

**UCHWAŁA NR
RADY MIEJSKIEJ W ŁODZI
z dnia**

**w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie
zgodności art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471 oraz z 2009 r. Nr 114, poz. 946) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645 i 1318 oraz z 2014 r. poz. 379 i 1072), Rada Miejska w Łodzi

uchwała, co następuje:

§ 1. Rada Miejska w Łodzi występuje do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie, czy art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, 443 i 774) w zakresie, w jakim wiąże uprawnienie właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości do uzyskania unormowanego w tym przepisie odszkodowania z utratą albo istotnym ograniczeniem korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem sposób, rozumiany jako wynikający z uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, jest zgodny z art. 165 ust. 1 w związku z art. 1 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

§ 2. Wykonanie uchwały wraz z prawem do udzielenia pełnomocnictwa procesowego powierza się Prezydentowi Miasta Łodzi.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Przewodniczący
Rady Miejskiej w Łodzi**

Tomasz KACPRZAK

Projektodawcą jest
Prezydent Miasta Łodzi

DYREKTOR
Wydziału Organizacyjno-Prawnego

Radca Prawny
dr Marcin Górski

17.06.2015r.

WICEPREZIDENT MIASTA

Włodzisław Jabłoński

p.o. DYREKTORA WYDZIAŁU

Izabela Dobrzańska-Smigielska
17.06.2015

RADCA PRAWNY

dr Jarosław Stasiak
15.06.2015r.

2015 06. 10
p.o. DYREKTORA
Departamentu
Gospodarowania Majątkiem

Robert Janikowski

KIEROWNIK
Oddziału Legislacyjnego

Tomasz Urjasz
12.06.2015r.

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 191 ust.1 pkt. 3 Konstytucji RP z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji RP mogą występować organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast art. 188 pkt 1 Konstytucji RP stanowi, że Trybunał orzeka m.in o zgodności ustaw z Konstytucją.

Objęty wnioskowaną kontrolą konstytucyjności przepis ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: „upzp”) stanowi, że 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 odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Na treść normatywną przepisu ma wpływ, chociaż nie w zakresie objętym zastrzeżeniami wnioskodawcy, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 grudnia 2014 r. (sygn. akt K 50/13). Zgodnie z wyrokiem przepis ten, 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.

Przyjęta w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Sądów powszechnych wykładnia kwestionowanego przepisu przebiega według następujących założeń. Odszkodowanie, o którym mowa w art. 36 ust. 1 upzp, przysługuje za poniesioną, rzeczywistą szkodę (w ten sposób wyrok SN z 12 października 2007 r., sygn. akt V CSK 230/07) i ma funkcję rekompensaty przyznawanej ze względu na istotne nieraz zmiany w wykonywaniu prawa własności nieruchomości, jakie niesie ze sobą ukształtowanie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nowego ładu przestrzennego (w ten sposób wyrok SN z 5 lipca 2012 r., sygn. akt IV CSK 619/11). Zasadniczą przesłankę roszczenia stanowi, będąca następstwem uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, niemożność korzystania

z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem (w ten sposób wyrok SN z 30 czerwca 2010 r., sygn. akt V CSK 452/09). Jednocześnie, z treści przepisu wynikają w istocie dwie, niezależne przesłanki roszczenia odszkodowawczego, tj. niemożliwość bądź istotne ograniczenie dotychczasowego korzystania z nieruchomości, albo niemożliwość bądź istotne ograniczenie korzystania w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem nieruchomości, przy czym dla właściwej subsumcji art. 36 ust. 1 upzp niezbędne jest ustalenie, jak przedmiotowa nieruchomość była wykorzystywana, tj. w jaki sposób i w jakim celu właściciel korzystał z niej przed wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz czy nie zostały wydane w tym czasie właściwe decyzje planistyczne (w ten sposób wyrok SN z 22 listopada 2013 r., sygn. akt II CSK 98/13). Rozważając dalej treść przepisu, należy odnotować rysujące się w orzecznictwie dwie możliwości: dominujący kierunek wykładni zakłada, że właściciel musi podjąć pewne czynności manifestujące sposób korzystania z nieruchomości (np. uzyskać decyzję o warunkach zabudowy), drugi zaś i dalej idący przyjmuje, że wystarczającą przesłanką dla uznania, iż zachodzą podstawy dla formułowania omawianego roszczenia jest również sytuacja, kiedy właściciel nie skorzystał jeszcze z nieruchomości w określony sposób, niezgodny z (późniejszymi) ustaleniami uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale miał taką potencjalną możliwość (w ten sposób wyroki SN z 6 grudnia 2006 r., sygn. akt V CSK 332/06 oraz z 9 września 2009 r., sygn. akt V CSK 46/09).

Należy również odnotować, że chociaż decyzja o warunkach zabudowy może zostać wydana na wniosek każdego zainteresowanego nią podmiotu, który nie musi być właścicielem albo użytkownikiem wieczystym nieruchomości, do której odnosi się jego wniosek, to jednak taka decyzja niewątpliwie potwierdza prawnie dopuszczalny sposób korzystania z danej nieruchomości (w ten sposób wyrok SN z 13 czerwca 2013 r., sygn. akt IV CSK 680/12). Decyzja ustalająca warunki zabudowy nie ma zaś charakteru uznaniowego i musi zostać wydana zgodnie z żądaniem wnioskodawcy, jeżeli są spełnione łącznie warunki wskazane w art. 61 ust. 1 upzp (w ten sposób wyrok NSA z 12 października 2010 r., sygn. akt 1542/09). Wykładnia przyjęta w orzecznictwie Sądów administracyjnych zakłada przy tym, że *ratio legis* art. 61 ust. 1 upzp wymaga zastosowania wykładni celowościowej i chociaż istotą tego przepisu jest niewątpliwie utrzymanie ładu przestrzennego, to jednak restrykcyjna, ze względu na interes publiczny, literalna wykładnia art. 61 ust. 1 upzp, nie może prowadzić do automatycznego uznania prymatu ładu przestrzennego nad prawem własności, niezależnie od tego jakie są okoliczności i wymogi konkretnej sprawy – taki pogląd jest uzasadniony konstytucyjną zasadą działania w ramach demokratycznego państwa prawa (w

ten sposób wyrok NSA z 31 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 860/09). Względ na prawo własności powoduje, że sądownictwo administracyjne widzi potrzebę możliwie elastycznego, nie zaś dogmatycznego, kwalifikowania przez organy stanu faktycznego pod kątem poszanowania przez planowaną inwestycję zasady dobrego sąsiedztwa (w ten sposób wyrok NSA z 17 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 1936/13). W orzecznictwie rysuje się zatem tendencja – co najmniej – do interpretowania art. 61 ust. 1 upzp przez pryzmat zasady poszanowania prawa własności, jeśli nie wprost prymat prawa własności nad interesem ogólnym wyrażającym się w potrzebie zachowania ładu przestrzennego. Krytycznie należy przy tym zauważyć, że skoro wnioskodawcą decyzji o warunkach zabudowy nie musi być właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości, to powyższa interpretacja art. 61 ust. 1 upzp wydaje się wątpliwa. Nie zmienia to jednak faktu, że ukształtował się wskazany standard interpretacji art. 61 ust. 1 upzp, który ma konsekwencje także na płaszczyźnie kwestionowanego art. 36 ust. 1 upzp. W praktyce mamy bowiem do czynienia z sytuacją, w której wystąpienie o ustalenie warunków zabudowy dla nieruchomości nie musi wcale oznaczać, a często, jak wskazują dostępne statystyki, nie oznacza, że wnioskodawca ma zamiar uzyskać pozwolenie na budowę i przystąpić do realizacji inwestycji budowlanej. Niejednokrotnie, jak zdają się wskazywać okoliczności, intencją wnioskodawcy jest uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy wyłącznie po to, aby zwiększyć wartość nieruchomości, a następnie uzyskać odszkodowanie na podstawie kwestionowanego art. 36 ust. 1 upzp.

To zaś prowadzi do wniosku, że kwestionowany przepis, w zakresie, w jakim wiąże uprawnienie właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości do uzyskania unormowanego w tym przepisie odszkodowania z utratą albo istotnym ograniczeniem korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem sposób, rozumiany jako wynikający z uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, wzbudza wątpliwości konstytucyjne, odnoszące się do nieprawidłowego wyważenia przez ustawodawcę interesu ogólnego, rozumianego jako potrzeba kształtowania ładu przestrzennego, i interesu indywidualnego w postaci praw majątkowych, a także do naruszenia w ten sposób zasad rzetelnej legislacji oraz poszanowania samodzielności gminy.

Przepis art. 36 ust. 1 upzp wzbudza uzasadnione wątpliwości co do nadmiernego obciążenia jednostek samorządu terytorialnego konsekwencjami prawnymi uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego. Narusza on, wynikający z art. 1 Konstytucji RP, obowiązek działania władz publicznych w interesie wszystkich obywateli, jakim niewątpliwie jest wykonywanie władztwa planistycznego przez gminę, której mieszkańcy tworzą wspólnotę samorządową (art. 1 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst

jedn. w Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.). Jest bowiem oczywistym, że wypełnianie obowiązków jednostki samorządu terytorialnego wynikających z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powoduje kolizję między dobrem wspólnoty obywateli a prawami jednostki. Konstytucja wyraża stanowisko, iż w takich przypadkach może wystąpić konieczność i możliwość ograniczenia wolności i praw jednostki w interesie wspólnego dobra. (w ten sposób W. Skrzydło, *Komentarz do art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Lex/el. 2013). Nieznajdujące ograniczeń (poza wykazaniem szkody) roszczenia właściciela nieruchomości i wynikające z nich nadmierne obciążenie gminy obowiązkami, oznaczają w takim rozumieniu, jakie znalazło wyraz w ukształtowanym orzecznictwie Sądów niekonstytucyjne uprzywilejowanie praw jednostki kosztem interesu wspólnego.

Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie wydaje się naruszać także art. 2 Konstytucji RP wyrażający zasadę państwa prawnego, w tym i sprawiedliwości społecznej, oznaczającą również konieczność sprawiedliwego łączenia interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki (w ten sposób wyrok TK z 4 maja 2004 r., sygn. akt K 8/03). Narusza ono również, jak się wydaje, samodzielność prawną jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącą w art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Na zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, wyrażoną w art. 165 ust. 1 Konstytucji, składa się przyznanie im osobowości prawnej, ze szczególnym zaakcentowaniem przysługiwania im praw podmiotowych o charakterze prywatnoprawnym, to jest własności i innych praw majątkowych, przy czym własność komunalna nie została przyznana jednostkom samorządu terytorialnego dla ich dowolnego użytku, lecz z przeznaczeniem wykorzystywania jej na cele publiczne, w szczególności zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (w ten sposób wyrok TK z 10 marca 2015 r., sygn. akt K 29/13 oraz wyrok TK z 15 marca 2005 r., sygn. akt K 9/04). Lokalna wspólnota samorządowa zmuszona jest udźwignąć, bez ograniczeń, skutki finansowe utraty wartości nieruchomości poszczególnych właścicieli nieruchomości.

Biorąc pod uwagę powyższe, podjęcie przedmiotowej uchwały jest uzasadnione.

p.o. Z-CY DYREKTORA WYDZIAŁU

Joanna Bąk

KIEROWNICZKA WYDZIAŁU
NABYWANIA NIEMUCHOMOŚCI
NA CELE INWESTYCYJNE MIASTA

Rafał Cybulski

11 06 2017