

Warszawa, dnia 15 października 2019 r.

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
DEPARTAMENT PRAWNY I POSTĘPOWAŃ PRZED
TRYBUNAŁEM KONSTITUCYJNYM

RCL.DPPTK.590.18/2019

Informacja o wyroku Trybunału Konstytucyjnego

z dnia 22 maja 2019 r.

sygn. akt SK 22/16¹⁾

I. Problem prawny.

Postępowanie zostało zainicjowane skargą konstytucyjną i dotyczyło zgodności z Konstytucją art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, z późn. zm.). Zakwestionowany przepis normował m.in. zasady ustalania wysokości odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego („planu miejscowego”). Zgodnie z tą regulacją, obniżenie wartości nieruchomości stanowiło różnicę między wartością nieruchomości ustaloną z uwzględnieniem nowego planu miejscowego a wartością tej nieruchomości ustaloną z uwzględnieniem poprzednio obowiązującego planu miejscowego. Jednak w przypadku powstania tzw. luki planistycznej, a zatem gdy nie została zachowana ciągłość obowiązywania planu miejscowego (wcześniejszy plan miejscowy utracił moc zanim uchwalono nowy), wartość nieruchomości sprzed zmiany planu miejscowego ustalano na podstawie faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości. Zasada ta obowiązywała także wtedy, gdy wyznaczona w ten sposób wartość była mniej korzystna dla jednostki niż wartość wynikająca z wcześniej obowiązującego planu miejscowego. Właściciel mógł zatem ponosić konsekwencje opóźnienia w przyjęciu uchwały. Takie rozwiązanie, w ocenie skarżącego, skutkuje nierównym traktowaniem mieszkańców gmin i uzależnia ich

¹⁾ sentencja została ogłoszona dnia 30 maja 2019 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej pod poz. 1009.

sytuację prawną i faktyczną od tego, czy powstała luka planistyczna, czy taka luka nie wystąpiła.

II. Wzorzec kontroli.

Art. 64 ust. 2 Konstytucji (ochrona własności i innych praw majątkowych).

III. Treść orzeczenia.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, rozumiany w ten sposób, że pozwala na ustalenie mniej korzystnego przeznaczenia nieruchomości niż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r., **jest niezgodny** z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Trybunał stwierdził, że zaskarżony art. 37 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „[...] różnicuje sytuację prawną i faktyczną właścicieli nieruchomości w dochodzeniu odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości na skutek działań planistycznych gminy”. Przy obliczaniu wysokości obniżenia wartości nieruchomości stosuje się bowiem dwa kryteria. W gminach, które zachowały ciągłość planistyczną, jest to kryterium przeznaczenia terenu, wynikające z planu obowiązującego przed jego zmianą. Natomiast w gminach, które nowego planu nie uchwały, a zatem doprowadziły do powstania tzw. luki planistycznej, jest to kryterium faktycznego wykorzystywania nieruchomości. W konsekwencji Trybunał przyjął, że zaskarżona norma prawna spowodowała zróżnicowanie podmiotów, którym przysługują prawa majątkowe należące do jednej kategorii. Co również jest niebagatelne, właściciele nieruchomości „[...] nie mieli żadnego wpływu na to, czy gmina wywiąże się z obowiązków planistycznych, czy też dopuści do opieszałości powodującej stan tzw. luki planistycznej”. Zatem nie mieli wpływu na to, które z kryteriów będzie do nich stosowane. Jednocześnie Trybunał uznał, że doszło do zróżnicowania ochrony majątkowej praw podobnych. Środek ochrony w postaci roszczenia o odszkodowanie za obniżenie wartości nieruchomości pozostaje bowiem „w ścisłym, funkcjonalnym związku z przyjętymi w danej gminie zmianami planistycznymi. Dlatego wynikające z tego zmiany wartości nieruchomości powinny podlegać tym samym ustawowym zasadom, respektując

konstytucyjną zasadę równej ochrony prawa własności”. Trybunał podkreślił także, że brakuje uzasadnienia dla różnicowania kryteriów obliczania wysokości obniżenia wartości nieruchomości na skutek działań planistycznych gminy w zależności od zachowania lub niezachowania ciągłości planistycznej na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego.

IV. Wskazówki dla prawodawcy.

Trybunał nie zawarł w uzasadnieniu wskazówek dla prawodawcy. Przedmiotowy wyrok stanowi orzeczenie interpretacyjne, należy jednak mieć na względzie, że w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nadal funkcjonują dwa kryteria ustalania wysokości obniżenia wartości nieruchomości, różnicujące sytuację prawną właścicieli nieruchomości. Biorąc natomiast pod uwagę już *stricte* sentencję wyroku TK, brakuje przepisu jednoznacznie formułującego zasady ustalania wysokości odszkodowania w sytuacji, gdy kryterium faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości prowadzi do mniej korzystnego ustalenia przeznaczenia nieruchomości niż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r. W związku z powyższym uzasadniona wydaje się interwencja ustawodawcy.

Piotr Ołdak
Wicedyrektor
Departamentu Prawnego i Postępowań przed
Trybunałem Konstytucyjnym
w Rządowym Centrum Legislacji

/-podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym przy pomocy ważnego
kwalifikowanego certyfikatu/