

121/11/A/2014

WYROK

z dnia 18 grudnia 2014 r.

Sygn. akt K 50/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący
Wojciech Hermeliński
Leon Kieres
Marek Kotlinowski
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 18 grudnia 2014 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (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, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 i w związku 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.),

o r z e k a:

Art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, 951 i 1445, z 2013 r. poz. 21, 405, 1238, 1446 oraz z 2014 r. poz. 379 i 768) 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 rządą aktualnie obowiązującej ustawy, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

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

* Sentencja została ogłoszona dnia 7 stycznia 2015 r. w Dz. U. poz. 22.

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na zbędność wydania wyroku.**

UZASADNIENIE

I

1. Pismem z 31 października 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, RPO, wnioskodawca) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, ze zm.; dalej: u.p.z.p.) 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, z: art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 i w związku 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.; dalej: Protokół).

Zdaniem RPO, w razie wieloletniego zarezerwowania prywatnych nieruchomości na cele publiczne, zarówno w dawnym (sprzed 1995 r.), jak i w nowym planie zagospodarowania przestrzennego (względnie przy przejściowym utrzymaniu tej funkcji także w obowiązującym w międzyczasie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego), niekonstytucyjny jest przepis, który uzależnia wykupienie nieruchomości nienadającej się do wykorzystania przez właściciela od tego, czy ostatnio uchwalony plan zmienia dotychczasowe przeznaczenie nieruchomości, czy jedynie je utrzymuje.

Jak zaznaczył Rzecznik, roszczenia wynikające z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. powstają w razie kumulatywnego spełnienia dwóch przesłanek: 1) istotnej ingerencji regulacji planistycznej w treść konkretnego prawa własności oraz 2) zmiany w stosunku do stanu dotychczasowego. W ocenie wnioskodawcy nałożenie na określoną grupę właścicieli – w celu dochodzenia przez nich skutecznej ochrony przysługującego im prawa – obowiązku wykazywania także tej drugiej okoliczności, w sposób nadmierny, a przez to niekonstytucyjny, narusza ich prawa. Dlatego RPO domaga się eliminacji przez Trybunał jednej z przesłanek dochodzenia ochrony prawa własności – „zmiany” stanu dotychczasowego.

Jednocześnie wnioskodawca przyznał, że słuszność uzależnienia roszczeń właścicieli nieruchomości od zmiany ich planistycznego przeznaczenia wydaje się oczywista, gdyż to właśnie nowe, zmienione przeznaczenie wprowadza ograniczenia, jakich wcześniej nie było, co wpływa zarówno na sposób wykorzystywania danej nieruchomości, jak i na jej realną wartość. W niektórych jednak wypadkach tak skonstruowany przepis całkowicie pozbawia ochrony prawnej określoną kategorię właścicieli – wszystkich tych, których nieruchomości objęto zakazem zabudowy wprowadzonym przed 1 stycznia 1995 r., tj. przed wejściem w życie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415, ze zm.; dalej: u.z.p.).

Rzecznik wskazał, że warunek realizacji roszczeń wynikających z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. (w szczególności prawa wykupu), którym jest uniemożliwienie dotychczasowego korzystania z nieruchomości, jawi się jako szczególnie niesprawiedliwy wobec tych osób, które przez wiele lat nie mogły należącej do nich nieruchomości wykorzystać zgodnie ze swoim zamiarem z powodu wcześniejszego objęcia jej zakazem zabudowy z uwagi na projektowany cel publiczny. W wielu sytuacjach, po wygaśnięciu dawnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, funkcję publiczną dla takich nieruchomości utrzymywało (formalnie niewiążące) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Jak zaznaczył RPO, forsowanie na takim terenie prywatnych zamysłów budowlanych byłoby działaniem nieracjonalnym, gdyż ewentualna zabudowa i tak musiałaby zostać wkrótce usunięta w razie potwierdzenia przeznaczenia nieruchomości na cel publiczny w nowym planie zagospodarowania przestrzennego, który z reguły nie zmieniał dotychczasowego przeznaczenia działki. W ocenie Rzecznika właściciele nieruchomości „zamrożonych” dawnymi planami, a których rezerwację na cele publiczne plany aktualne utrzymują w mocy, są jedyną grupą podmiotów pozbawioną *a limine* ochrony określonej w art. 36 u.p.z.p. – a w istocie przewidzianej w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Jedynie oni, z 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 prawa. Realne ograniczenie praw tych podmiotów, polegające na zakazie zabudowy ich nieruchomości, nadal trwa, a mimo to nie mogą one domagać się z tego tytułu żadnej rekompensaty, żądać wykupu nieruchomości czy przyznania działki zamiennej. Rzecznik podkreślił, że skutek taki wynika wyłącznie z zakwestionowanej we wniosku i warunkującej dochodzenie roszczeń przesłanki w postaci „zmiany dotychczasowego przeznaczenia” nieruchomości. W przeciwnym razie ich właściciele korzystaliby z pełni praw.

Rzecznik, uzasadniając swój wniosek, odwołał się również do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC), który wielokrotnie wytknął Polsce naruszenie praw właścicieli nieruchomości, i to w sposób systemowy, właśnie w tych sytuacjach, które reguluje kwestionowana norma wynikająca z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Wszystkie te sprawy dotyczyły kwestii „zamrożenia” inwestycyjnego nieruchomości skarżących przez dawne plany zagospodarowania przestrzennego i każdej z nich ETPC stwierdził naruszenie art. 1 Protokołu przez to, że w sytuacji prawnej skarżących dochodziło do kumulacji niekorzystnych dla nich okoliczności polegających m.in. na ograniczeniu efektywnego wykonywania prawa własności wskutek niemożności zrealizowania swoich planów inwestycyjnych przy jednoczesnym braku rekompensaty z tego tytułu oraz braku możliwości zbycia nieruchomości na rzecz podmiotu publicznego lub wszczęcia wywłaszczenia. Odwołując się do orzecznictwa ETPC, wnioskodawca stanął na stanowisku, że uchylenie niekonstytucyjnego wymogu wykazywania „zmiany dotychczasowego przeznaczenia czy sposobu wykorzystania nieruchomości” doprowadzi do uzgodnienia polskiego porządku prawnego z wymogami konwencyjnymi. Wskazał przy tym, że prace legislacyjne mające na celu rozwiązanie problemu gruntów „zamrożonych” przez dawne plany i dostosowanie polskiego prawa do wymogów konwencyjnych zostały przerwane. Dlatego też jedynie rozstrzygnięcie Trybunału może doprowadzić do usunięcia systemowego naruszenia praw obywatelskich przez art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

Zdaniem Rzecznika, przewidziany w kwestionowanym przepisie wymóg wykazywania przez właścicieli nieruchomości „zamrożonych” przez dawne plany, że uchwalenie planu nie tylko głęboko ingeruje w wykonywanie ich prawa własności, ale że również dodatkowo musi nastąpić zmiana w stosunku do dotychczasowego sposobu wykorzystania nieruchomości, jest nieracjonalny, nieproporcjonalny i dalece niesprawiedliwy. W pierwszej kolejności Rzecznik zarzucił naruszenie przez zaskarżony

art. 36 ust. 1 u.p.z.p. konstytucyjnej zasady równej ochrony prawa własności (art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji), która wymaga, aby takie samo ograniczenie prawa własności przysługującego podmiotom wykazującym tę samą cechę relewantną, którą stanowi ingerencja w to prawo w postaci przeznaczenia danej nieruchomości w planie miejscowym pod przyszłą inwestycję publiczną, było traktowane w jednakowy sposób. Jeżeli więc podmioty te doznają równie dotkliwego naruszenia prawa, zakres przyznanej im prawnej ochrony musi być równy. Jak zaznaczył RPO, art. 36 ust. 1 u.p.z.p. co do zasady przyznaje roszczenia każdemu, czyja nieruchomość została objęta planem miejscowym, którego ustalenia znacznie utrudniają korzystanie z nieruchomości. Jednakże przez wprowadzenie przesłanki „zmiany w stosunku do dotychczasowego przeznaczenia lub sposobu korzystania” przepis ten różnicuje uprawnionych według kryterium czasowego: daty wprowadzenia ograniczenia oraz jego trwałości. Poza zakresem hipotezy tego przepisu pozostają wszystkie osoby, w których sytuacji do żadnej zmiany (po roku 1995) nie doszło, chociaż inwestycyjne zablokowanie ich nieruchomości nadal trwa. Osobom tym nie przysługuje jednak żadna ochrona prawna. W ocenie wnioskodawcy przyjęte kryterium różnicowania w postaci daty wprowadzenia ograniczenia na prawo własności ma wszelkie cechy arbitralności, nie będąc ani racjonalne, ani proporcjonalne. Ponadto, jak wskazał Rzecznik, art. 36 ust. 1 u.p.z.p. narusza konstytucyjną zasadę równej ochrony prawa własności również wskutek tego, że przewidziana w nim przesłanka dochodzenia ochrony prawa, formalnie jednakowa dla wszystkich dotkniętych uciążliwą rezerwacją nieruchomości na cel publiczny, w odniesieniu do wskazanej kategorii właścicieli ma charakter dyskryminujący, bowiem oni tej przesłanki nigdy nie będą w stanie spełnić. Dlatego też, zdaniem Rzecznika, przeciwko ustawodawcy może być kierowany zarzut „równego traktowania nierównych”, a doprowadzenie do stanu konstytucyjności wymagałoby zwolnienia tej grupy właścicieli z obowiązku spełnienia dodatkowej przesłanki warunkującej dochodzenie ochrony naruszonego prawa własności.

2. Sejm, pismem swojego Marszałka z 25 września 2014 r., wniósł o stwierdzenie, że art. 36 ust. 1 u.p.z.p. – „w zakresie, w jakim w razie przeznaczenia danej nieruchomości na cele publiczne zarówno w aktualnie obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jak i w planie obowiązującym 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 związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, art. 64 ust. 2 w związku [z] art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 64 ust. 2 w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu (...)”. Ponadto Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie oraz o odroczenie utraty mocy obowiązującej kwestionowanego przepisu o 18 miesięcy.

Uzasadniając swoje stanowisko Marszałek stwierdził, w oparciu o obszerną analizę stanu prawnego i wzorców kontroli, że zarzuty postawione we wniosku Rzecznika są trafne. Przewidziane w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. środki ochrony właścicieli nieruchomości objętych nowym lub zmienionym planem – żądanie odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części – uzasadnione są od kumulatywnego spełnienia dwóch przesłanek: istotnej ingerencji regulacji planistycznej w treść prawa własności i zmiany w stosunku do stanu dotychczasowego, którą zobowiązany jest udowodnić właściciel.

Potrzeba ochrony prawnej właścicieli nieruchomości staje się szczególnie aktualna wówczas, gdy dochodzi do tzw. wywłaszczenia planistycznego, którego istota polega na ingerencji – przez regulację zawartą w planie miejscowym lub w decyzji administracyjnej – wprowadzającej wobec właściciela (użytkownika wieczystego) taki

reżim korzystania z nieruchomości, który *de facto* czyni dla niego tę nieruchomość bezwartościową. Marszałek Sejmu zgodził się z wnioskodawcą co do tego, że istotną cechą relewantną, decydującą o zaliczeniu właścicieli do jednej kategorii, w ramach której powinni być oni równo traktowani, jest samo istotne ograniczenie ich prawa własności, będące konsekwencją władczej decyzji planistycznej. Właściciele nieruchomości, których prawo własności zostało w tym trybie istotnie ograniczone, znajdują się obecnie w takiej samej sytuacji prawnej i faktycznej niezależnie od tego, kiedy (tj. przed 1 stycznia 1995 r. czy po tej dacie) została po raz pierwszy podjęta decyzja o „zamrożeniu” inwestycyjnym należących do nich nieruchomości. Choć uzależnienie roszczeń właścicieli nieruchomości od zmiany przeznaczenia ich gruntu jest zasadne, to jednak właściciele, których nieruchomości zostały objęte ograniczeniami przed 1 stycznia 1995 r. nie są w stanie tego kryterium wykazać, ponieważ stan ich nieruchomości został ustalony w odległej przeszłości. A ponieważ obecna regulacja (art. 36 ust. 1 u.p.z.p.) jest tożsama z regulacją zawartą w art. 36 ust. 1 u.z.p., więc kryterium różnicowania właścicieli w zakresie dostępu do środków ochrony prawnej ma charakter wyłącznie czasowy i odwołuje się do daty wejścia w życie u.z.p. Kryterium to nie spełnia warunków dopuszczalności odstępstwa od zasady równej ochrony własności, nie jest uzasadnione żadną konstytucyjnie chronioną wartością, którą chroniłby ustawodawca, nie jest również sprawiedliwe.

3. Prokurator Generalny pismem z 26 listopada 2014 r. wniósł o stwierdzenie, że „art. 36 ust. 1 ustawy (...) 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, że korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji”. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na zbędność orzekania.

Zdaniem Prokuratora Generalnego kwestionowany przepis nie spełnia konstytucyjnych wymogów w zakresie zapewnienia równej ochrony własności tym właścicielom lub użytkownikom wieczystym, których korzystanie z nieruchomości zostało ograniczone wskutek przeznaczenia tych nieruchomości na cel publiczny w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego. Zwrócił uwagę, że właściciele, których nieruchomość została przeznaczona na cel publiczny, zostali objęci poważnym ograniczeniem w korzystaniu z niej, w szczególności z możliwości jej zabudowy. To właśnie prawo Prokurator Generalny – w ślad za wnioskodawcą – uznał za cechę wspólną wszystkich podmiotów, do których odnosi się art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Zwrócił jednak uwagę, że ci, których ograniczenie powstało przed 1 stycznia 1995 r., zostali pozbawieni możliwości uzyskania rekompensaty, co stawia ich w gorszej sytuacji. W ocenie Prokuratora Generalnego zróżnicowanie to nie spełniło wymagań formułowanych dla konstytucyjnie dozwolonego zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych, a przez to winno zostać uznane za niezgodne z art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4. Pismem z 26 listopada 2014 r. przewodniczący składu orzekającego, na podstawie art. 38 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), wezwał do udziału w rozprawie Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz, na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o TK, wystąpił o przedstawienie informacji odnośnie:

1) orientacyjnej liczby nieruchomości niepublicznych, których przeznaczenie na cel publiczny zostało ustalone w planie miejscowym uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r. i trwa do chwili obecnej,

2) zakresu, w jakim wyżej wskazane nieruchomości objęte są przepisami u.p.z.p., a w jakim podlegają regulacjom szczególnym (w szczególności tzw. specustaw),

3) prognozowanych skutków finansowych, w zakresie dotyczącym prac legislacyjnych nad zmianą u.p.z.p. (zob. pismo Ministra Infrastruktury do Rzecznika Praw Obywatelskich z 26 lipca 2011 r., sygn. BP-1bk/lp-076-17/11).

II

Na rozprawę 18 grudnia 2015 r. stawili się, prawidłowo umocowani, przedstawiciele wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego. Nie przedstawili wniosków formalnych i podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych. Członkowie składu orzekającego poprosili, obecnych na rozprawie przedstawicieli Ministra Infrastruktury i Rozwoju, o udzielenie dodatkowych informacji. Przedstawiciele ministra, tytułem wyjaśnień oraz odpowiedzi na pismo Trybunału z 26 listopada 2014 r., przedłożyli Trybunałowi oraz uczestnikom postępowania stanowisko Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 18 grudnia 2014 r. Odmówiono w nim słuszności wnioskowi Rzecznika Praw Obywatelskich, powoławszy argumentację opartą na stanowisku wyrażonym wcześniej w piśmie Ministra Infrastruktury do Rzecznika Praw Obywatelskich z 26 lipca 2011 r., sygn. BP-1bk/lp-076-17/11.

Przewodniczący składu orzekającego zarządził przerwę w celu umożliwienia uczestnikom postępowania zapoznania się z pismem ministra oraz – po przerwie – nie uwzględnił wniosku przedstawiciela Sejmu o odroczenie rozprawy. Po wzajemnym ustosunkowaniu się do argumentacji przedstawionej w pismach procesowych i ustnie na rozprawie oraz po udzieleniu odpowiedzi na pytania składu orzekającego, uczestnicy postępowania, w wystąpieniach końcowych, podtrzymali stanowiska wyrażone wcześniej w pismach procesowych. Trybunał uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną do wydania orzeczenia i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot wniosku i zakres kontroli konstytucyjnej.

1.1. Stan prawny leżący u podstaw wniosku.

1.1.1. Kwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich art. 36 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, ze zm.; dalej: u.p.z.p., ustawa z 2003 r.) ma następującą treść:

„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”.

Zacytowany przepis, wraz z art. 36 ust. 2 u.p.z.p., stanowi niemal dosłowne powtórzenie regulacji zawartej w art. 36 ust. 1 ustawy z 7 dnia lipca 1994 r. o

zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415, ze zm.; dalej: u.z.p., ustawa z 1994 r.), w brzmieniu:

„Jeżeli, w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części, w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy:

- 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo
- 2) wykupienia nieruchomości lub jej części albo
- 3) zamiany nieruchomości na inną”.

1.1.2. Wprowadzenie do systemu prawnego art. 36 ust. 1 u.z.p. było pierwszym, po zmianie ustroju, działaniem określającym prawa osób, których nieruchomości zostały objęte rezerwacją pod inwestycje publiczne, czyli – według terminologii wnioskodawcy – „zamrożone”. Wcześniej obowiązująca ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99, ze zm.) nie zawierała przepisów regulujących rozliczenia między właścicielami nieruchomości objętych zmianą planu zagospodarowania przestrzennego a władzą publiczną, w szczególności nie przewidywała rekompensaty w razie zmniejszenia wartości nieruchomości (zob. M. Gdesz, *Wyłączenie planistyczne*, „Samorząd Terytorialny” nr 4/2014, s. 55). Wprowadzając taką rekompensatę po raz pierwszy, w ustawie z 1994 r., ustawodawca nie przewidział jej w przypadku zmiany przeznaczenia nieruchomości we wcześniejszych planach zagospodarowania przestrzennego. Przeciwnie: w art. 68 ust. 1 u.z.p. postanowił wprost, że „Przepisów rozdziału 3 [w którym znalazł się art. 36 – przyp. TK] nie stosuje się do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących przed dniem wejścia w życie ustawy”. Przywołany przepis był przedmiotem kontroli konstytucyjnej. Trybunał w orzeczeniu z 5 grudnia 1995 r. (sygn. K 6/95, OTK w 1995 r. cz. II, poz. 38) uznał, że art. 68 ust. 1 u.z.p. „w zakresie odnoszącym się do art. 36 ust. 1, 2 i 6 tej ustawy jest zgodny z art. 1, art. 7 i art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 zm.: z 1995 r. Nr 38, poz. 184)”.

1.1.3. Kwestionowany art. 36 ust. 1 u.p.z.p., a przed nim również art. 36 ust. 1 u.z.p., zawiera rozwiązanie umożliwiające zwrócenie się z roszczeniem do gminy w sytuacji, gdy „korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone”. Realizacja tego uprawnienia uzależniona jest od wykazania przez właściciela (użytkownika wieczystego; dalej – uwagi odnoszące się do właściciela dotyczą także użytkownika wieczystego), że sytuacja ta wystąpiła „w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą”. Dla pełnego obrazu pozycji prawnej właściciela nieruchomości dotkniętego przepisami planu miejscowego, konieczne jest wskazanie, że art. 36 u.p.z.p. przyznaje mu jeszcze dwie inne możliwości kompensowania straty. Zgodnie bowiem z art. 36 ust. 2 u.p.z.p. zaspokojenie jego roszczenia może nastąpić przez zaoferowanie mu nieruchomości zamiennej (art. 36 ust. 1 pkt 3 u.z.p.), a ponadto – zgodnie z kolejnym ustępem art. 36 u.p.z.p. – właściciel, którego nieruchomość straciła na wartości i który nie skorzystał z żadnego z wyżej opisanych uprawnień, w chwili zbywania nieruchomości „może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości”.

Trybunał zwraca uwagę, że przepisy zawarte w art. 36 u.p.z.p. stały się przedmiotem interpretacji w licznych orzeczeniach sądów powszechnych i Sądu Najwyższego (SN), ponieważ – stosownie do art. 37 ust. 10 u.p.z.p. – „Spory w sprawach, o których mowa w art. 36 ust. 1-3 i ust. 5, rozstrzygają sądy powszechne”. Z punktu

widzenia rozpatrywanej sprawy istotne jest uznanie przez SN, że roszczenia przewidziane w art. 36 ust. 1-3 u.p.z.p. są traktowane przez ustawodawcę jako równorzędne i mają charakter alternatywny (wyłączają się nawzajem), choć nie wszystkie ich przesłanki są tożsame. Zdaniem SN wspólną przesłanką wszystkich roszczeń nie jest doznanie obiektywnego uszczerbku majątkowego przez właściciela nieruchomości, lecz – będące skutkiem uchwalenia lub zmiany planu miejscowego – nowe ukształtowanie jego sytuacji. SN przyjmuje, że wspólną przesłanką przedmiotową roszczeń z art. 36 u.p.z.p. jest wystąpienie, związanej z uchwaleniem planu (jego zmianą), różnicy stanu faktycznego (korzystanie) lub prawnego (przeznaczenie) nieruchomości (por. wyrok SN z 5 lipca 2012 r., sygn. akt IV CSK 619/11).

1.2. Zakres zarzutów i *petitum* wniosku.

1.2.1. Wnioskodawca zarzucił, że wyżej przedstawiony system ochrony 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. Od tego dnia, wraz z wejściem w życie ustawy, po raz pierwszy wprowadzono do systemu prawnego roszczenia kompensujące właścicielom wprowadzone planami ograniczenia w korzystaniu z ich praw (art. 36 u.z.p.). Ponieważ cytowany wyżej art. 68 ust. 1 u.z.p. wyłączył te roszczenia w sytuacji, w której plan zagospodarowania przestrzennego obowiązywał w dniu wejścia w życie ustawy, a obecnie obowiązująca ustawa z 2003 r. w ogóle nie zawiera przepisu przejściowego dotyczącego sytuacji prawnej osób posiadających nieruchomości „zamrożone” przed 1 stycznia 1995 r., więc oczywiste jest, że zdarzenie, z którym wiążą się roszczenia, tj. uchwalenie lub zmiana planu miejscowego, musi wystąpić pod rządem obowiązującej ustawy. Brak przepisów przejściowych wyłącza możliwość zgłaszania tych roszczeń przez właścicieli nieruchomości objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego obowiązującymi przed dniem wejścia w życie ustawy z 2003 r., tym bardziej – przed dniem wejścia w życie poprzednio obowiązującej ustawy z 1994 r. W konsekwencji sytuacja prawna właścicieli nieruchomości, których nieruchomości zostały „zamrożone” na inwestycje publiczne wcześniej, często jeszcze w czasach PRL, jest nieporównywalnie gorsza niż tych, których nieruchomości przeznaczono na cele publiczne po 31 grudnia 1994 r. Po tej dacie bowiem miała już zastosowanie dyspozycja art. 36 ust. 1 u.z.p., a później art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

1.2.2. Brak ochrony wskazanej grupy właścicieli, prowadzący do oczywistego zróżnicowania sytuacji prawnej w ramach ogółu właścicieli nieruchomości objętych planami miejscowymi, stał się podstawą sformułowania przez wnioskodawcę w stosunku do obecnie obowiązującego przepisu, tj. art. 36 ust. 1 u.p.z.p, zarzutu naruszenia art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1, w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji 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.; dalej: Protokół). Zdaniem RPO nieprzyznanie roszczeń pewnej grupie właścicieli nieruchomości, a także zastosowane przez ustawodawcę kryterium zróżnicowania ich sytuacji, jakim jest data pierwotnego „zamrożenia” nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego, jest arbitralne, ma charakter przypadkowy i nie znajduje uzasadnienia konstytucyjnego.

Oczekiwania wnioskodawcy co do zakresu i skutków orzeczenia Trybunału nie są jednak w pełni jasne. Z jednej strony bowiem wnioskodawca ma świadomość, że unormowanie prawne roszczeń osób, których nieruchomości zostały „zamrożone” przed 1 stycznia 1995 r., wymaga rozwiązania kilku problemów i nie może się dokonać mocą prostej trybunalskiej derogacji określonej jednostki redakcyjnej u.p.z.p. Takie przekonanie wyraził też wprost Marszałek Sejmu, który stwierdził, że „niezbędna jest interwencja ustawodawcy zmierzająca do kompleksowego unormowania kwestii ochrony prawnej

właścicieli nieruchomości objętych ograniczeniami inwestycyjnymi wprowadzonymi przed 1995 r.” (s. 30 pisma). Z drugiej strony, RPO chciał uniknąć zarzutu, że jego wniosek zmierza w istocie do uzupełnienia ustawy o unormowanie w niej nieprzewidziane, co w konsekwencji mogłoby prowadzić do umorzenia postępowania przed Trybunałem, który – jako „ustawodawca negatywny” – nie jest władny narzucać ustawodawcy „pozytywnemu” określonych unormowań. Trybunał nie ma bowiem kompetencji do kontrolowania zaniechań legislacyjnych.

1.2.3. Efektem tego podwójnego ograniczenia jest wniosek o charakterze zakresowym, który zmierza do usunięcia z treści kwestionowanego art. 36 ust. 1 u.p.z.p. przesłanki roszczenia w postaci wykazania „zmiany w stosunku do dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości lub jej dotychczasowego przeznaczenia”, przy czym usunięcie tej przesłanki miałoby – według wniosku RPO – dotyczyć tylko tych sytuacji, w których dana nieruchomość została przeznaczona na cele publiczne zarówno w aktualnym planie zagospodarowania przestrzennego, jak i w planie obowiązującym 1 stycznia 1995 r. (*petitum* wniosku). W uzasadnieniu wnioskodawca podkreślił, że chodzi wyłącznie o „planistyczną rezerwację na cele publiczne”, a nie o „«prywatne», zwykłe zmiany przeznaczenia gruntów, np. z rolnych na inwestycyjne” (s. 5 wniosku), a ponadto – wyraźnie zawęził wniosek do przypadków najbardziej dotkliwych dla właściciela, w których skutkiem zmiany planu jest zakaz zabudowy nieruchomości (s. 6 wniosku).

2. Dopuszczalność kontroli konstytucyjnej.

2.1. Kwestia pominięcia legislacyjnego.

2.1.1. Mimo szczególnej staranności, z jaką RPO sformułował zakresowy wniosek o kontrolę konstytucyjności art. 36 ust. 1 u.p.z.p., nie sposób podzielić zapatrywania wnioskodawcy, że sygnalizowany przez niego problem konstytucyjny naruszenia własności można usunąć przez prostą derogację fragmentu kwestionowanego przepisu. Trybunał podziela stanowisko Marszałka Sejmu, który dostrzega potrzebę kompleksowego unormowania problemu. Nie oznacza to jednak, że wniosek RPO należy uznać za zmierzający do zainicjowania kontroli konstytucyjnej zaniechania legislacyjnego. W ocenie Trybunału, w rozpoznawanej sprawie zachodzi przypadek pominięcia legislacyjnego, które występuje, gdy ustawodawca, podejmując w danym akcie prawnym regulację określonej sfery życia społecznego, czyni to z pominięciem pewnych elementów niezbędnych dla zachowania konstytucyjnych standardów, zwłaszcza dla poszanowania praw człowieka i obywatela.

Jak czytamy w orzeczeniu z 3 grudnia 1996 r. (sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52, s. 499): „Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z [K]onstytucją powinien był unormować”. Takie stanowisko zostało potwierdzone w późniejszych orzeczeniach, także pod rządem Konstytucji z 1997 r. (por. wyroki z: 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33, s. 198; 30 maja 2000 r., sygn. K 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112, s. 595; 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256, s. 1240; 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40; 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 149).

Szczególnym przykładem pominięcia legislacyjnego może być brak przepisów intertemporalnych. Z ogólnej zasady prawa intertemporalnego wynika, że w przypadku braku przepisów przejściowych nowa ustawa ma zastosowanie na przyszłość, tj. do określenia skutków zdarzeń prawnych, które mają miejsce po jej wejściu w życie (*tempus regit actum*; zasada bezpośredniego działania ustawy nowej). Ponadto gdy stan prawny powstały na skutek określonego zdarzenia jest rozciągnięty w czasie i funkcjonuje w oderwaniu od swego źródła, zasada bezpośredniego działania ustawy nowej nakazuje stosować ją także do określenia skutków zdarzeń wcześniejszych, jeśli skutki te trwają

nadal (np. obowiązująca ustawa określa treść prawa własności, nawet jeśli nabycie nastąpiło pod rządem dawnego prawa). W pewnych sytuacjach zachowanie standardów konstytucyjnych, zwłaszcza zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) oraz zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji), może jednak wymagać stosowania nowych przepisów w zakresie szerszym, niżby to wynikało z zasad ogólnych. W takich przypadkach brak w ustawie stosownych przepisów intertemporalnych należy kwalifikować jako podlegające trybunalskiej kontroli pominięcie legislacyjne.

2.1.2. Zdaniem Trybunału opisana sytuacja ma miejsce w rozpatrywanej sprawie. Ponieważ przewidziane w kwestionowanym art. 36 ust. 1 u.p.z.p. roszczenia są ściśle związane z przesłanką przedmiotową w postaci uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, które kształtują nową sytuację (faktyczną lub prawną) właściciela nieruchomości (przez RPO określaną w skrócie jako „wykazanie zmiany”), nie ulega wątpliwości, że dla stosowania tego przepisu zdarzenie będące źródłem zmiany musi wystąpić pod rządem nowej ustawy. Trybunał podkreśla przy tym, że przewidzianej w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. przesłance „zmiany korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem” nie można, w sposób generalny, odmówić racjonalności. Jeśli zmiana nie zachodzi, to nie jest spełniony warunek konstytucyjny powstania roszczenia. Dlatego brak w ustawie przepisów o możliwości stosowania art. 36 ust. 1 u.p.z.p. do zmian sprzed jej wejścia w życie RPO trafnie odczytuje jako normę, przyznającą roszczenia wyłącznie właścicielom tych nieruchomości, których nowa sytuacja (faktyczna lub prawna) została ukształtowana na skutek uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, dokonanych już po dacie wejścia w życie ustawy, tj. po 10 lipca 2003 r. (art. 89 u.p.z.p.). *A contrario* z normy tej wynika bezwzględne wyłączenie roszczeń właścicieli, których sytuację ukształtowały wcześniejsze uchwały gmin lub akty innej władzy planistycznej. Pewna grupa właścicieli, a mianowicie ta, której nieruchomości zostały „zamrożone” pod rządem ustawy z 1994 r., jest chroniona (art. 36 u.p.z.p.). Poza zakresem zainteresowania ustawodawcy ciągle jednak pozostaje grupa właścicieli dotkniętych wcześniejszymi decyzjami planistycznymi, co legło u podstaw wniosku RPO. Gdyby ustawodawca, w przepisie przejściowym, uregulował sytuację grupy właścicieli nieruchomości objętych rezerwacją planistyczną jeszcze przed wejściem w życie ustawy z 1994 r., wówczas treść normy wyrażonej w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. uległaby zmianie: wyłączenie roszczeń nie miałoby charakteru bezwzględnego. Uzupełnienie ustawy przez dodanie przepisu przejściowego wzbogaciłoby treść normy wynikającej z art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

Ustalenie, że mamy do czynienia z pominięciem (a nie – zaniechaniem) legislacyjnym nie musi oznaczać naruszenia Konstytucji. Ocena, czy wskazane pominięcie mieści się w standardach konstytucyjnych, zostanie przeprowadzona w dalszej części uzasadnienia. Obecnie Trybunał stwierdził, że kontrola konstytucyjna jest dopuszczalna, chociaż wnioskodawca w istocie kwestionuje brak w ustawie określonego unormowania.

2.2. Kwestia powtórnej kontroli konstytucyjnej.

2.2.1. RPO w swym wniosku dostrzegł też drugi problem, pojawiający się w związku z inicjowaną kontrolą konstytucyjną. Jeśli bowiem, jak to wyżej ustalono, zarzuty wnioskodawcy dotyczą pominięcia w ustawie przepisu przejściowego odnoszącego się do właścicieli, których nieruchomości są objęte rezerwacją planistyczną sprzed 1 stycznia 1995 r., to natychmiast pojawia się refleksja, że poprzednia ustawa taki przepis zawierała. Był nim art. 68 ust. 1 u.z.p., odmawiający ochrony prawnej tej właśnie grupie właścicieli. Trybunał dokonał kontroli tego przepisu (orzeczenie z 5 grudnia 1995 r., sygn. K 6/95) i uznał, że nie narusza on obowiązujących wówczas standardów konstytucyjnych. Mogłoby

to uzasadnić konkluzję, że Trybunał oceniał już normę prawną będącą przedmiotem rozpatrywanego obecnie wniosku RPO, a mianowicie normę, zgodnie z którą przepisów o rekompensacie dla właścicieli nieruchomości dotkniętych zmianą planu zagospodarowania nie stosuje się do planów obowiązujących przed 1 stycznia 1995 r. W poprzednim stanie prawnym norma ta była wprost wyrażona w art. 68 ust. 1 u.z.p., a obecnie wynika *a contrario* z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. W tej sytuacji powstaje wątpliwość, czy na przeszkodzie rozpoznawaniu wniosku RPO nie stoi zasada *ne bis in idem*. Zasada ta służy stabilizacji sytuacji powstałych w wyniku ostatecznego orzeczenia Trybunału. Z uwagi na specyfikę postępowania przed Trybunałem zasada *ne bis in idem* jest rozumiana w sposób szczególny, gdyż – nawet w razie pełnej zbieżności przedmiotu i wzorców kontroli – musi ustąpić miejsca zasadzie praworządności, nietolerującej istnienia w systemie prawa norm sprzecznych z Konstytucją. Nie oznacza to, że dokonana uprzednio ocena konstytucyjna określonego przepisu prawnego, z punktu widzenia tych samych zarzutów, może być uznana za prawnie obojętną (por. wyroki z: 23 października 2006 r., sygn. SK 42/04, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 125; 27 marca 2007 r., sygn. SK 9/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 31).

2.2.2. Mimo sygnalizowanej wyżej zbieżności normy w poprzednim stanie prawnym wyrażonej wprost w art. 68 u.z.p., a obecnie wynikającej *a contrario* z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., Trybunał podziela stanowisko wnioskodawcy i uczestników postępowania, że w rozpatrywanej sprawie nie zachodzą przesłanki stosowania reguły *ne bis in idem*. Zbieżność przedmiotu kontroli dokonanej przez Trybunał w 1995 r. i dokonywanej obecnie jest pozorna. Wprawdzie – na gruncie zarówno poprzednio jak i obecnie obowiązującej ustawy planistycznej – ustawodawca odmawia ochrony prawnej tej samej grupie właścicieli nieruchomości (poprzednio uczynił to wprost w art. 68 ust. 1 u.z.p., obecnie – przez pominięcie), jednak ze względu na zmienione okoliczności tej decyzji ustawodawcy i otoczenie prawne ocenianej normy (kontekst normatywny), wynik kontroli konstytucyjnej obecnego stanu prawnego nie musi być zbieżny z wynikiem zawartym w orzeczeniu Trybunału z 1995 r. Zdaniem Trybunału zachodzą trzy różnice w ukształtowaniu stanu prawnego poddanego kontroli konstytucyjnej w sprawie o sygn. K 6/95 i w sprawie obecnie rozpatrywanej. Dwie z nich mają charakter szczegółowy, trzecia – ogólny.

Po pierwsze, wyrażone w art. 68 ust. 1 u.z.p. wyłączenie ochrony właścicieli, których nieruchomości zostały „zamrożone” przed dniem wejścia w życie ustawy, z założenia miało charakter czasowy. Ustawa przewidywała bowiem utratę mocy obowiązującej przez plany zagospodarowania przestrzennego istniejące w dniu jej wejścia w życie, chyba że konkretny plan został zmieniony po tej dacie, na zasadach określonych w ustawie. Początkowo, utrata mocy planów miała nastąpić po 5 latach od wejścia w życie ustawy (art. 67 ust. 1 u.z.p.), ale następnie ustawodawca oddalał ten moment w czasie. Ostatecznie plany utraciły moc 31 grudnia 2003 r., na podstawie art. 87 ust. 3 u.p.z.p. Poprzednie rozstrzygnięcie Trybunału, wydane po niespełna roku obowiązywania ustawy z 1994 r., oparte więc było na założeniu, że stan zawieszenia właścicieli nieruchomości „zamrożonych” jest przejściowy i ma być przedłużony o pięć lat. Okres ten miał służyć przyjęciu rozwiązań systemowych, czyli nowych planów zagospodarowania, które niewątpliwie są racjonalnym i konstytucyjnie uzasadnionym sposobem kształtowania praw właścicieli nieruchomości w imię dobra wspólnego, jakim jest przestrzeń publiczna. Wielokrotne przedłużanie terminów obowiązywania starych planów, w powiązaniu z nagminnym brakiem nowych planów, prowadzi do konkluzji, że przyjęte wówczas przez Trybunał założenia przestały być aktualne, zanim została uchwalona nowa ustawa. Na pewno nie można ich przyjąć na gruncie obowiązującej ustawy, obligującej gminy do uchwalania planów „docelowych”, które na długie lata zorganizują przestrzeń komunalną.

Po drugie, w obecnie rozpatrywanej sprawie, zasadnicze znaczenie ma ograniczenie

kontroli konstytucyjnej do tych tylko przypadków, w których gmina w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalonym już pod rządem ustawy z 2003 r., przejęła przeznaczenie danej nieruchomości z planu obowiązującego przed dniem wejścia w życie ustawy z 1994 r. (tj. przed 1 stycznia 1995 r.). Chodzi zatem wyłącznie o te przypadki rezerwacji planistycznej, które zostały zweryfikowane i uznane przez gminę za celowe (niezbędne), co znalazło wyraz w nowo uchwalonych aktach prawa miejscowego.

Po trzecie, choć zasada równości wobec prawa i zasada równej dla wszystkich ochrony własności zawarte były także w przepisach konstytucyjnych pozostawionych w mocy, stanowiących wzorce kontroli konstytucyjnej w orzeczeniu o sygn. K 6/95, to jednak standardy te, zwłaszcza po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r., są silniej ugruntowane. Zdaniem Trybunału, przy ich określaniu nie można pominąć stanowiska Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), który – oceniając na skutek skarg obywateli polskich sytuację właścicieli nieruchomości „zamrożonych” mocą planów sprzed 1995 r. – wielokrotnie stwierdził naruszenie przez Polskę Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284, ze zm.), a w szczególności art. 1 Protokołu. ETPC zarzucił Polsce naruszanie praw właścicieli w sposób systemowy (por. wyroki: z 14 listopada 2006 r. w sprawie *Skibińscy przeciwko Polsce*, skarga Nr 52589/99; z 17 lipca 2007 r. w sprawie *Rosiński przeciwko Polsce*, skarga nr 17373/02; z 6 września 2007 r. w sprawie *Skrzyński przeciwko Polsce* (skarga Nr 38672/02); z 26 lutego 2008 r. w sprawie *Buczkiwicz przeciwko Polsce*, skarga Nr 10446/03; z 8 stycznia 2008 r. w sprawie *Pietrzak przeciwko Polsce*, skarga Nr 38185/02; z 7 grudnia 2010 r. w sprawie *Tarnawczyk przeciwko Polsce*, skarga Nr 27480/02). Choć rozstrzygnięcia ETPC nie przesądzają o słuszności argumentacji wnioskodawcy i niekonstytucyjności kwestionowanego przez niego stanu prawnego, to jednak wytyczają standard ochrony własności, do którego polski ustawodawca jest zobowiązany dążyć.

2.3. Kwestia zakresu czasowego stosowania Konstytucji.

Analizując dopuszczalność rozpoznania wniosku złożonego przez RPO Trybunał nie może pominąć faktu, że wniosek ten zmierza do objęcia kontrolą konstytucyjną skutków zdarzeń prawnych sprzed co najmniej 20 lat. Trybunał w kilku orzeczeniach wyraził stanowisko, zgodnie z którym standardów aktualnie obowiązującej Konstytucji nie stosuje się do oceny zdarzeń prawnych mających miejsce przed jej wejściem w życie (np. wyrok z 24 kwietnia 2014 r., sygn. SK 56/12, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 42). W rozpatrywanej sprawie wnioskodawca domaga się objęcia ochroną właścicieli, których nieruchomości zostały „zamrożone” przed 1 stycznia 1995 r. Z założenia chodzi zatem o naruszenia prawa własności spowodowane przyjęciem (zmianą) planu zagospodarowania przestrzennego jeszcze w okresie przedkonstytucyjnym.

Nie negując określonych w orzecznictwie reguł intertemporalnych dotyczących stosowania Konstytucji, zwłaszcza ustalenia, zgodnie z którym – co do zasady – działa ona na przyszłość od chwili wejścia w życie (17 października 1997 r.), Trybunał stwierdza, że reguły te nie stoją na przeszkodzie rozpoznaniu wniosku RPO. Wnioskodawca wiąże bowiem zarzut niekonstytucyjności nie z samym faktem objęcia danej nieruchomości rezerwacją planistyczną sprzed 1995 r., lecz z powtórzeniem tej rezerwacji w uchwale rady gminy przyjętej pod rządem ustawy z 2003 r., a zatem – na pewno po wejściu w życie Konstytucji. Gdyby nie postanowienie aktualnie obowiązującego planu miejscowego, przejmujące wcześniej określone przeznaczenie danej nieruchomości, nieruchomość ta byłaby zwolniona, co oznaczałoby odzyskanie przez właściciela pełni władztwa faktycznego i prawnego nad przedmiotem swego prawa.

Podsumowując dotychczasowe spostrzeżenia Trybunał stwierdza, że szczególne

określenie przedmiotu kontroli konstytucyjnej, którym jest pominięcie przez ustawodawcę, ocenianej wcześniej przez Trybunał, normy intertemporalnej odnoszącej się do ściśle określonej grupy właścicieli, nie stoi na przeszkodzie rozpoznaniu wniosku. Okoliczność, że ograniczenie własności, którego rekompensaty domaga się RPO w swym wniosku, jest bardzo odległe w czasie (nastąpiło co najmniej 20 lat temu), nie może jednak pozostać bez wpływu na ukształtowanie roszczeń właścicieli dotkniętych planami zagospodarowania przestrzennego sprzed 1995 r. (por. cz. III, pkt 4).

3. Ocena konstytucyjności pominięcia roszczeń właścicieli nieruchomości „zamrożonych” przed 1 stycznia 1995 r.

3.1. Rekompensata ograniczeń prawa własności wynikających z uchwalenia planu miejscowego jako standard konstytucyjny realizujący zasadę sprawiedliwości społecznej.

3.1.1. Konsekwencją dokonanych wyżej ustaleń jest stwierdzenie, że kontroli konstytucyjnej podlega art. 36 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie, w jakim (bezwzględnie, całkowicie) wyłącza roszczenia właścicieli nieruchomości, przeznaczonych na cele publiczne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obowiązującym przed wejściem w życie ustawy z 1994 r., tj. przed 1 stycznia 1995 r., i jednocześnie takie ich przeznaczenie zostało utrzymane w planie miejscowym uchwalonym po wejściu w życie ustawy z 2003 r., tj. po 10 lipca 2003 r. Trybunał zwraca uwagę, że w uzasadnieniu wniosku RPO zawęził zakres kontroli do przypadków, gdy wynikające z planu miejscowego ograniczenie wykonywania własności jest najbardziej dotkliwe dla właścicieli, ponieważ polega na zakazie zabudowy nieruchomości. Zawężenie to nie znalazło jednak odzwierciedlenia w *petitum* wniosku. W ocenie Rzecznika adekwatnym wzorcem kontroli jest przede wszystkim art. 64 ust. 2 Konstytucji, w powiązaniu z zasadami: równości (art. 32 ust. 1), proporcjonalności (art. 31 ust. 3) oraz zasadami sprawiedliwości społecznej, jakimi winno się kierować praworządne państwo (art. 2 Konstytucji).

3.1.2. Ocenę konstytucyjną kwestionowanego przepisu Trybunał rozpoczyna od stwierdzenia, że ustrojodawca, gwarantując poszanowanie i równą dla wszystkich ochronę własności (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji), 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 Trybunału, 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 – por. art. 35 u.p.z.p.) 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 (por. art. 6 u.p.z.p., art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.). 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”.

3.1.3. Zdaniem Trybunału dopuszczalność ograniczeń prawa własności wynikających z obu ustaw planistycznych nie wymaga głębszego uzasadnienia, gdyż także wnioskodawca uznaje, że – 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 wypłacenemu 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.

Dla Trybunału jest oczywiste, że wprowadzenie 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 – jak wyżej wskazano – 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 (por. J. Parchomiuk [w:] *System Prawa Administracyjnego t. 12, Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 450-455, zwł. nb 59).

3.2. Naruszenie zasady równej ochrony własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji) i zasady sprawiedliwości społecznej przez pozbawienie prawa do rekompensaty (art. 2 Konstytucji).

3.2.1. Z uwag zawartych w cz. III, pkt 1 uzasadnienia wynika, że ustawodawca konsekwentnie odmawia rekompensaty właścicielom nieruchomości, których prawo własności zostało ograniczone przed wejściem w życie ustawy z 1994 r. Trybunał podziela

zapatrywanie wnioskodawcy, że stan ten oznacza naruszenie przysługującego im prawa własności. Dla uzasadnienia tej tezy celowe jest przytoczenie fragmentów przywołanych wyżej orzeczeń ETPC, w których Trybunał ten orzekał w sprawach skarżących obywateli polskich. ETPC stwierdzał naruszenie art. 1 Protokołu przez 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. W ocenie ETPC, w takich wypadkach prawo własności traciło swój pewny i nienaruszalny charakter.

Można mieć wątpliwości, czy wszystkie wskazane przez ETPC negatywne skutki „zamrożenia” nieruchomości wymagają rekompensaty, a zwłaszcza, czy na gruncie prawa polskiego uzasadnione byłoby zadośćuczynienie za pozostawanie w stanie niepewności prawnej i zagrożenia wywłaszczeniem, które jest postacią szkody niemajątkowej (krzywdy). Nie ulega natomiast wątpliwości, że brak możliwości realizowania inwestycji, który w swej treści odpowiada obciążeniu nieruchomości służebnością bierną (art. 285 k.c.), jak również utrata wartości rynkowej nieruchomości, która – na skutek przeznaczenia jej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cel publiczny – w praktyce staje się niezbywalna, są przykładem rzeczywistej szkody majątkowej, poniesionej przez właściciela nieruchomości objętej rezerwacją planistyczną. W literaturze zwraca się uwagę, że uszczerbek majątkowy właściciela może wynikać nie tylko z postanowień planu miejscowego dotyczących bezpośrednio jego nieruchomości; przeznaczenie terenu np. na budowę drogi o dużym natężeniu ruchu może pociągnąć za sobą spadek wartości nieruchomości sąsiednich (zob. J. Parchomiuk, jw., s. 455).

3.2.2. Trybunał przyjmuje, że w celu zbadania konstytucyjności art. 36 ust. 1 u.p.z.p. z punktu widzenia podstawowego zarzutu sformułowanego przez wnioskodawcę, tj. 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. Wnioskodawca prawidłowo wskazał cechę relewantną sytuacji właścicieli objętych ochroną; jest nią „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” (s. 20 wniosku). Trybunał w pełni podziela zapatrywanie wnioskodawcy, który twierdzi że uciążliwość 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.

W konsekwencji, w świetle przedstawionych argumentów, Trybunał uznaje, że zarzut nierównej ochrony właścicieli nieruchomości przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne, to znaczy naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji, jest uzasadniony.

3.2.3. Trybunał podkreśla przy tym, że przedstawiona ocena ma zastosowanie także do tych stanów faktycznych, w których – ze względu na spóźnione opracowanie i uchwalenie planu miejscowego przez gminę – nie ma ciągłości przeznaczenia nieruchomości na cel publiczny. Chodzi o sytuacje, gdy plan zagospodarowania przestrzennego, w którym nastąpiło pierwotne „zamrożenie” inwestycyjne danej nieruchomości utracił następnie moc, zanim – już pod rządem ustawy z 2003 r. – został uchwalony „nowy” plan miejscowy przejmujący postanowienia dawnego planu. W tym czasie nieruchomość zwykle objęta jest postanowieniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium, w odróżnieniu od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie jest wprowadzanie aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 5 u.p.z.p.) i nie zawiera postanowień prawnie wiążących, jednak w praktyce – na co zwraca uwagę Rzecznik – równie skutecznie blokuje inwestycje właściciela.

Podzielając to zapatrywanie wnioskodawcy, a także kierując się zasadą ciągłości działań planistycznych (por. wyrok z 9 lutego 2010 r., sygn. P 58/08, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 9, w którym Trybunał stwierdził zakresową niekonstytucyjność art. 37 ust. 1 u.p.z.p.), Trybunał uznaje, że swego rodzaju przerwa w formalnym ograniczeniu praw właściciela nie przekreśla jego prawa do równego traktowania, jeśli tylko pierwotne ograniczenie zostało powtórzone w planie miejscowym uchwalonym pod rządem ustawy z 2003 r.

3.2.4. Wyżej powołany (część III, pkt 3.2.3.) przykład odmiennego traktowania właścicieli, których prawo własności zostało ograniczone dla realizacji celu publicznego, pokazuje jednocześnie, że na gruncie kwestionowanego przepisu ciężar ekonomiczny inwestycji podejmowanych przez władze publiczne dla dobra wspólnoty nie jest rozłożony równomiernie. Właściciele, którym ustawodawca odmówił rekompensaty finansowej znoszonego przez nich od wielu lat ograniczenia własności, niewątpliwie ponoszą większy koszt realizacji celu publicznego. Zdaniem Trybunału, przesądza to o naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Skład orzekający podziela wyrażane wielokrotnie w orzecznictwie Trybunału stanowisko, że problem naruszenia zasady sprawiedliwości wiąże się z naruszeniem zasady równości (zob. wyrok z 28 marca 2007 r., sygn. K 40/04, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 33). Sprawiedliwość społeczna jest ujmowana jako „«powinność określonych działań względem innych podmiotów z punktu widzenia równości», zakładająca równowagę między obciążeniami a nagrodami oraz korzyści wzajemne” (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, t. V, s. 61). Trybunał w jednym ze swych orzeczeń uznał, że naruszeniem tych zasad jest przerzucenie na gminę zobowiązań indywidualnego podmiotu (zob. wyrok TK z 15 marca 2005 r., sygn. K 9/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 24). 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).

3.2.5. W związku ze stwierdzeniem naruszenia art. 64 ust. 2 i wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej Trybunał uznaje, że – z punktu widzenia treści wniosku RPO – kontrola zgodności kwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu jest zbędna. W tym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

3.3. Nieprzyznanie ochrony właścicielom nieruchomości „zamrożonych” przed 1 stycznia 1995 r. w świetle zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

3.3.1. Wadliwość kwestionowanej przez wnioskodawcę regulacji pogłębia fakt, że nie można wskazać żadnej konstytucyjnie chronionej wartości, która uzasadniałaby pozbawienie właścicieli nieruchomości „zamrożonych” przed 1 stycznia 1995 r. ochrony prawnej, jaka przysługuje właścicielom nieruchomości ograniczonych w swoim prawie przez plany miejscowe uchwalone po tej dacie. Wnioskodawca nie poprzestał na wykazaniu nierównego traktowania właścicieli nieruchomości dotkniętych planami miejscowymi. Konstatując nierówność na gruncie art. 64 ust. 2, a także art. 32 ust. 1 Konstytucji, rozważał czy nie występują okoliczności usprawiedliwiające to zróżnicowanie. W szczególności RPO analizował brak ochrony w świetle zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Gdyby za pominięciem ochrony pewnej grupy właścicieli przemawiały względy wskazane w tym przepisie, należałoby przeprowadzić test proporcjonalności i dopiero w zależności od jego wyniku formułować zarzut naruszenia Konstytucji. Na tle ocenianego stanu prawnego trudno jednak 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 uczestników postępowania, 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.

3.3.2. Zdaniem Trybunału, zważywszy na zakres wniosku, trudno przyjąć, by ciężar ekonomiczny roszczeń właścicieli nieruchomości „zamrożonych” przed wejściem w życie ustawy z 1994 r. mógł zagrozić równowadze budżetowej. Los nieruchomości przeznaczonych na realizację celów publicznych w planach zagospodarowania przestrzennego obowiązujących 31 grudnia 1994 r., a zatem – co najmniej 20 lat temu, na pewno jest zróżnicowany i obejmuje trzy grupy sytuacji. Po pierwsze, część celów publicznych założonych w tych planach została zrealizowana, co oznacza, że nieruchomości przeznaczone pod inwestycje musiały być wywłaszczone, co z kolei oznacza, że właściciele otrzymali odszkodowanie i nie mogą zgłaszać roszczeń związanych z wcześniejszą zmianą przeznaczenia nieruchomości, choćby stan zawieszenia (od chwili „zamrożenia” do wywłaszczenia) trwał kilka, a nawet kilkanaście lat. W każdym razie, wniosek RPO na pewno nie obejmuje tej grupy właścicieli. Po drugie, z realizacji pewnych celów publicznych, planowanych ponad 20 lat temu, władza mogła się wycofać lub zmienić ich lokalizację, zwalniając tym samym nieruchomości wcześniej objęte rezerwacją planistyczną. Jeśli to zwolnienie znalazło swój wyraz w postanowieniach

aktualnego planu miejscowego, także nie ma mowy o rekompensacie dla właściciela nieruchomości niegdyś „zamrożonej”. Po trzecie wreszcie, są sytuacje, gdy realizacja celu publicznego ciągle nie nastąpiła, ale nadal jest planowana w niezmienionym kształcie, czego odzwierciedleniem jest plan miejscowy uchwalony pod rządem aktualnie obowiązującej ustawy. Wniosek RPO, co należy podkreślić, obejmuje tylko tego rodzaju sytuacje. Obawy, że przyznanie rekompensaty tej tylko grupie właścicieli, najdłużej dotkniętych konsekwencjami rezerwacji planistycznej, zagrozi równowadze budżetowej, w ocenie Trybunału nie mogą być brane pod uwagę jako argument konstytucyjny uzasadniający odmowę tejże rekompensaty. Nawet Marszałek Sejmu w swym stanowisku przyznał, że w niniejszej sprawie dążenie do ochrony budżetów gminnych przed ewentualnymi roszczeniami właścicieli dotkniętych szkodą planistyczną nie ma znaczenia decydującego. Trybunał odrzuca więc stanowisko, zgodnie z którym nieprzyznanie roszczeń właścicielom znajduje konstytucyjne uzasadnienie w konieczności ochrony budżetów gminnych. Odrzuca je tym bardziej, że w ocenie Trybunału – o czym mowa poniżej – dopuszczalne byłoby, sugerowane przez wnioskodawcę, ograniczenie zakresu roszczeń właścicieli nieruchomości „zamrożonych” przed 1995 r. w stosunku do roszczeń przyznanych w art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

W konsekwencji Trybunał stwierdza, że wynikające z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. i kwestionowane przez wnioskodawcę wyłączenie roszczeń właścicieli nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia w zasadzie proporcjonalności, gdyż nie służy ono żadnej z wartości, która w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji może leżeć u podstaw ograniczenia prawa własności.

4. Skutki wyroku.

Mocą niniejszego wyroku Trybunał stwierdził, że kwestionowany przez RPO art. 36 ust. 1 u.p.z.p. jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej, przez to że pomija roszczenia właścicieli, których nieruchomości zostały objęte rezerwą planistyczną sprzed 1995 r., jeśli rezerwa ta została utrzymana w miejscowych planach uchwalonych pod rządem ustawy z 2003 r.

Ponieważ wyrok dotyczy pominięcia legislacyjnego, które prowadzi do nieuzasadnionego konstytucyjnie zróżnicowania sytuacji właścicieli, 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. Trybunał przypomina jednak swój utrwalony pogląd, 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 (...). Do takiego postępowania zobowiązuje je art. 8 Konstytucji.” (zob. wyrok z 2 czerwca 2010 r., sygn. SK 38/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 46; zob. również wyroki z: 12 lipca 2010 r., sygn. P 4/10, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 58 oraz z 9 grudnia 2014 r., sygn. K 46/13, niepublikowany).

Trybunał dostrzega problemy, jakie może rodzić objęcie ochroną grupy właścicieli nieruchomości „zamrożonych” przed 1995 r. Trybunał podziela w tym względzie przekonanie Marszałka Sejmu, że uzupełnienie 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 jedyne 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.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.