

ZASADY USTALANIA ODSZKODOWANIA Z TYTUŁU OBNIŻENIA WARTOŚCI NIERUCHOMOŚCI W ZWIĄZKU Z UCHWALENIEM LUB ZMIANĄ MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO – NIEKONSTYTUCYJNE



Bartosz Kuciak

Art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (*Dz. U. z 2003r. Nr 80, poz. 717 ze zm.; dalej: u.p.z.p.*) w zakresie, w jakim obniżenie wartości nieruchomości odnosi do kryterium faktycznego jej wykorzystywania bez uwzględnienia przeznaczenia (treści) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: plan miejscowy, plan) uchwalonego przed 1.01.1995r., który utracił moc z powodu upływu terminu wyznaczonego w art. 87 ust. 3 tej ustawy, jest niezgodny z zasadami sprawiedliwości społecznej oraz równości wobec prawa wyrażonymi w art. 2 i art. 32 Konstytucji RP.

Wprowadzenie - Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w ujęciu historycznym

1.01.1995r. weszła w życie ustawa z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym (*Dz. U. z 1999r. Nr 15, poz. 139 ze zm.; dalej: „nowa” ustawa*), która uchyliła ustawę z dnia 12 lipca 1984r. o planowaniu przestrzennym (*Dz. U. z 1989r. Nr 17, poz. 99 ze zm.; dalej: „stara” ustawa*). Plany miejscowe uchwalone przed 1.01.1995r. w trybie „starej” ustawy zachowały moc odpowiednio przez 8 lub 9 lat od momentu jej uchylecia, czyli do końca 2002/2003r. Samorządy lokalne miały w tym czasie dostosować owe „stare” plany do założeń „nowej” ustawy. Jeżeli tego nie uczyniły, „stare” plany straciły swoją ważność. Od 11.07.2003r. obowiązują u.p.z.p.

Uzasadnienie

Skutki finansowe związane z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, na potrzeby opłaty planistycznej bądź odszkodowania, określa u.p.z.p., w której **art. 37 ust. 1 ma treść:** „Wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3, oraz wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4, ustala się na dzień jej sprzedaży. **Obniżenie oraz wzrost wartości nieruchomości stanowią 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”.**

ust. 1 niezgodny z Konstytucją 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 1.01.1995r., który utracił moc z powodu upływu terminu wyznaczonego w art. 87 ust. 3 - wyrok TK (*Dz. U. z 2010r. Nr 24, poz. 124*)

Art. 37 ust. 1 odnosi się bezpośrednio do art. 36 ust. 3 i 4 ustawy, które odpowiednio brzmią: „Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w ust. 1 i 2, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości” // „Jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości”.

Trybunał Konstytucyjny (dalej: Trybunał, TK) w wyroku z dnia 9 lutego 2010r. sygn. akt P 58/08, orzekł że:

„**art. 37 ust. 1 u.p.z.p. 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 1.01.1995r., który utracił moc z powodu upływu terminu wyznaczonego w art. 87 ust. 3 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP”.** **Przy czym pytanie prawne skierowane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie (dalej: WSA) do Trybunału brzmiało, czy: „art. 37 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie, w jakim wzrost**

wartości nieruchomości odnosi do kryterium faktycznego jej wykorzystywania w sytuacjach, kiedy przeznaczenie nieruchomości było określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed 1.01.1995r., który utracił moc z uwagi na upływ terminu określonego przepisem art. 87 ust. 3 tej ustawy, jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji”.

Wyrok dotyczy więc jedynie wzrostu wartości nieruchomości. Na rozstrzygnięcie TK należy jednak spojrzeć szerzej niż wynika to z sentencji orzeczenia, gdyż **Trybunał orzekając był związany granicami pytania prawnego**. Wyraża to art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1997r. Nr 102, poz. 643 ze zm.) „*Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi*”. Oznacza to, że jeżeli pytanie prawne skierowane do TK dotyczyło wzrostu wartości nieruchomości, odpowiedź Trybunału **musiała być ograniczona ściśle** do tego zagadnienia i nie mogła wykraczać poza to, co zostało zawarte w tym pytaniu.

Gdyby w tej samej sprawie jaką zajmował się TK, pytanie zostało sformułowane, czy: „art. 37 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie, w jakim wzrost wartości nieruchomości odnosi do kryterium faktycznego jej wykorzystywania bez uwzględnienia przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym uchwalonym przed 1.01.1995r., który utracił moc z powodu upływu terminu wyznaczonego w art. 87 ust. 3 tej ustawy, jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji”. **Orzeczenie byłoby następujące:** „art. 37 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie, w jakim wzrost wartości nieruchomości odnosi do kryterium faktycznego jej wykorzystywania bez uwzględnienia przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym uchwalonym przed 1.01.1995r., który utracił moc z powodu upływu terminu wyznaczonego w art. 87 ust. 3 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji”.

Wynika to wprost z treści uzasadnienia wyroku, w którym **TK stwierdza** „Planowanie przestrzenne jest procesem ciągłym i długotrwałym, a ustawodawca założył, że nie można dopuścić do sytuacji, by gminy, na terenie których 1 stycznia 1995r. obowiązywały uchwalone wcześniej plany miejscowe, bez nich pozostały(...)” – dlatego utrzymano w mocy „stare” plany i dano samorządom maksymalnie 9 lat, żeby dostosowały je do założeń „nowej” ustawy. **W dalszej części uzasadnienia Trybunał kontuuje** „(...) obowiązek sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest i nie był dla jednostek samorządu terytorialnego zadaniem nowym. Również od wielu lat wiadomo było, że wcześniej obowiązujące miejscowe plany utracą, z mocy prawa, swą ważność i konieczne jest ich zastąpienie nowymi planami miejscowymi (...) **Właściciele nieruchomości nie mogli spodziewać się sytuacji, w której gminy posiadające miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego doprowadzą do utraty ich mocy na skutek zaniedbania w prowadzeniu polityki przestrzennej na swoim obszarze. Nie powinni oni ponosić negatywnych konsekwencji nieobowiązania planu miejscowego z powodu zaniechania działań przez władzę lokalną (...)** WSA słusznie podkreśla, że wzrost wartości nieruchomości powinien być rozpatrywany jako skutek uchwalenia nowego planu miejscowego bezpośrednio po poprzednim, a nie jako efekt utraty ciągłości planowania i stworzenia sytuacji okresowego braku jakiegokolwiek planu z jego opłatowymi konsekwencjami”.

Zatem Trybunał wskazał, że wzrost wartości nieruchomości ma być rozumiany jako następstwo uchwalenia „nowego” planu po „starym” **bez brania pod uwagę okresu czasu, w którym żaden plan nie obowiązywał**. Idąc dalej tym tokiem rozumowania: żeby stwierdzić, czy w ogóle wzrost wartości nastąpił, konieczne jest porównanie wartości „obecnej” z „poprzednią”, to znaczy przeznaczenia „nowego” (obecnego) planu z przeznaczeniem planu „starego” (poprzedniego).

Podstawą stwierdzenia niekonstytucyjności art. 37 ust. 1 w zakresie, w jakim wzrost wartości nieruchomości odnosi do kryterium faktycznego jej wykorzystywania bez uwzględnienia „starego” planu, było zróżnicowanie sytuacji właścicieli nieruchomości położonych tam, gdzie „nowe” plany zastąpiły „stare” w trakcie ich obowiązywania z innymi właścicielami nieruchomości położonych tam, gdzie „nowe” plany uchwalono kiedy „stare” już nie obowiązywały. Inaczej to ujmując **Trybunał wyjaśnił w uzasadnieniu**, że na terenie gdzie gmina zaniechała swoich obowiązków planistycznych właściciele nieruchomości, podlegający w wyniku tego zaniedbania dyspozycji art. 37 ust. 1 odnoszącej do kryterium faktycznego jej wykorzystywania, są w gorszej sytuacji niż inni właściciele, których nieruchomości leżą na terenie objętym ciągłością obowiązywania planu miejscowego.

Skoro więc Trybunał uznał takie zróżnicowanie sytuacji właścicieli w odniesieniu do wzrostu wartości nieruchomości za sprzeczne z Konstytucją, nie jest w żaden sposób uzasadnione, żeby sytuację właścicieli w przypadku obniżenia wartości traktować inaczej. **Pojęcie wzrostu i obniżenia wartości nieruchomości jest zdefiniowane identycznie (art. 37 ust. 1)**. Nie do obrony jest oto taka sytuacja, że przy wzroście wartości „stary” plan ma być brany pod uwagę, a przy obniżeniu już nie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako forma prawna jest jeden. Nie istnieją dwa różne typy planów pod względem konstrukcji prawnej uregulowane odrębnie w ustawie, jako odmienne akty prawa miejscowego – innymi słowy, nie ma rozróżnienia na plan typu „A” powodujący wzrost i plan typu „B” powodujący obniżenie wartości nieruchomości. To czy i jakie skutki finansowe wywołuje uchwalenie lub zmiana planu – na potrzeby ustalenia opłaty planistycznej bądź odszkodowania – wynika z treści tego planu określającej przeznaczenie nieruchomości (a także inne parametry szczegółowe) i to przy jednoczesnym porównaniu tego przeznaczenia z poprzednim przeznaczeniem „starego” planu – **niezależnie od tego czy w efekcie dotyczy to wzrostu, czy obniżenia wartości nieruchomości** – ponieważ definicja tych pojęć jest tożsama (art. 37 ust. 1). Taki sens płynie z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Jeśli dana nieruchomość w wygasłym z mocy prawa „starym” planie przeznaczona była pod zabudowę, dla której później gmina (w czasie, kiedy żaden plan nie obowiązywał) uchwaliła „nowy” plan – wyłączający ją z zabudowy – to dany właściciel jest w gorszej sytuacji niż inni właściciele nieruchomości położonych tam, gdzie samorządy zastąpiły „stare” plany – umożliwiające zabudowę – „nowymi” planami w okresie do końca 2003r. Jeżeli bowiem owe samorządy dokonały następnie zmiany tych planów wprowadzając zakaz zabudowy – do czego zgodnie z zasadą samodzielności planistycznej zawartą w art. 3 ust. 1 u.p.z.p. mają prawo – właścicielom przysługiwało odszkodowanie w tytułu obniżenia wartości. Uzależnienie możliwości uzyskania odszkodowania spowodowane przyczynami od właścicieli niezależnymi (czy i w jakim terminie gmina uchwali plan), a nie poniesionej rzeczywistej straty, a także zróżnicowanie ich sytuacji (gdy „stare” plany miały takie samo przeznaczenie) ze względu na przynależność do różnych samorządów (które w różnym czasie realizują swoje władztwo planistyczne), jest niezgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej i równości.

Ponadto powyższe rozważania prowadzą do następującego wniosku: ze względu na związanie Trybunału granicami pytania prawnego, obecny stan prawny – jako samoistny skutek ogłoszenia sentencji omawianego wyroku TK – w odniesieniu do zasad ustalania zarówno odszkodowania jak i opłaty planistycznej w związku z uchwaleniem lub zmianą planu, powoduje zróżnicowanie sytuacji właścicieli nieruchomości w ten sposób, że kryterium różnicującym jest treść aktu prawa miejscowego jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. To znaczy w zależności od rodzaju przeznaczenia (treści) „nowego” planu (w wyniku porównania ze „starym”) owy „stary” plan jest brany pod uwagę lub nie – co jest wprost sprzeczne z wynikającą z art. 32 Konstytucji zasadą równości obywateli wobec prawa – ponieważ definicja wzrostu i obniżenia wartości, jak wspomniano wcześniej, jest taka sama (art. 37 ust. 1) Tym sposobem dowiedziono, że art. 37 ust. 1 u.p.z.p. także w zakresie obniżenia wartości nieruchomości bez uwzględnienia przeznaczenia „starego” planu jest niezgodny z Konstytucją z tych samych powodów, na których opiera się przywołany wyrok TK.

Przykład

Rzeczoznawca majątkowy ma określić, czy nastąpił wzrost lub obniżenie wartości w związku z uchwaleniem planu. Przystępując do czynności w pierwszej kolejności sprawdza więc jaka jest treść (przeznaczenie) „nowego” planu oraz czy był „stary” plan. Jeżeli tak, to porównuje je ze sobą.

- ad 1 Opłaty planistycznej brak, przeznaczenie jest takie samo (sentencja wyroku TK).
- ad 2 Nastąpił wzrost wartości – opłata planistyczna powinna być pobrana. Jednak czy rzeczoznawca ma wziąć pod uwagę „stary” plan, czy faktyczny sposób wykorzystywania przed uchwaleniem „nowego” planu? Z literalnego brzmienia sentencji TK wynika, że powinien „stary” plan pominąć.
- ad 3 Brak skutków finansowych. Analogicznie, zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 37 ust. 1 u.p.z.p., rzeczoznawca nie wziął „starego” planu pod uwagę tylko faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości przed uchwaleniem „nowego” planu.



Przypadki 2 i 3 w oczywisty sposób mijają się z intencją TK wyrażoną w uzasadnieniu wyroku.

Konsekwencje

Właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości, która w „starym” (wygasłym) planie przeznaczona była pod zabudowę – po czym później w „nowym” została tej możliwości pozbawiona – może wystąpić do gminy z roszczeniem odszkodowawczym [dotyczy to również każdej innej sytuacji, w której wartość nieruchomości z uwzględnieniem treści „nowego” (obecnego) planu jest mniejsza od wartości nieruchomości (...) „starego” (poprzedniego) planu]. Po niewątpliwym nieuznaniu roszczeń przez gminę z uwagi na brak podstawy prawnej, zgodnie z art. 37 ust. 10 u.p.z.p., właściciel może wnieść sprawę do sądu powszechnego o odszkodowanie z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, podnosząc te same argumenty natury konstytucyjnej, co WSA w pytaniu do TK. Jeżeli sąd ma poważne wątpliwości, czy przepis ustawy jest zgodny z Konstytucją, ma obowiązek zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z odpowiednim pytaniem prawnym (zob. wyrok SN z dnia 16 kwietnia 2004r., I CK 291/03). Wynika to z art. 193 Konstytucji „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. W uzasadnieniu wskazanego wyroku I CK 291/03, SN wyjaśnia „Użyte w art. 193 Konstytucji określenie „może” należy rozumieć w ten sposób, że to sąd określa, jaki jest stopień niezgodności danego przepisu z Konstytucją i od jego oceny zależy, czy uznaje go za zgodny z Konstytucją. Jeżeli natomiast sąd dochodzi do wniosku, że istnieją uzasadnione wątpliwości co do zgodności przepisu z Konstytucją, to nie może sam tej niezgodności przesądzać”. Pogląd ten podziela Roman Hauser w głosie do przywołanego wyroku SN, I CK 291/03, publ. Prawo i Podatki Nr 12/2005: „Stanowisko SN prezentowane w omawianym wyroku, a wyrażające obowiązek sądu zwrócenia się z pytaniem prawnym do TK w przypadku wątpliwości co do konstytucyjności regulacji ustawowej, która ma być zastosowana w sprawie, w pełni zasługuje na aprobatę”.

Trudno sobie wyobrazić, żeby w takiej sytuacji sąd nie powziął wątpliwości co do konstytucyjności art. 37 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie obniżenia wartości nieruchomości (...). Gdyby jednak tego problemu nie dostrzegł, co jest bardzo wątpliwe, to stanowisko sądu podlega kontroli instancyjnej.

Jeżeli TK orzekłby o niezgodności z Konstytucją art. 37 ust. 1 w zakresie, w jakim obniżenie wartości nieruchomości odnosi do kryterium faktycznego jej wykorzystywania bez uwzględnienia przeznaczenia „starego” planu (...), spowodowałoby to konieczność uwzględnienia roszczenia odszkodowawczego właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości przez sąd rozpatrujący sprawę i w konsekwencji wypłatę przez gminę odszkodowania (bądź zaoferowanie nieruchomości zamiennej – art. 36 ust. 2 u.p.z.p.) z powodu obniżenia wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego.

Powyższe rozważania oznaczają, że jeżeli gminy w wyniku zaniedbania w prowadzeniu polityki przestrzennej na swoim obszarze doprowadziły do utraty mocy obowiązującej „starych” planów – w szczególności tych, które przeznaczały tereny pod zabudowę – a później beztrudno, nie biorąc pod uwagę ich treści, uchwały dla tych samych terenów „nowe” plany, wprowadzając zakaz zabudowy, mogą być narażone na ogromne straty finansowe (jeżeli nie minęło 5 lat od wejścia w życie „nowego” planu – art. 37 ust. 3 u.p.z.p.). Na skutek omawianego wyroku TK, gminy przystępując do opracowania nowych planów miejscowych powinny wnikliwie badać treść tych „starych” uchwalonych przed 1.01.1995r.