

RCL DPIO 5604-10/10

**ANALIZA**  
**WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**  
**Z DNIA 9 LUTEGO 2010 R., SYGN. AKT P 58/08**

**I. INFORMACJE O ORZECZENIU:**

**1. Metryka orzeczenia:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. akt P 58/08.

Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 15 lutego 2010 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Nr 24, poz. 124.

**2. Sentencja orzeczenia:**

Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.) w zakresie, w jakim wzrost wartości nieruchomości odnosi do kryterium faktycznego jej wykorzystywania w sytuacjach, gdy przeznaczenie nieruchomości zostało określone tak samo jak w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r., który utracił moc z powodu upływu terminu wyznaczonego w art. 87 ust. 3 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

Wyrok zakresowy. Przepis art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie obowiązuje w zakresie określonym w sentencji.

**4. Stan prawny (poddany ocenie Trybunału Konstytucyjnego w orzeczeniu):**

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwana dalej „ustawą o planowaniu”, stanowi w art. 36 ust. 3 i 4, że jeżeli w związku z uchwaleniem albo zmianą planu miejscowego wartość nieruchomości uległa obniżeniu albo wzrosła, a właściciel zbywa tę nieruchomość, to odpowiednio właścicielowi przysługuje odszkodowanie od gminy, równe obniżeniu wartości nieruchomości, albo zobowiązany jest on do uiszczenia na rzecz gminy opłaty od wzrostu wartości tej nieruchomości. W celu obliczenia wzrostu albo obniżenia wartości nieruchomości, art. 37 ust. 1 ustawy o planowaniu określa sposób porównania wartości nieruchomości – „obecnej” do „poprzedniej”. Powyższa regulacja stanowi, iż wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości (art. 36 ust. 3) oraz wysokość opłaty

z tytułu wzrostu wartości nieruchomości (art. 36 ust. 4), określa się obliczając różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego, a jej wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą tego planu, lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem.

W związku z powyższym, wartość „obecna” nieruchomości ustalana jest z uwzględnieniem przeznaczenia nieruchomości w uchwalonym bądź zmienionym planie. Natomiast wartość „poprzednia” określana jest w dwojaki sposób, w zależności od tego czy na danym obszarze obowiązywał plan miejscowy – wówczas mowa będzie o jego zmianie, czy też nie było planu miejscowego – co skutkować będzie uchwaleniem nowego planu. W przypadku zmiany planu wartość „poprzednia” nieruchomości ustalana będzie w oparciu o jej przeznaczenie w planie miejscowym przez zmianą. Z kolei, w razie uchwalenia planu miejscowego, na obszarze gdzie nie było obowiązującego planu miejscowego, wartość rynkową nieruchomości określa się na podstawie faktycznego sposobu jej użytkowania, bez względu na wcześniejsze okoliczności świadczące o jej przeznaczeniu (np. wygasły plan miejscowy, czy wygasła decyzja o warunkach zabudowy).

Jednocześnie, należy zauważyć, iż zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu, wzrost wartości nieruchomości musi być bezpośrednim następstwem uchwalenia planu miejscowego albo jego zmiany, gdyż opłata z tego tytułu jest swego rodzaju „wynagrodzeniem” gminy za dokonanie przewidzianych prawem działań planistycznych.

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

Przepis art. 32 Konstytucji RP stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (ust. 1), a także że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (ust. 2). Przy czym, nie chodzi tu o bezwzględną równość wszystkich obywateli, lecz jednakowe traktowanie obywateli w obrębie danej klasy (kategorii). Podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być potraktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących.

W przedmiotowej sprawie, jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, za wspólną cechą istotną należało uznać potencjalną korzyść, jaką przynosi ustabilizowanie sytuacji właścicieli i użytkowników wieczystych w związku z uchwaleniem planu miejscowego. Wymierna korzyść może przejawiać się we wzroście wartości nieruchomości, na skutek uchwalenia przez gminę planu miejscowego. W tym przypadku, w razie sprzedaży nieruchomości, właściciel zobowiązany będzie do poniesienia kosztów na rzecz gminy, która miejscowy plan uchwała. Jednak, co podkreśla Trybunał, istotna jest aktywność gminy w tym zakresie, a prawo gminy do pobrania opłaty powinno

wiązać się z odniesieniem przez właściciela nieruchomości rzeczywistej korzyści wynikającej z uchwalenia miejscowego planu.

Podstawą stwierdzenia niekonstytucyjności art. 37 ust. 1 ustawy o planowaniu było zróżnicowanie sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości położonych w gminach, gdzie nowe plany miejscowe uchwalono już po wygaśnięciu planów starych, i tam gdzie nowe plany miejscowe zastąpiły stare plany miejscowe, jeszcze w trakcie ich obowiązywania. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, doszło tu do zróżnicowania sytuacji właścicieli nieruchomości pod względem zaistnienia związku między uchwalaniem planu miejscowego a wzrostem wartości zbywanej nieruchomości i w efekcie pobraniem przez gminę opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu.

Ustalając wartość nieruchomości, w oparciu o jej przeznaczenie przed uchwaleniem planu miejscowego, posługiwano się jedynie kryterium faktycznego wykorzystywania tej nieruchomości, nie zważając na jej przeznaczenie określone w wygasłym planie miejscowym. Tym samym, dla ustalenia wzrostu wartości nieruchomości (w związku przeznaczeniem nieruchomości określonym w uchwalonym przez gminę planie miejscowym) i wynikającego z tego obowiązku uiszczenia ww. opłaty nie miało znaczenia przeznaczenie nieruchomości w planie wygasłym, a także to czy wartość nieruchomości ustalona z uwzględnieniem nowego planu miejscowego pokrywałaby się z wartością ustaloną zgodnie z planem wygasłym. Jak podkreślono w wyroku Trybunału, taka sytuacja powoduje, iż wzrost wartości nieruchomości wynika nie z aktywności gminy w zakresie wykonywania przez nią obowiązku planistycznego, ale w wyniku zaniechania gminy i nieuchwalenia planu miejscowego we właściwym terminie.

Ponadto, jak stwierdził Trybunał, „niejasność przepisów jest wyrazem niedostatecznej troski ustawodawcy o podmiotowe traktowanie adresatów prawa, co odbiera [im] (...) poczucie bezpieczeństwa prawnego i skutkuje utratą zaufania do państwa”. Brak stabilizacji prawa w zakresie ustalania opłaty od wzrostu wartości nieruchomości (art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu), jest jedną z przyczyn, które stanowią o naruszeniu zasady zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa (art. 2 Konstytucji).

## **II. SKUTKI ORZECZENIA:**

Konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest wyeliminowanie z przepisu art. 37 ust. 1 ustawy o planowaniu, zakodowanej w jego treści, normy nakazującej odnoszenie do wzrostu wartości nieruchomości kryterium faktycznego jej wykorzystania, w sytuacjach, gdy przeznaczenie nieruchomości zostało określone tak samo, jak w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r., który utracił moc z powodu upływu terminu wyznaczonego w art. 87 ust. 3 ww. ustawy. Derogacja z systemu prawa przedmiotowej regulacji,



w zakresie określonym w sentencji wyroku, powoduje konieczność podjęcia działań legislacyjnych przez prawodawcę.

### **III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:**

Brak

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

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

Trybunał Konstytucyjny orzekając o niekonstytucyjności art. 37 ust. 1 ustawy o planowaniu wskazał na niedopuszczalności szacowania wzrostu wartości nieruchomości wyłącznie w oparciu o faktyczne wykorzystanie nieruchomości, z pominięciem przeznaczenia tej nieruchomości w wygasłym planie miejscowym. Tym samym, konieczne jest podjęcie prac legislacyjnych w celu, postulowanego przez Trybunał Konstytucyjny, precyzyjnego zakreslenia sposobu porównywania wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego.

#### **2. Podmiot wykonujący orzeczenie:**

Wydaje się, iż ze względu na tematykę niniejszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego oraz potrzebę kompleksowego uregulowania problematyki ustalania wzrostu wartości nieruchomości, z uwzględnieniem dokumentów rzutujących na sposób określenia przeznaczenia nieruchomości przed uchwaleniem nowego planu miejscowego (takich jak wygasły plan miejscowy, czy wygasła decyzja o warunkach zabudowy), właściwym do wykonania wyroku jest Minister Infrastruktury.

#### **3. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:**

Należy zauważyć, iż o niekonstytucyjności art. 37 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zdecydował m.in. brak czytelności i przejrzystości sformułowania tej regulacji, a także wątpliwości co do zbieżności jej skutków z rzeczywistymi intencjami prawodawcy, prowadząc do naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa (art. 2 Konstytucji). Dlatego też, prawidłowe wykonanie ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego powinno opierać się na wyraźnym uregulowaniu zasad ustalania przeznaczenia nieruchomości, jakie miała ona przed uchwaleniem planu miejscowego.

Rozważania Trybunału Konstytucyjnego, wskazujące na niedopuszczalność pomijania takiego źródła informacji o przeznaczeniu nieruchomości, jakim jest wygasły plan miejscowy, należałoby odnieść do innych dostępnych materiałów mogących świadczyć o przeznaczeniu nieruchomości w okresie przed uchwaleniem nowego planu miejscowego. Oprócz wygasłego planu miejscowego źródłem takich informacji może być również studium uwarunkowań oraz decyzja o warunkach

zabudowy, w tym również decyzja wygasła, co podniósł Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 października 2008 r., II SA/Wr 682/07. Podkreślenia wymaga, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych często wskazuje się, że określając przeznaczenie nieruchomości, i ewentualnie wzrost jej wartości – z tytułu zmiany tego przeznaczenia w planie miejscowym, należy mieć na uwadze całokształt okoliczności świadczących o możliwym sposobie jej użytkowania w przeszłości.<sup>1)</sup>

Jednocześnie, na niezwykle istotny element ustalania przeznaczenia nieruchomości, nieobjętej w przeszłości planem miejscowym, zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, w wyroku z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt II Sa/Wr 539/08. Podkreślono tam, iż w przypadkach braku planu miejscowego na danym terenie, konieczne jest zbadanie, czy nieruchomość spełniała wówczas kryteria do uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, zgodnie z art. 61 ustawy o planowaniu. Zdanie powyższe podzielił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, w wyroku z dnia 4 marca 2009 r., II SA/Ol 927/08, wskazując, że w przypadku braku planu miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy „zasadnym jest ustalenie przez organ czy przed wejściem w życie planu miejscowego działka mogła być faktycznie zabudowana, a zatem czy hipotetycznie można było uzyskać w stosunku do niej decyzję o warunkach zabudowy”.

W rozważaniach nad kształtem zasad, na podstawie, których ustala się przeznaczenie nieruchomości, przed uchwaleniem planu miejscowego, należy odnieść się do pojęcia faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości. Stanowi on również ważny element dla ustalenia przeznaczenia nieruchomości, który powinien być „(...) szczególnie dokładnie wyjaśniony, zbadany i udowodniony, tym bardziej że ustawodawca nie zdefiniował jak na gruncie [ustawy o planowaniu oraz ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.)] należy rozumieć pojęcie faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości. W judykaturze zwraca się uwagę, że nie można przy interpretacji tego pojęcia odwoływać się jedynie do danych zawartych w ewidencji, jak też w ustaleniach studium.”<sup>2)</sup>

W świetle powyższego, niezbędne wydaje się stworzenie mechanizmu zobowiązującego organ do analizy wszechstronnego materiału dowodowego, przy ustalaniu przeznaczenia nieruchomości, jakie miała ona przed uchwaleniem planu miejscowego. Równocześnie, projektowana regulacja powinna zapobiegać stosowaniu kryterium faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości bez refleksji nad jej wcześniejszym przeznaczeniem. Ponadto, ze względu na pojawiające się w orzecznictwie, wątpliwości co do rozumienia „faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości” zasadne może być również wskazanie elementów charakteryzujących to pojęcie.

---

<sup>1)</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 marca 2009 r., II SA/Ol 927/08; wyrok NSA z dnia 13 lipca 2009 r., II OSK 1108/08

<sup>2)</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt II Sa/Wr 539/08.

Zaznaczenia wymaga, iż projektowana regulacja powinna zmierzać do urzeczywistnienia normy zawartej w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu wskazującej, iż wzrost wartości nieruchomości i wynikający z tego obowiązek naliczenia i uiszczenia opłat planistycznej (art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu) ma być rzeczywisty i stanowić bezpośrednie następstwo uchwalenia albo zmiany planu miejscowego. Na znaczenie powyższego związku wskazuje zarówno Trybunał Konstytucyjny w ww. wyroku, jak również orzecznictwo sądów administracyjnych.<sup>3)</sup>

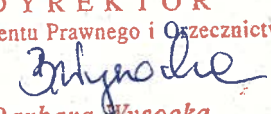
#### **4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:**

Zgodnie z informacją zamieszczoną na stronie internetowej MI, Minister Infrastruktury nie podjął dotychczas prac nad wykonaniem ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Niemniej jednak, w Ministerstwie Infrastruktury prowadzone są prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, którego przedmiotem jest m.in. art. 37 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uznany przez Trybunał za niekonstytucyjny.

#### **5. Uwagi:**

W piśmie z dnia 26 lutego 2010 r., Minister Infrastruktury zwrócił się z prośbą o opinię co do możliwości dokonania zmiany § 50 ust. 1 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109 oraz z 2005 r. Nr 196, poz. 1628) uwzględniającej postanowienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. akt P 58/08, przed odpowiednią zmianą ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Należy zauważyć, iż wypracowanie zasad wyceny nieruchomości, zgodnych z zasadą zaufania obywatela do państwa i tworzonych prawa, wymaga dogłębnej analizy uwzględniającej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów powszechnych i administracyjnych. Dlatego też, właściwym wydaje się, przyznanie pierwszeństwa odpowiednim zmianom ustawowym, w zakresie zasad wyceny nieruchomości, a dopiero w drugiej kolejności, dokonanie zmiany § 50 ust. 1 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego.

D Y R E K T O R  
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa  
  
Barbara Wysocka

Sporządził/a: Oliwia Jokiel  
Tel.: 694 60 34

<sup>3)</sup> Wyrok NSA z dnia 25 września 2007 r., II OSK 1244/06 oraz wyrok NSA z dnia 13 lipca 2009 r., III OSK 1108/08.

4.05.2010.  
Oliwia Jokiel