczenia przy określaniu wartości nieruchomości w związku z dochodzeniem roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Otóż przy szacowaniu wartości nieruchomości jednym z istotnych kryteriów jest jej przeznaczenie, ustalane albo według obowiązującego planu miejscowego (art. 154 ust. 1 u.g.n.), albo – gdy go brak – na podstawie istniejącego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (względnie – decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) (art. 154 ust. 2 u.g.n.). Tej ostatniej reguły – ustalania wartości (przeznaczenia) nieruchomości według zapisów studium – nie stosuje się jednak przy szacowaniu nieruchomości na potrzeby roszczeń przewidzianych w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. (zob. m.in.: wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2008 r., II OSK 1600/07 czy wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 maja 2010 r., IV SA/Wa 1914/09). Jest to poniekąd oczywiste: ponieważ plan miejscowy musi realizować ustalenia ze studium, nie ma możliwości, by plan wprowadzał „zmianę” (w rozumieniu art. 36 u.p.z.p.) w stosunku do studium; stałoby się to podstawą do stwierdzenia nieważności planu miejscowego w tej części – co również jednoznacznie wynika zarówno z przepisów planistycznych (por. w szczególności: art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 oraz art. 28 ust. 1 u.p.z.p.), jak i z jednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych (por. m.in.: wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 34/08; wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 r., II OSK 1778/08; wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 maja 2010 r., II SA/Kr 327/10; wyrok NSA z dnia 31 maja 2010 r., II OSK 575/10; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 września 2010 r., II SA/Go 493/10; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 grudnia 2010 r., II SA/Wr 609/10; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 grudnia 2010 r., II SA/Wr 610/10).

W konsekwencji, jeżeli po wygaśnięciu dawnego planu uchwalony zostaje plan nowy (konkretyzujący oczywiście ustalenia istniejącego studium), nie mamy wówczas do czynienia ze zmianą planistycznego przeznaczenia nieruchomości, ale z ustaleniem przeznaczenia nowego – a ewentualne roszczenie o wykup uzależnione zostaje od możliwości korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób. To właśnie bowiem dopiero z chwilą wejścia w życie nowego planu sytuacja prawna właścicieli ulega diametralnej zmianie: jeżeli na działce zaprojektowano poszerzenie drogi publicznej, komunalny cmentarz, miejskie wodociągi, budynek sądu czy więzienia, od tej pory żaden prywatny właściciel ani jej nie zagospodaruje zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem własności „prywatnej” (choć wcześniej mógł), ani też – z oczywistych powodów – nie znajdzie nabywcy innego niż określony podmiot publiczny: najczęściej Skarb Państwa bądź gminę.

Jednakże warunek realizacji tego roszczenia, jakim jest „uniemożliwienie dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości” jawi się jako szczególnie niesprawiedliwy wobec tych osób, które przez wiele lat nie mogły swojej nieruchomości wykorzystać zgodnie ze swoim zamiarem z powodu wcześniejszego objęcia jej zakazem zabudowy z uwagi na projektowany cel publiczny (przy czym ograniczenie to, z braku podstawy prawnej, nie było nigdy w żaden sposób rekompensowane). Ich nieruchomości nie tyle mogły, ile **musiały** pozostać przez te wszystkie lata niezagospodarowane, gdyż obowiązujący wówczas plan rezerwował je na inne, publiczne cele. W wielu sytuacjach, po wygaśnięciu dawnego planu miejscowego, funkcję publiczną utrzymywało dla takich nieruchomości studium, stąd też **oczywiste było – jak była o tym mowa wyżej – że i w przyszłym planie miejscowym nieruchomość taka będzie musiała zostać przeznaczona na wskazany w studium cel publiczny.**

Trudno też się dziwić, że jeżeli np. przez 15 lat na danej nieruchomości planowany był przebieg obwodnicy miasta, to nawet po formalnym planistycznym „uwolnieniu” takiej nieruchomości jej właściciel natychmiast nie rozpoczynał intensywnej działalności inwestycyjnej, ale raczej czekał na nieuchronne: skoro tę samą funkcję publiczną nadal utrzymywało formalnie niewiążące studium (do tego praktycznie niezaskarżalne do sądu administracyjnego), potwierdzenie przebiegu obwodnicy w nowym planie było raczej czystą formalnością. Forsowanie na takim terenie prywatnych zamysłów budowlanych byłoby działaniem z gruntu nieracjonalnym; ewentualna zabudowa (jeżeli w ogóle do niej by doszło) i tak wkrótce musiałaby zostać zlikwidowana. Na marginesie, warto tylko wspomnieć, że wymogu takiego nie nakłada wspomniany wyżej art. 98 u.g.n., który znajduje zastosowanie również wobec terenów wcześniej wyłączonych z zabudowy i też wobec tych gruntów, z których właściciel w ogóle nie korzystał i przez cały czas leżały odłogiem.

Warto również zauważyć, że sytuacje, w których właściciele nieruchomości wpadają w ową „planistyczną lukę” bynajmniej nie są odosobnione, skoro niemal cała powierzchnia Polski była i jest pokryta studiami gminnymi, podczas gdy plany miejscowe obowiązują dla około 26% powierzchni kraju, przy czym obejmują one głównie gminy podmiejskie (na koniec 2004 r. studia obejmowały 96% powierzchni kraju, na koniec 2010 r. było to 99%; na koniec 2004 r. plany miejscowe obowiązywały dla 17,2% powierzchni kraju, w końcu 2010 r. procent ten wzrósł do 26,4% – por. opracowaną w lutym 2012 r. przez PAN IGiPZ „Analizę stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2010 r. (skrót)”, s. 3-4, dostępną na stronach internetowych Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej). Co również znamienne, w miastach, w których obrębie przede wszystkim winna być lokalizowana infrastruktura publiczna, odsetek ten waha się od kilku (Łódź) do maksymalnie kilkunastu procent (Kraków, Warszawa,

Poznań) (por. opracowaną przez Radę Ministrów „Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030” z dnia 13 grudnia 2011 r., Druk sejmowy Nr 169, s. 164).

Reasumując, także i w tej drugiej sytuacji: wygaśnięcia dawnego planu z końcem 2003 r. i uchwalenia nowego planu w późniejszym czasie, już po 1 stycznia 2004 r., zaskarżona norma z art. 36 u.p.z.p. pozbawia właścicieli niezabudowanych, „zamrożonych” nieruchomości jakichkolwiek roszczeń. Skoro działka przez lata musiała być „pusta”, a następnie, po wygaśnięciu planów również taką została (ze względu na treść studium), wejście w życie nowego planu z reguły **nie zmienia dotychczasowego faktycznego sposobu korzystania z działki** (ściślej – niekorzystania), **ale go utrzymuje**. To właśnie plan konserwuje bowiem dotychczasowy stan zagospodarowania (najczęściej jako nieużytek), i to jego treść, sama przez się, uniemożliwia *de facto* i *de iure* zmianę dotychczasowego faktycznego sposobu zagospodarowania – przy okazji uniemożliwiając także i dochodzenie roszczeń z art. 36 u.p.z.p. osobom, które bez własnej woli znalazły się w takiej sytuacji.

Podsumowując tę część wyводу, w odniesieniu do właścicieli nieruchomości objętych zakazem zabudowy ze względu na cel publiczny, zaprojektowany przed 1 stycznia 1995 r., wymóg wykazania, by do „zmiany przeznaczenia lub dotychczasowego sposobu korzystania” doszło po tej dacie, skutkuje przede wszystkim pozbawieniem tych osób jakichkolwiek roszczeń, w szczególności prawa wykupu. Dotyczy to zarówno przypadku „planistycznej luki” (tj. wygaśnięcia dawnego planu, braku regulacji planistycznej, względnie utrzymania jej jedynie w niewiążącym na zewnątrz studium, a następnie dopiero uchwalenia nowego planu), jak i sytuacji, gdy nowy plan, uchwalony czy to pod rządami ustawy z 1994 r., czy to już na gruncie ustawy z 2003 r., zachowuje formalną ciągłość dotychczasowej rezerwacji nieruchomości na uciążliwy cel publiczny, wprowadzonej jeszcze przed wejściem w życie u.z.p. Właściciele nieruchomości „zamrożonych” dawnymi planami, a których rezerwację na cele publiczne plany aktualne utrzymują w mocy, są jedyną grupą podmiotów pozbawioną *a limine* ochrony przewidzianej w art. 36 u.p.z.p. – a w istocie przewidzianej w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Jedynie oni z samego założenia nigdy nie będą w stanie wykazać owej „zmiany” wymaganej przez art. 36 ust. 1 u.p.z.p. – nastąpiła ona bowiem wiele lat wcześniej, jeszcze pod rządami dawnego, a nie nowego prawa. Nie zmienia to jednak faktu, że **realne ograniczenie praw tych osób nadal trwa, również w chwili obecnej**. Mimo więc tego, że trwale zakazano im zabudowy ich nieruchomości (gdyż kolidowałoby to z projektowaną tam przyszłą inwestycją publiczną), nie tylko nie mogą domagać się z tego tytułu żadnej rekompensaty, ale także żądać wykupu nieruchomości, przyznania działki zamiennej, nie mówiąc już o wszczęciu procedury wywłaszczeniowej czy sprzedaży takiej „wadliwej” działki na

wolnym rynku. Rzecznik ponownie podkreśla, że skutek taki wynika **wyłącznie** z zakwestionowanej w skardze przesłanki warunkującej dochodzenie roszczeń, w postaci „zmiany dotychczasowego przeznaczenia”; w przeciwnym razie właściciele takich nieruchomości korzystaliby z pełni praw. Nie stałby też temu na przeszkodzie ani art. 68 ust. 1 u.z.p., ani też jego ocena na tle ówczesnych regulacji dokonana przez TK w orzeczeniu w sprawie K 6/95.

5. skutki wyroku TK w sprawie K 6/95

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

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

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

Odnosząc się zaś do argumentu o przejściowym, jedynie tymczasowym zawieszeniu uprawnień właścicieli, a nie ich wyłączeniu, warto zauważyć, iż Trybunał orzekał w czasie, gdy istotnie istniała uzasadniona podstawa do przyjęcia takiej tezy. W późniejszym czasie ustawodawca

ważność dawnych planów kilkakrotnie przedłużał, utrzymując owo „zawieszenie” uprawnień właścicieli – by w końcu ostatecznie i definitywnie je wyłączyć, właśnie poprzez żądanie od właścicieli dotkniętych zakazem zabudowy wykazania niemożliwego, tj. zmiany dotychczasowego stanu rzeczy. Regulacja ta, o ile w roku 1995 r. mogła mieć charakter przejściowy – uzasadniony potrzebą dania gminom więcej czasu na uchwalenie nowych planów bez konieczności natychmiastowego zaspokajania wszystkich roszczeń wynikających najpierw z poprzedniej, a potem z nowej ustawy – o tyle w chwili obecnej stan prawny uległ całkowitej zmianie. Aprobowany wówczas przez Trybunał „stan tymczasowy” stał się stanem trwałym.

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

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

6. skutki orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Choć orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na tle norm wynikających z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284, ze zm.), a w szczególności art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji (Dz.U. z 1995 r., Nr 36, poz. 175, ze zm.), nie ma charakteru prejudykату dla Trybunału Konstytucyjnego orzekającego w niniejszej sprawie, w żaden sposób nie da się pominąć całej serii rozstrzygnięć ETPCz, w których wyraźnie wytknięto Polsce naruszanie praw właścicieli nieruchomości, i to w sposób systemowy – właśnie w tych sytuacjach, które reguluje kwestionowana norma z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. (por. wyroki: z dnia 14 listopada 2006 r. w sprawie *Skibińscy przeciwko Polsce* (skarga Nr 52589/99); z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie *Rosiński przeciwko Polsce* (skarga Nr 17373/02); z dnia 6 września 2007 r. w sprawie *Skrzyński*

przeciwko Polsce (skarga Nr 38672/02); z dnia 26 lutego 2008 r. w sprawie *Buczkievicz przeciwko Polsce* (skarga Nr 10446/03); z dnia 8 stycznia 2008 r. w sprawie *Pietrzak przeciwko Polsce* (skarga Nr 38185/02); z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie *Tarnawczyk przeciwko Polsce* (skarga Nr 27480/02) oraz wyrok z dnia 29 marca 2011 r. w sprawie *Potomscy przeciwko Polsce* (skarga Nr 52589/99)).

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

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

Okoliczności te Rzecznik Praw Obywatelskich podnosił w obszernym wystąpieniu z dnia 30 czerwca 2011 r., skierowanym do ówczesnego Ministra Infrastruktury (sprawa: RPO-141421-

IV/93/BB, wystąpienie Rzecznika w załączeniu), wskazując na konieczność dostosowania polskiego porządku prawnego do wymogów konwencyjnych, do czego zobowiązuje Rzeczpospolitą art. 46 Konwencji, obligujący jej strony do „przestrzegania” i „wykonania” wyroków Trybunału. Ustawodawca ma tu stosunkowo duży margines swobody, jakie środki uznane zostaną za najbardziej adekwatne – choć stosowne wskazówki zawarto w licznych orzeczeniach, m.in. w uzasadnieniu cytowanego wyżej wyroku w sprawie *Potomscy przeciwko Polsce*. Najistotniejsze jest jednak, by Rzeczpospolita w ogóle wprowadziła mechanizm ochronny w opisanych sytuacjach naruszania prawa własności – jego brak sam w sobie nie spełnia międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka.

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

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

Z tego też powodu, będąc przekonanym o tożsamości kwestii rozstrzyganych wyrokami Trybunału w Strasburgu oraz przedmiotu postępowania w niniejszej sprawie, tj. systemowego problemu pozbawienia jakiegokolwiek ochrony (w szczególności prawa wykupu) w razie istotnego naruszenia praw właścicieli prywatnych z uwagi na przyszłą realizację celu publicznego, Rzecznik stoi na stanowisku, iż uwzględnienie jego wniosku – poprzez uchylenie niekonstytucyjnego **wymogu wykazywania „zmiany dotychczasowego przeznaczenia czy sposobu wykorzystywania nieruchomości”** – samo w sobie doprowadzi do uzgodnienia polskiego porządku prawnego z wymogami konwencyjnymi. Co warto też podkreślić, w zależności od swojej treści, wyrok taki nie musiałby całkowicie ograniczać ustawodawcy: realizacja „wytycznych” z uzasadnienia ewentualnego orzeczenia sądu konstytucyjnego (oraz trybunału

międzynarodowego) mogłaby polegać również na stworzeniu nowych „pozytywnych” regulacji, które we właściwy sposób rozwiązywałyby kolizję interesów osób prywatnych, samorządów oraz Państwa, w tym także – o ile byłoby to uzasadnione – za pomocą bardziej wyważonego wartościowania sytuacji (np. poprzez rozbudowane kryterium uciążliwości przyszłego celu publicznego), w których prawo wykupu czy rekompensaty by przysługiwało. Z uwagi zaś na zaniechanie prac legislacyjnych, wydaje się, że istotnie jedynie rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego może doprowadzić do usunięcia systemowego naruszenia praw obywatelskich w niniejszej sprawie. Nie wydaje się też, by nawet podjęcie prac legislacyjnych nad projektem problem ten usuwało – stosowne projekty były już przecież skierowane do prac sejmowych w 1995 r., co m.in. mogło skłonić Trybunał do bardziej liberalnej oceny przepisów w sprawie K 6/95. Trudno więc ponownie zakładać, by prawodawca z własnej inicjatywy podjął się rozwiązania przedstawionego tu problemu, skoro nie uczynił tego przez osiemnaście ostatnich lat. Dla właścicieli „zamrożonych” nieruchomości Trybunał Konstytucyjny istotnie jawi się już jako ostatnia instancja w tej sprawie.

III. Ocena konstytucyjności przesłanek roszczenia o wykup

Rzecznik Praw Obywatelskich jest przekonany, że w przypadku właścicieli nieruchomości „zamrożonych” przez dawne plany wymóg wykazywania, że uchwalenie planu nie tylko głęboko ingeruje w wykonywanie prawa własności, ale że również dodatkowo musi nastąpić zmiana w stosunku do dotychczasowego sposobu wykorzystania nieruchomości, jest niekonstytucyjny – nieracjonalny, nieproporcjonalny i dalece niesprawiedliwy. W ocenie Rzecznika, z uwagi na istotę żądania wykupu nieruchomości (odszkodowania), jako **instrumentu ochrony prawa własności**, adekwatnym wzorcem kontroli pozostaje przede wszystkim art. 64 ust. 2 Konstytucji, w powiązaniu z dalszymi zasadami: równości (art. 32 ust. 1), proporcjonalności (art. 31 ust. 3) oraz zasadami sprawiedliwości społecznej, jakimi winno się kierować praworządne państwo (art. 2 Konstytucji).

1. naruszenie zasady równej ochrony prawa własności

Po pierwsze, zastosowanie kwestionowanej normy wobec tej grupy właścicieli uzasadnia postawienie zarzutu nierównego traktowania. W przekonaniu Rzecznika, cechą relewantną nakazującą równe traktowanie podmiotów objętych działaniem art. 36 u.p.z.p. jest **sam fakt ingerencji w prawo własności w postaci aktualnego przeznaczenia danej nieruchomości w planie miejscowym pod przyszłą inwestycję publiczną**, co skutkuje poważnym ograniczeniem w korzystaniu z tego prawa w chwili obecnej, w szczególności zakazem zabudowy. Podstawową funkcją tego przepisu jest przecież rekompensata za istniejące naruszenie prawa

własności (por. pkt II 1. powyżej); to zaś, kiedy i w jakich okolicznościach do niego doszło, pozostaje kwestią wtórną. „Szkoda” dla właściciela wynika bowiem z trwałego obciążenia nieruchomości rezerwacją na cel publiczny, a nie stąd, że jest to zdarzenie „nowe”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

pozostaje w żadnym racjonalnym związku ani z planowaniem przestrzennym jako takim, ani z dotkliwością ingerencji w prawo własności (np. niską uciążliwością planowanego celu publicznego), ani też z potrzebą zabezpieczenia nieruchomości prywatnych na potrzeby rozwoju infrastruktury lokalnej czy innych celów publicznych; do tego służą instrumenty przewidziane w innych ustawach. Istotnie, podstawowym celem takiego rozwiązania było po prostu pozbawienie roszczeń określonej, choć przypadkowo i arbitralnie dobranej grupy uprawnionych – i zwolnienie samorządowych budżetów z finansowej odpowiedzialności za realizację publicznego władztwa względem terenów prywatnych (z czym zresztą ustawodawca bynajmniej się nie krył, dając temu wprost wyraz w uzasadnieniach projektów nowelizujących art. 67 u.z.p. – por. pkt II 3. powyżej).

Zróznicowanie ochrony prawnej według kryterium daty nałożenia ograniczenia jawi się jako nieracjonalne także i z tego powodu, że roszczenie o wykup ma *de lege lata* charakter bezterminowy (zob. wyżej pkt II 2.). Ponieważ można go dochodzić w dowolnym czasie, jego realny związek z przesłanką „zmiany przeznaczenia” zostaje tak rozluźniony, że niemalże nie istnieje. Przykładowo, jeżeli plan uchwalono w sierpniu 2003 r., a właściciel decyduje się zgłosić swe żądanie w sierpniu 2013 r., trudno przekonująco twierdzić, że istotnie to sam fakt „zmiany” przeznaczenia przed 10 laty uzasadnia ochronę właściciela; przeciwnie, przy takiej konstrukcji roszczenia jego *ratio legis* tkwi raczej w rekompensacie znacznej uciążliwości ograniczenia korzystania z prawa, które właściciel aktualnie musi znosić.

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

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

Co jednak ważniejsze, nie jest zrozumiałe, dlaczego ustawodawca wewnątrz grupy „wykluczonych” przez aktualną treść art. 36 ust. 1 u.p.z.p. wyodrębnił właścicieli gruntów zarezerwowanych akurat pod drogi (umożliwiając im specyficzny wykup), a do tego znów – dość przypadkowo – uprzywilejował tylko niektórych z nich. Nie wydaje się bowiem, by także i tu kryterium wyróżniające przechodziło „test uzasadnionego zróżnicowania”. O ile bowiem niewątpliwie wyodrębnienie tej grupy właścicieli jest racjonalne (umożliwia bezkonfliktowy, bo na wniosek właścicieli, skup nieruchomości pod drogi publiczne) czy proporcjonalne (ważny interes społeczny uzasadnia przyznanie ochrony jedynie niektórym), o tyle trudno wykazać, by określone wartości konstytucyjne uzasadniały uprzywilejowanie jednych kosztem drugih. Konstytucja o drogach jako takich akurat nie wspomina, choć ich budowa może być uznana za służącą polepszeniu „porządku i bezpieczeństwa publicznego”. Nie wiadomo jednak, dlaczego mniej ważne byłoby zarezerwowanie nieruchomości na inwestycję publiczną w celu np. budowy publicznego szpitala (co realizuje wartość w postaci „ochrony zdrowia” z art. 31 ust. 3 i art. 68 Konstytucji) czy stworzenia rezerwatu przyrody (co służy niewątpliwie „ochronie środowiska” z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a zarazem realizacji zasady zrównoważonego rozwoju proklamowanej w art. 5 Konstytucji RP). Nie przekonuje także argument o specyfice dróg jako *res extra commercium*. Własnością Państwa pozostaje też chociażby infrastruktura kolejowa (por. art. 9s ust. 3 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, t. jedn.: Dz.U. z 2007 r., Nr 16, poz. 94, ze zm.); tereny zajęte przez wody płynące (stąd wykup gruntów uzasadniałoby ich zarezerwowanie pod trwałe zalanie np. przy budowie zapory czy regulacji rzeki); czy tereny niezbędne na cele związane z obronnością Państwa.

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

Reasumując, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, nie ma żadnego konstytucyjnie uzasadnionego powodu, dla którego właścicielowi, którego działkę w roku 2004 czy 1995 przeznaczono na cel publiczny, dotąd niezrealizowany (np. rozbudowę magistrali kolejowej w szerszych granicach niż planowane wcześniej), służy roszczenie o wykup, podczas gdy jego sąsiadowi, którego działkę w identycznym celu (budowy tej samej trasy kolejowej) „zamrożono” rok czy piętnaście lat wcześniej – i celu tego również nie zrealizowano – takie roszczenie nie przysługuje. Obaj są w takiej samej sytuacji prawnej, wykazując tożsamą cechę relewantną, którą jest – zdaniem Rzecznika – aktualnie istniejąca trwała niemożność zagospodarowania

(zabudowy) nieruchomości dla własnych celów, w szerokich granicach zakreślonych treścią art. 140 k.c., a nie – przypadkowa okoliczność, w jakim czasie ograniczenie to wprowadzono, tym bardziej, że na ziszczenie się tej przesłanki właściciel nie miał żadnego wpływu. Jeżeli zaś w ogóle brać ją pod uwagę, to z punktu widzenia zasad sprawiedliwości społecznej praworządnego państwa, niewątpliwie na większą ochronę zasługiwaliby ci, których prawa naruszane są dłużej – i dłużej ograniczenia te muszą znosić. Tymczasem to właśnie im ustawa odbiera wszelkie uprawnienia.

Wypada jednak zaznaczyć, że zarzut nierównego traktowania można skonstruować w jeszcze inny sposób. Otóż przy dochodzeniu roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. ustawodawca wszystkich uprawnionych traktuje jednolicie, od wszystkich żądając wykazania zmiany przeznaczenia nieruchomości – i nie bacząc na to, że niektórzy z nich – i to na skutek działań samego ustawodawcy – nigdy tej przesłanki nie będą w stanie spełnić. Przesłanka dochodzenia ochrony prawa, formalnie jednakowa dla wszystkich dotkniętych aktualnie istniejącą uciążliwą rezerwacją na cel publiczny, w odniesieniu do wskazanej kategorii podmiotów ma zatem charakter dyskryminujący. Przy takim ujęciu, przeciwko ustawodawcy byłby kierowany zarzut „równego traktowania nierównych”, a doprowadzenie do stanu konstytucyjności wymagałoby zwolnienia tej grupy z obowiązku spełnienia dodatkowej przesłanki warunkującej dochodzenie ochrony naruszonego prawa własności.

2. naruszenie zasady proporcjonalności w ograniczeniu prawa własności

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

Zdaniem Rzecznika, rozwiązanie, które wyklucza całkowicie ochronę prawa własności wobec właścicieli nieruchomości „zamrożonych”, nie spełnia testu proporcjonalności.

Przede wszystkim, Konstytucja z 1997 r. podwyższyła standardy ochrony praw jednostki w stosunku do przepisów obowiązujących poprzednio (a na podstawie których orzekał Trybunał m.in.

w sprawie K 6/95); o ile na tle art. 7 poprzednich przepisów konstytucyjnych podkreślano, iż „treść prawa własności oraz zakres ochrony tego prawa zamykają się w określonych przez prawo granicach, mających swoją podstawę w innych przepisach ustawy zasadniczej, w szczególności w zasadzie dobra ogółu (interesu ogólnego), korespondujących ze stanem stosunków społeczno-gospodarczych” (zob. orzeczenie TK z dnia 28 maja 1991 r., sygn. K 1/91), o tyle obecnie owa klauzula generalna dopuszczalnego ograniczenia prawa własności uległa zawężeniu. Granice możliwej ingerencji państwa w prawo przysługujące jednostce wyznaczone są przez art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98). W szczególności współcześnie rozumiana zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) wymaga, aby ograniczenie prawa podmiotowego było niezbędne dla realizacji interesu publicznego – co oznacza, że interes publiczny (konkretyzowany przez okoliczności wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji) nie może zostać zabezpieczony w żaden inny sposób niż poprzez ograniczenie praw jednostki. Jednak o ile za niezbędne można uznać samo zarezerwowanie nieruchomości pod inwestycję celu publicznego, to nie sposób uznać za racjonalne, konieczne i niezbędne całkowitego pozbawienia jednostek prawa do wykupu czy odszkodowania – i to dodatkowo jednostek należących do arbitralnie dobranej grupy (wielu innym osobom w identycznej sytuacji roszczenia takie ustawodawca przecież przyznał, i to w pełnej wysokości).

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

Oczywistym też się wydaje, iż ochrona właścicieli powinna być skonstruowana w taki sposób, że im intensywniejsze naruszenie prawa, tym przyznawana ochrona powinna być szersza. Intensywność ta może przejawiać się np. w uciążliwości celu publicznego i konieczności znoszenia przez właściciela znacznych dolegliwości, czy też w samej długo trwałości tego stanu – wieloletnie ograniczenia w korzystaniu z prawa niewątpliwie są bardziej dolegliwe. Tymczasem wynikająca z

art. 36 ust. 1 u.p.z.p. zasada działa w dokładnie odwrotny sposób – tym, których prawa naruszane są w sposób długotrwały, ochrony nie przyznaje, chroniąc zaś tych, czyje prawa naruszono niedawno.

Wydaje się, że można sobie wyobrazić uzasadnioną gradację, stopniowalność środków ochrony w zależności od stopnia uciążliwości – np. niektóre „przeznaczenia” publiczne na tyle ingerują w treść prawa, że w ogóle uniemożliwiają jakiegokolwiek jego sensowne wykorzystanie (w szczególności zabudowę: cmentarz komunalny, autostrada, poligon wojskowy itp.). W niektórych wypadkach stają się niemal równoznaczne z wywłaszczeniem (np. objęcie zakazem zabudowy nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste; istotą tego prawa jest jego inwestycyjny charakter: zabudowa nieruchomości). Praktycznie eliminują też nieruchomość z obrotu – jej jedynym realnym nabywcą może być tylko Skarb Państwa albo jednostka samorządowa. Art. 36 ust. 1 u.p.z.p. takich zresztą sytuacji właśnie dotyczy. Stąd też o ile w razie nałożenia ograniczenia planistycznego o niewielkiej dolegliwości, niemożność wykupienia (czy odszkodowania) mogłaby być uzasadniona (zgodnie z zasadą *de minimis*), o tyle pozbawienie jakiegokolwiek ochrony w razie znacznej uciążliwości celu publicznego, prowadziłoby do naruszenia istoty ochrony prawa własności (por. np. przeznaczenie nieruchomości prywatnej pod zabytkowy cmentarz wyznaniowy – stan faktyczny cytowanej wyżej sprawy *Potomscy przeciwko Polsce*). Tak czy tak, ograniczanie prawa do ochrony własności winno być uzależnione od wszechstronnej analizy aktualnych i przyszłych skutków zrealizowania celu publicznego na danej nieruchomości – w szczególności to, czy korzystanie przez właściciela będzie w ogóle możliwe. Na pewno nie powinna o tym przesądzać data wprowadzenia ograniczenia, a już tym bardziej, gdy działa ona na zasadzie „wszystko albo nic”, i to w sposób niesprawiedliwy: niezależnie od stopnia ingerencji, długotrwałe ograniczenia własności są całkowicie pozbawione ochrony, natomiast te wprowadzone niedawno korzystają z jej pełni. Także i z tego powodu obciążenia nakładane na właścicieli mają charakter nieproporcjonalny, nadmierny.

3. *naruszenie zasad słuszności*

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

Po pierwsze, nie można pominąć tu całego kontekstu historycznego (por. pkt II 3 i II 5 powyżej): właściciele nieruchomości „zamrożonych” byli od samego początku „zwodzeni” zapewnieniami tymczasowości zawieszenia ochrony ich praw oraz obietnicą rychłego uregulowania ich roszczeń w osobnej ustawie (por. uzasadnienie wielokrotnie przywoływanego wyroku TK w sprawie K 6/95). Jednocześnie ustawodawca kolejnymi nowelizacjami przedłużał obowiązywanie dawnych planów, co – przy utrzymywaniu dotychczasowej rezerwacji gruntów – skutkowało

zarazem przedłużeniem owego stanu zawieszenia i kolejnym odroczeniem wypłaty rekompensat czy zrealizowaniem prawa wykupu. Na koniec wreszcie wprowadzono dodatkową materialną przesłankę w postaci konieczności wykazania „zmiany” funkcji planistycznej, która definitywnie pozbawiła tę grupę właścicieli wszelkich roszczeń ochronnych: nowe kryterium, ze względów oczywistych było niemożliwe do spełnienia, a co więcej, zależało od okoliczności, na które uprawnieni nie mieli najmniejszego wpływu (kolejne nowelizacje art. 67 u.z.p., uchwalenie planów przez radę gminy); na ów brak wpływu bardzo zresztą zwracał uwagę TK uzasadniając niekonstytucyjność art. 37 u.p.z.p. (por. uzasadnienie cytowanego wcześniej wyroku TK w sprawie P 58/08). Z tego powodu, zdaniem Rzecznika, akurat ta grupa właścicieli znalazła się w swoistej pułapce, a działania ustawodawcy należy uznać za naruszające wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

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

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

Utrzymywanie w systemie prawnym przepisu blokującego jakiegokolwiek roszczenia tej grupie właścicieli, narusza też zasadę praworządności: cała seria wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, potwierdzających systemowe naruszanie przez Polskę art. 1 Protokołu

Nr 1 do Konwencji – stanowiącej wszak część wewnętrznego porządku prawnego – nie skłoniła ustawodawcy do usunięcia owego naruszenia. Warto podkreślić, iż w tym akurat wypadku, realizacji zobowiązań konwencyjnych i podniesienia standardu ochrony prawa własności może się podjąć tylko władza ustawodawcza.

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

Biorąc pod uwagę powyższe, wnoszę jak na wstępie.



Załączniki:

1. wystąpienie RPO do Ministra Infrastruktury z dn. 30.06.2011 r. (RPO-141421/93)
2. odpowiedź Ministra Infrastruktury z dn. 26.07.2011 r. (znak: BP-1bk/Ip-076-17/11)