

RCL DPIO 5604-7/15

ANALIZA  
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO  
Z DNIA 18 GRUDNIA 2014 R., SYGN. AKT K 50/13

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. **Metryka orzeczenia:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt K 50/13. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 stycznia 2015 r. pod poz. 22.

2. **Sentencja orzeczenia:**

W niniejszym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że **art. 36 ust. 1** ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199) **w zakresie**, w jakim wyłącza roszczenia właścicieli lub użytkowników wieczystych, których nieruchomości zostały przeznaczone na cel publiczny w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obowiązującym 31 grudnia 1994 r., jeśli takie przeznaczenie zostało utrzymane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym pod rządem aktualnie obowiązującej ustawy, **jest niezgodny** z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

3. **Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:**

Przepis art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej dalej „ustawą o planowaniu z 2003”, w zakresie wskazanym w sentencji orzeczenia nie utracił mocy obowiązującej na skutek wejścia w życie przedmiotowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z uwagi na fakt, iż orzeczona niekonstytucyjność została stwierdzona w związku z zaistnieniem pominięcia ustawodawczego, opierającego się na ustaleniu, iż w uchwalonych przepisach „brakowało pewnych elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia ustawy zasadniczej”.

#### 4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Ustawa o planowaniu z 2003 określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy – przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

W myśl art. 4 ustawy o planowaniu z 2003 ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Skutkiem objęcia danej nieruchomości miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego jest ograniczenie efektywnego wykonywania prawa własności wobec tej nieruchomości wskutek niemożności zrealizowania swoich planów inwestycyjnych przez jej właściciela albo użytkownika wieczystego. Ustawodawca przewidział jednak pewną formę rekompensaty za objęcie danej nieruchomości miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego stanowiąc w art. 36 ustawy o planowaniu z 2003 regulację, zgodnie z którą 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, żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. W przypadku nieskorzystania z powyższej regulacji gmina może zaoferować również takiemu właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomość zamienną. Skorzystanie przez właściciela albo użytkownika gruntu z opisanego uprawnienia będzie jednak możliwe wyłącznie w sytuacji, której osoby te wykażą, że korzystanie z tej nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe z uwagi na uchwalenie lub zmianę planu miejscowego. Kolejnym ograniczeniem skutkującym brakiem możliwości skorzystania z ww. uprawnienia jest fakt, że uchwalenie albo zmiana planu zagospodarowania przestrzennego muszą nastąpić pod rządami ustawy o planowaniu z 2003. Dzieje się tak z uwagi na fakt, iż wspomniana wyżej ustawa nie zawiera właściwych przepisów intertemporalnych, które umożliwiałyby przyznanie rekompensaty także właścicielom, których nieruchomości objęte zostały miejscowym planem zagospodarowania przed dniem jej obowiązywania.

Przywołana powyżej regulacja stanowi niemal dosłowne powtórzenie przepisu zawartego w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415, z późn.), zwana dalej „ustawą z 1994”, która to ustawa jako pierwsza, po zmianie ustroju, określała prawa osób, których nieruchomości zostały objęte rezerwacją pod inwestycje publiczne.

Ustawa ta, podobnie jak jej następczyni, nie obejmowała tych nieruchomości, które weszły w skład planu miejscowego przed dniem jej wejścia w życie, gdyż w art. 68 ust. 1 wprowadzała ona regulację, która wprost stanowiła, że do planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących przed dniem jej wejścia w życie (ustawa weszła w życie w dniu 1 stycznia 1995 r.) nie należy stosować nowych zasad.

Tym samym brak przepisów przejściowych wyłącza możliwość zgłaszania tych roszczeń przez właścicieli nieruchomości objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego obowiązującymi przed dniem wejścia w życie ustawy o planowaniu z 2003 r., oraz przed dniem wejścia w życie poprzednio obowiązującej ustawy z 1994 r.

#### **5. Powołany wzorzec konstytucyjny:**

Trybunał Konstytucyjny badał zaskarżoną regulację z wzorcem kontroli zawartym w art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej, o której mowa w art. 2 Konstytucji.

Zanim jednak przystąpił do szczegółowej oceny zaskarżonego przepisu z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi, to poruszył kwestię, czy w analizowanym przypadku występuje pominięcie ustawodawcze, czy może zaniechanie ustawodawcze. Odpowiedź na zadane pytanie ma istotne znaczenie z punktu widzenia kognicji Trybunału, który nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na nie wydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego pominięcie ustawodawcze występuje wówczas, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując tylko fragmentarycznie niektóre zagadnienia. W przypadku aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny jest właściwy do oceny jego konstytucyjności nie tylko w zakresie norm jakie on zawiera, ale również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na charakter objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Prowadzi to do wniosku, że o ile ustawodawcy przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to jeżeli decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana z poszanowaniem przepisów konstytucyjnych (wyrok TK z dnia 21 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01).

W opinii Trybunału Konstytucyjnego w analizowanej sprawie mamy do czynienia z pominięciem ustawodawczym, którego szczególnym przykładem jest brak przepisów intertemporalnych. Z ogólnej zasady prawa intertemporalnego wynika, że w przypadku braku przepisów przejściowych nowa ustawa ma zastosowanie na przyszłość. Jednakże pewne sytuacje

wymuszają zastosowanie nowych przepisów w zakresie szerszym, niżby to wynikało z zasad ogólnych, np. konieczność zastosowania regulacji nowych do zdarzeń wcześniejszych. W takich przypadkach brak w ustawie stosownych przepisów intertemporalnych należy kwalifikować jako podlegające trybunalskiej kontroli pominięcie legislacyjne. Dlatego w omawianej sprawie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kontroli podlegał będzie art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu z 2003, w zakresie w jakim całkowicie wyłącza (pomija) roszczenia właścicieli nieruchomości, przeznaczonych na cele publiczne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obowiązującym 31 grudnia 1994 r., jeśli takie przeznaczenie zostało utrzymane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym pod rządem aktualnie obowiązującej ustawy.

Przechodząc do szczegółowej analizy problemu, Trybunał Konstytucyjny, zauważył, że zgodnie z art. 64 Konstytucji, każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Powyższy przepis Konstytucji nakłada zatem na ustawodawcę obowiązek kształtowania poszczególnych praw podmiotowych o charakterze ekonomicznym w taki sposób, aby zapewnić możliwość czynienia z nich użytku oraz zagwarantować im odpowiednią ochronę (wyrok TK z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09). Natomiast wszelkie ograniczenia prawa własności powinny pozostawać w zgodzie nie tylko z art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej, który stanowi, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty tego prawa, ale również z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który statuuje przesłanki dopuszczenia ograniczenia tego prawa. Zgodnie z tym przepisem ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (zasada proporcjonalności). Z kolei art. 2 Konstytucji, stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana również zasadą lojalności, od dawna traktowana jest przez Trybunał Konstytucyjny, jako oczywista cecha demokratycznego państwa prawnego. Zgodnie z tą zasadą uprawnienia przyznane obywatelom przez państwo nie mogą mieć charakteru uprawnień pozornych, czy też niemożliwych do realizacji ze względów prawnych lub faktycznych albo z uwagi na niejasne określenie warunków korzystania z tych uprawnień. Zasada ta obejmuje również zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony tych interesów majątkowych, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego.

W opinii Trybunału nie budzi wątpliwości, że ingerencja w prawo własności, wynikająca z uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co do zasady spełnia konstytucyjne standardy określone w art. 64 Konstytucji, gdyż 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) oraz proporcjonalna do realizowanego celu (wyznacza ogólne ramy przyszłego wykorzystania nieruchomości). Zdaniem Trybunału dopuszczalność ograniczeń prawa własności wynikających zarówno z ustawy z 1994 jak i z ustawy o planowaniu z 2003 nie wymaga głębszego uzasadnienia, gdyż, co do zasady, mieści się ona 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. Tymczasem, z uwagi na brak stosownego przepisu przejściowego w stosunku do mechanizmu przewidzianego w art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu z 2003 dochodzi do nierównego traktowania właścicieli nieruchomości, w zależności od momentu wejścia ich nieruchomości w skład planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższa regulacja według poglądu Trybunału prowadzi również do odmiennego traktowania właścicieli, których prawo własności zostało ograniczone dla realizacji celu publicznego, pokazując, że 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. Wadliwość analizowanego mechanizmu, zdaniem Trybunału, pogłębia także fakt, że nie można wskazać żadnej konstytucyjnie chronionej wartości, która uzasadniałaby pozbawienie właścicieli nieruchomości przeznaczonych na cel publiczny przed 1 stycznia 1995 r. ochrony prawnej, jaka przysługuje właścicielom nieruchomości ograniczonych w swoim prawie przez plany miejscowe uchwalone po tej dacie. W tym miejscu Trybunał zauważył, że omawiane pominięcie nie służy ani zachowaniu bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ani ochronie środowiska, zdrowia czy moralności publicznej, ani wolności i praw innych osób. W omawianej sytuacji nie znajdzie również zastosowania konstytucyjna wartość, którą jest dbałość o budżet państwa, gdyby nawet zasadę to rozciągnąć na budżety gmin.

Mając na uwadze powyższe Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności zaskarżonej normy w zakresie w jakim wyłącza ona 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.

## II. SKUTKI ORZECZENIA:

Analizowany wyrok ma postać zakresową o cechach orzeczenia o rzw. pominięciu prawodawczym – stwierdza niepełność uregulowania zawartego w kwestionowanym przepisie, polegającą na braku treści koniecznych z punktu widzenia wymagań konstytucyjnych. Należy zatem stwierdzić, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie nie ma skutku derogującego, a jedynie zobowiązujący. Ustawodawca powinien uzupełnić zakwestionowaną regulację w taki sposób, który zapewni realizację norm konstytucyjnych.

## III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

W uzasadnieniu do omawianego wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał na konieczność podjęcia działań legislacyjnych, gdyż omawiany wyrok aktualizuje obowiązek uzupełnienia ustawy w taki sposób, aby odpowiednie roszczenia przysługiwały nie tylko właścicielom dotkniętym zmianami uchwalonymi po raz pierwszy pod rządą aktualnie obowiązującej ustawy, tj. ustawy o planowaniu z 2003, ale także tym, których nieruchomości zostały przeznaczone na cele publiczne jeszcze przed wejściem w życie ustawy z 1994.

Dodatkowo Trybunał zaznaczył, że dostrzega problemy, jakie może rodzić objęcie ochroną grupy właścicieli nieruchomości, które zostały objęte miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego przed 1995 r., dlatego kwestia ta nie powinna zostać rozwiązana wyłącznie za pomocą rozszerzenia zakresu art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu z 2003. W opinii Trybunału mechaniczne rozciągnięcie ochrony przewidzianej w dotychczasowym art. 36 ust. 1 wspomnianej ustawy, także na właścicieli dotkniętych planami zagospodarowania przestrzennego sprzed 1995 r. mogłoby budzić szereg wątpliwości zarówno co do określenia kręgu uprawnionych podmiotów, 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. Ponadto Trybunał zauważył, że stanowiąc przepisy przywracające konstytucyjnie gwarantowaną, równą ochronę własności i poszanowanie zasady sprawiedliwości społecznej, ustawodawca przede wszystkim musi je tak ukształtować, aby

zapobiegały one nieuzasadnionemu wykorzystywaniu roszczeń przez osoby skupujące nieruchomości objęte rezerwą planistyczną po zaniżonych cenach, w celach spekulacyjnych. Zgodnie z sugestią wnioskodawcy, ochrona mogłaby ograniczać jedynie 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.

Odnosząc się natomiast do stosujących prawo organów administracji i sądów orzekających po tym wyroku, Trybunał wyraził stanowisko, „że powinny one same rozstrzygnąć nasuwające się wątpliwości interpretacyjne i aplikacyjne w taki sposób, aby umożliwić wierność konstytucyjnym standardom ochrony praw jednostki.

Wyżej wspomniane wskazówki odnośnie sposobu wykonania wyroku Trybunał Konstytucyjny podniósł również w postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 3 lutego 2015 r. sygn. akt S 1/15, w którym uściślił przedmiotowe zagadnienia.

#### **IV. WYKONANIE ORZECZENIA:**

##### **1. Potrzeba wykonania orzeczenia:**

Mając na uwadze wskazówki Trybunału Konstytucyjnego przedstawione powyżej podjęte działania legislacyjne powinny zmierzać do ich pełnej realizacji.

##### **2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:**

Podmiotem właściwym w zakresie objętym tym wyrokiem jest Minister Infrastruktury i Rozwoju.

##### **3. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:**

W informacji dostępnych w Biuletynie Informacji Publicznej wynika, że obecnie nie są prowadzone żadne działania legislacyjne zmierzające do realizacji ww. wyroku.

Wykonawca  
**DYREKTORA**  
 Departamentu Prawnego i Biurozastępstwa  
*dr Jacek Krzywicki*

