



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-141421-IV/93/BB

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 0 22 551 77 00
Fax 0 22 827 64 53

Warszawa, 30.06.2011 r.

Pan

Cezary Grabarczyk

Minister Infrastruktury

WARSZAWA

Szanowny Panie Ministrze

I. W pracach Rzecznika Praw Obywatelskich po raz kolejny powraca problem nieruchomości „zamrożonych” przez plany zagospodarowania przestrzennego pod inwestycje celu publicznego, który to cel od kilkadziesiąt lat nie jest realizowany. Nieruchomości te nie mogą być wykorzystane przez właścicieli zgodnie z ich wolą, gdyż może to utrudnić przyszły proces inwestycyjny. Jednocześnie podmioty publiczne, zobowiązane do jego realizacji, odraczają ów proces inwestycyjny w czasie - w konsekwencji procedura wywłaszczeniowa która mogłaby ostatecznie uregulować sytuację prawną właścicieli gruntów, nie jest wszczynana przez wiele lat.

Problem ten dotyczy w zasadzie tych nieruchomości, które są „zamrożone” przez kolejne plany zagospodarowania przestrzennego od kilkadziesiąt lat, a ściślej: zarezerwowanie terenu pod realizację celu publicznego zostało dokonane w planie uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r.: stosowne roszczenia majątkowe, przysługujące właścicielowi nieruchomości, zostały wprowadzone dopiero przez ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 - dalej: ustawa planistyczna z 1994 r.) -jednak nie obejmowały one skutkiem rekompensacyjnym tych ograniczeń prawa własności, które dokonane zostały planami przyjętymi przed 1995 r.

Artykuł 36 ust. 1 ustawy planistycznej z 1994 r. stwierdzał, że jeśli skutkiem uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany była sytuacja, w której korzystanie z nieruchomości lub jej części, w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości mogli żądać od gminy:

- 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo
- 2) wykupienia nieruchomości lub jej części albo
- 3) zamiany nieruchomości na inną.

Jednocześnie art. 68 ust. 1 ustawy wprowadzał granicę „czasową” przedmiotowych roszczeń: otóż stanowił on, że przepisów rozdziału 3 (a więc także art. 36 ustawy) nie stosuje się do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących przed dniem wejścia w życie ustawy.

Unormowania art. 36 ustawy planistycznej z 1994 r. zostały przejęte niemal w takim samym brzmieniu do nowej ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. nr 80, poz. 717 ze zmian. - dalej: ustawy planistycznej z 2003 r.): art. 36 obecnie obowiązującej ustawy zapewnia właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu prawo do odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części (bądź otrzymania nieruchomości zamiennej) -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. Wprawdzie brak jest w obecnej ustawie normy analogicznej do art. 68 ust. 1 ustawy planistycznej z 1994 r., która wprowadzałaby wyraźną granicę czasową roszczeń: jednak z uwagi na przyjętą w art. 36 ustawy formułę „korzystania (...) w dotychczasowy sposób”, a także ze względu na granice czasowe stosowania poprzedniej ustawy, określone w art. 88, przyjmuje się w praktyce, iż ustawa planistyczna (w tym regulacja roszczeń z art. 36) znajduje zastosowanie do planów uchwalonych po jej wejściu w życie.

W konsekwencji właściciele tych nieruchomości, które od co najmniej kilkunastu lat są przeznaczone pod inwestycje celu publicznego - czyli, ze względu na długotrwałość ograniczenia, osoby najbardziej pokrzywdzone - nie dysponują roszczeniem o wykup tej nieruchomości przez podmiot publiczny (bądź też roszczeniem o otrzymanie nieruchomości zamiennej). Oczywistym jest także, że nieruchomość ta w zasadzie pozostaje poza obrotem

cywilnoprawnym, gdyż z uwagi na istniejące ograniczenia zagospodarowania działki, brak jest chętnych nabywców.

II. Rzecznik Praw Obywatelskich od początku swej działalności wielokrotnie podejmował próby polepszenia sytuacji prawnej właścicieli „zamrożonych” nieruchomości - problem ten był poruszany w wystąpieniach skierowanych do Prezesa Rady Ministrów w dniu 27 września 1989 r. oraz 20 maja 1991 r. (RPO/170085/88/IV) i do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 6 listopada 1990 r. (RPO/60076/99/IV); regulacje art. 36 ustawy planistycznej z 1994 r. były m. in. efektem tych działań. Z uwagi na wciąż niesatysfakcjonujący poziom ochrony praw obywateli, Rzecznik zdecydował się na wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie, że art. 68 ust. 1 ustawy planistycznej z 1994 r. w zakresie odnoszącym się do art. 36 ust. 1, 2 i 6 tej ustawy jest niezgodny z art. 1 (deklarującym zasadę państwa prawnego), art. 7 (poręczającym ochronę własności osobistej) i art. 67 ust. 2 (gwarantującym równe traktowanie obywateli) przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślał, iż naruszenie przepisów konstytucyjnych następuje wobec właścicieli tych nieruchomości, dla których w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie, lecz realizacja planowanych zamierzeń inwestycyjnych nastąpi po wielu latach.

W orzeczeniu z dnia 5 grudnia 1995 r. (sygn. K 6/95) Trybunał Konstytucyjny nie zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika: uzasadniając rozstrzygnięcie, zgodnie z którym norma wyłączająca możliwość rekompensaty ograniczenia prawa własności (dokonanego przed 1995 r.) nie narusza przepisów konstytucyjnych, przywołano następujące argumenty: ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, a zwłaszcza przepisy rozdziału 3, określiła sytuację prawną właścicieli nieruchomości (wieczystych użytkowników) objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego na innych zasadach, niż czyniły to przepisy dotychczasowe. Nie da się więc w sposób mechaniczny porównać bilansu strat i zysków pod rządami starych i nowych przepisów. Nowe przepisy bowiem stworzyły pewne uprawnienia, ale nałożyły także i pewne ciężary (chodzi tu o obowiązek opłacenia tzw. renty planistycznej w sytuacji, gdy na skutek nowego planu wartość nieruchomości wzrosła).

Trybunał podkreślił, że ustawodawca, dokonując zmian w stanie prawnym, musi brać pod uwagę różne, nierzadko ze sobą konkurujące, wartości. Z jednej strony konieczność możliwie szybkiego wprowadzenia pożądaných zmian, odpowiadających zmienionym warunkom społecznym i gospodarczym. Z drugiej jednak strony i to, że potrzebna i uzasadnio-

na zmianę prawa w tym zakresie powinna być dokonana w sposób odpowiednio zharmonizowany z innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi, w tym m.in. bezpieczeństwa prawnego, ochrony własności i równości. Do nieuniknionych kosztów przejścia z jednego stanu prawnego do innego zaliczyć trzeba, że owo godzenie różnych wartości może w pewnych wypadkach lub w pewnym zakresie, pociągnąć niekorzystne skutki prawne dla pewnych adresatów. Ewentualne zakwestionowanie konstytucyjności art. 68 ustawy, przy tak złożonej i wielokierunkowej regulacji, mogłoby pociągnąć za sobą stworzenie nierówności i naruszenie zasady sprawiedliwości.

Trybunał wskazał także, iż właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości może wpływać na ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego poprzez określone środki proceduralne (protesty i zarzuty co do treści planu, ostatecznie rozpatrywane przez sąd) - co zwiększa jego ochronę prawną. Przede wszystkim jednak należy pamiętać, że prawo własności nie jest prawem absolutnym - w świetle art. 140 kodeksu cywilnego, dwa czynniki determinują sposób wykonywania prawa własności i kształtowania jego treści: granice określone przez ustawy i społeczno-gospodarcze przeznaczenie konkretnego prawa własności. Plany zagospodarowania przestrzennego z reguły stanowiąc będą jedynie konkretyzację ograniczeń, ustanowionych ustawami, takimi jak: ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ustawa o lasach i prawo budowlane.

W tym kontekście Trybunał wskazał, iż *„grunty, określane jako 'zamrożone', to na ogół grunty wykorzystywane zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, a 'szkoda' ich właścicieli polega na tym, że nie mogą zmienić przeznaczenia. Chodzi zawsze o 'dotychczasowy' sposób lub 'dotychczasowe' przeznaczenie gruntów. Idąc tokiem rozumowania Wnioskodawcy trzeba byłoby sięgać głęboko w przeszłość, do momentu pierwszego planu, zmieniającego sposób korzystania lub przeznaczenie gruntów, bowiem dopiero wtedy powstałaby możliwość oceny zróżnicowania sytuacji prawnej właścicieli ze względu na wspomniane ograniczenie sposobu lub przeznaczenia na gruncie poprzednich ustaw”*.

Trybunał wskazał także, że w Sejmie toczą się wprawdzie prace nad regulacją sprawy rekompensat dla osób, które poniosły szkody pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów prawnych. Celowość regulacji tej problematyki nie daje jednak podstaw do kwestionowania konstytucyjności ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z powodu nieuwzględnienia sprawy rekompensat w tej ustawie.

III. Jednak o ile w dacie orzeczenia przez Trybunał można było wskazać argumenty uzasadniające ograniczenie prawa własności nieruchomości objętych dotychczasowymi planami, o tyle z upływem czasu tracą one na aktualności. Inaczej bowiem należy oceniać sytuację „zamrożenia” gruntu pod inwestycję celu publicznego przez plany pochodzące sprzed 1995 r. w dniu dzisiejszym, gdzie inwestycja ta nie była realizowana przez co najmniej kilkanaście lat (a w praktyce - często ponad 20 lat). Natężenie owego ograniczenia prawa własności mogło być dopuszczalne w roku 1996 (data rozstrzygnięcia w sprawie K 6/95), jednak dalszego jego trwania w roku 2011 r. nie sposób zaakceptować. Wciąż istnieją sytuacje, w których inwestycja celu publicznego przewidziana przez plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony na podstawie ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym - a następnie utrzymana przez kolejny plan (bądź plany) wydany na podstawie ustawy z 1994 r. lub 2003 r. - nie została do dnia dzisiejszego nawet rozpoczęta.

Właściciel gruntu od co najmniej kilkunastu lat nie może go użytkować zgodnie ze swoją wolą gdyż „społeczno - gospodarcze” przeznaczenie nieruchomości jest zdeterminowane w zupełności przez plan zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem z punktu widzenia właściciela, ów społeczno - gospodarczy cel w postaci (przyszłej) budowli użyteczności publicznej nie pozwala mu na wykonywanie podstawowych uprawnień właścicielskich. Jak była o tym mowa wyżej, nie jest on w stanie skutecznie rozporządzać swoim prawem, gdyż brak jest chętnych na zakup „zamrożonej” planem działki. Z kolei korzystanie z nieruchomości i pobieranie z niej pożytków zdeterminowane jest faktem, iż uprawniony nie może poczynić na niej żadnych inwestycji, które wymagałyby uzyskania pozwolenia na budowę, a także większości zamierzeń, do których realizacji wystarcza zgłoszenie organom administracji architektoniczno - budowlanej (art. 30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane). Korzystanie z działki „w dotychczasowy sposób”, który nie jest zależny od postanowień planu, ogranicza się w zasadzie do najprostszej działalności rolniczej, nie wymagającej żadnych inwestycji infrastrukturalnych. Tego rodzaju wykorzystanie nieruchomości nie zawsze jest pożądane przez właściciela, często także nie jest możliwe ze względów obiektywnych.

W analogiczny sposób należy rozpatrywać ograniczenie uprawnień użytkownika wieczystego: jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, instytucja użytkownika wieczystego zrodziła się z potrzeb urbanizacyjnych. Wykształciła się, dochodząc do współczesnej postaci w toku ewolucji ustawodawstwa, z różnych wcześniejszych form prawnych korzystania z cudzych gruntów w celach inwestycyjnych. Użytkowanie wieczyste zawsze służyło

celom budownictwa. Z początku użytkowanie wieczyste ustanawiane było dla celów budownictwa mieszkaniowego, współcześnie zaniechano już takiego ograniczenia, jak również ograniczenia zastosowania użytkowania wieczystego do gruntów zabudowanych lub przeznaczonych pod zabudowę. Nadal jednak przeważa inwestycyjne wykorzystanie użytkowania wieczystego (zob. E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Kraków 2001, teza 1 do art. 232.; także K. Pietrzykowski (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, 1.1, Warszawa 1999, s. 554-555). Konsekwencją wyłączenia możliwości zabudowy gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste jest zatem niemożność realizacji społeczno - gospodarczego przeznaczenia tego prawa.

IV. Tak więc argumentem za ponownym rozważeniem problemu „zamrożonych” nieruchomości jest wzrastająca dolegliwość ograniczenia prawa własności, o ile trwa przez dostatecznie długi okres. Jednak wydaje się, że bardzo ważnym argumentem może być także podwyższenie standardów ochrony praw jednostki na gruncie Konstytucji z 1997 r.; o ile na tle art. 7 poprzednich przepisów konstytucyjnych podkreślano, iż *„treść prawa własności oraz zakres ochrony tego prawa zamykają się w określonych przez prawo granicach, mających swoją podstawę w innych przepisach ustawy zasadniczej, w szczególności w zasadzie dobra ogółu (interesu ogólnego), korespondujących ze stanem stosunków społeczno-gospodarczych”* (zob. orzeczenie TK z dnia 28 maja 1991 r., sygn. K 1/91), o tyle obecnie owa klauzula generalna dopuszczalnego ograniczenia prawa własności uległa zawężeniu. Granice możliwej ingerencji państwa w prawo przysługujące jednostce wyznaczane są przez art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98). W szczególności współcześnie rozumiana zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) wymaga, aby ograniczenie prawa podmiotowego było niezbędne dla realizacji interesu publicznego - co oznacza, że interes publiczny (konkretyzowany przez okoliczności wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji) nie może zostać zabezpieczony w inny sposób niż poprzez ograniczenie praw jednostki. Jednak o ile za niezbędne można uznać samo zarezerwowanie nieruchomości pod inwestycję celu publicznego (choć, jak będzie o tym mowa niżej, owa konieczność realizacji celu publicznego nie jest tak oczywista, jeśli inwestycja nie jest nawet rozpoczęta przez długi okres), to nie sposób uznać za konieczne i niezbędne pozbawienia jednostki prawa do odszkodowania.

Co jednak bardzo istotne dla oceny omawianego problemu, sytuacja właścicieli „zamrożonych” nieruchomości była badana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w kontekście gwarancji zapewnianych jednostkom przez art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o

ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r., nr 36, poz. 175) - w każdej z badanych spraw Trybunał stwierdzał, iż władze polskie nie sprostały wymogom konwencyjnym.

W sprawie *Skibińscy przeciwko Polsce* (wyrok z dnia 14 listopada 2006 r., skarga nr 52598/99) Trybunał orzekł, iż doszło do przekroczenia granic dozwolonej ingerencji Państwa w prawo własności, wyznaczanych przez art. 1 Protokołu do Konwencji (zdanie trzecie). W świetle tego przepisu, Państwo może przyjąć ustawy ingerujące w prawo własności wówczas, jeśli uzna je za konieczne dla uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych. W okolicznościach faktycznych tej sprawy skarżący uzyskali w 1991 r. decyzję o warunkach zabudowy działki, a także decyzję zatwierdzającą podział nieruchomości. Jednak na skutek zmian planu zagospodarowania przestrzennego (uchwalonego w 1979 r.), dokonanych w październiku 1994 r., skarżącym odmówiono pozwolenia na budowę. Działka skarżących została bowiem przeznaczona w planie pod budowę drogi publicznej. Środki prawne, jakimi skarżący próbowali kwestionować treść planu w celu ochrony swoich praw majątkowych, zostały oddalone; jednocześnie Państwo Skibińscy zostali poinformowani przez władze gminy jeszcze w 1994 r., że z uwagi na trudności budżetowe budowa drogi rozpocznie się najwcześniej w 2010 r.

Oceniając okoliczności tej sprawy Trybunał podkreślił, że zastosowane środki ograniczenia własności, rozpatrywane w ujęciu całościowym, jakkolwiek nie pozbawiły skarżących prawa do korzystania oraz dysponowania przedmiotem ich własności, to w praktyce znacząco ograniczyły efektywne wykonywanie tego prawa. Po pierwsze, skarżący nie mogli zrealizować swoich planów inwestycyjnych; po drugie, należąca do nich nieruchomość miała zostać wywłaszczona w niekreślonej przyszłości, a obowiązujące prawo nie przewidywało dla nich - na aktualnym etapie sprawy, do czasu wywłaszczenia - żadnego odszkodowania. W efekcie przyjętej regulacji prawo własności, przysługujące skarżącym, przestało być prawem pewnym i nienaruszalnym (§ 79 uzasadnienia orzeczenia).

Trybunał stwierdził, że bez wątpienia ustawa planistyczna z 1994 r. co do zasady polepszyła sytuację prawną osób, których nieruchomości mają zostać wywłaszczone w przyszłości: art. 36 ustawy wprowadził nowe rozwiązanie w postaci stosownej rekompensaty finansowej. Niemniej jednak, oceniając proporcjonalność zastosowanych środków, Trybunał nie mógł pominąć faktu, iż wprowadzając owe korzystne dla właścicieli nieruchomości regulacje, ustawodawca wyłączył ich zastosowanie do planów przyjętych przed

1995 r. Trybunał wskazał także na korzystne regulacje art. 36 kolejnej ustawy planistycznej, z 2003 r. - jednak ponownie, ustawa ta znajduje zastosowanie do planów uchwalonych po jej wejściu w życie. W postępowaniu przed Trybunałem nie zostało wykazane, aby ustawa z 2003 r. zapewniała skarżącym jakąkolwiek rekompensatę za uszczerbek doznany przez nich zanim ustawa weszła w życie, na skutek ograniczeń prawa własności wprowadzonych dawnym planem zagospodarowania przestrzennego. Tak więc ustawa z 2003 r. nie zmieniła sytuacji prawnej skarżących (§ 94 - 95).

Rozważając kwestię konieczności wprowadzonych ograniczeń prawa własności Trybunał zauważył, że już w 1994 r. było wiadomym, iż budowa drogi nie może zostać rozpoczęta w najbliższym czasie. Tak więc w okresie, gdy skarżący ubiegali się o pozwolenie na budowę, nie istniały podstawy do uznania, że plan zagospodarowania przestrzennego z 1979 r., zmieniony w 1994 r., zostanie wkrótce zrealizowany. W efekcie, faktyczne zablokowanie jakichkolwiek inwestycji na działce należącej do skarżących nie służyło żadnemu celowi publicznemu, który miałby zostać zrealizowany w najbliższej bądź niedalekiej przyszłości (*any immediate or medium - term purpose in the interest of the community*).

Trybunał zwrócił uwagę na okoliczność niepewności co do tego, czy plan zagospodarowania przestrzennego zostanie zrealizowany w rozsądnym terminie; ten stan rzeczy ujawnił z kolei brak należytej staranności w wazeniu interesów jednostki (właściciela nieruchomości) oraz potrzeb społeczności lokalnej w zakresie planowania przestrzennego (§ 90).

Trybunał docenił wagę argumentów strony rządowej, że poprzez wprowadzenie „granicy czasowej” odpowiedzialności władz publicznych za konsekwencje uchwalenia planu ustawodawca pozostawił czas organom samorządowym, aby dostosowały plany zagospodarowania przestrzennego do nowych potrzeb społeczności lokalnych - bez konieczności uiszczania rekompensat właścicielom nieruchomości objętych planami sprzed 1989 r., które to plany przyjęte zostały przez dawne władze, przed transformacją prawną i ekonomiczną państwa.

Trybunał podkreślił także, że ma świadomość trudności związanych z określeniem kompleksowych ram prawnych w sferze planowania przestrzennego; trudności te stanowią część procesu transformacji od socjalistycznego porządku prawnego (wraz z jego systemem własności) do porządku zgodnego z zasadami prawa i gospodarką rynkową. Proces ten, z samej natury rzeczy, jest ogromnie trudny. Jednak trudności te, a także duża liczba zadań stojących przed ustawodawcą który musiał zmierzyć się ze wszystkimi skomplikowanymi

kwestiami powiązanych z taką transformacją nie zwalnia Państwa - Strony Konwencji z obowiązków wynikających z Konwencji lub jej Protokołów (§ 96).

Biorąc pod uwagę wszystkie te czynniki Trybunał uznał, że właściwa równowaga pomiędzy potrzebami interesu publicznego a wymogami ochrony prawa własności została zachwiana, a skarżący zostali obciążeni nadmiernym ciężarem. Doszło zatem do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 (§ 97).

Analogiczne wnioski Trybunał sformułował w wyrokach w sprawie *Skrzyński przeciwko Polsce* (wyrok z dnia 6 września 2007, skarga nr 38672/02) oraz w sprawie *Rosiński przeciwko Polsce* (wyrok z dnia 17 lipca 2007 r., skarga nr 17373/02), które dotyczyły ograniczeń prawa własności wprowadzonych przez plan zagospodarowania przestrzennego Gminy Milanówek, przyjęty w 1993 r. Skarżący wyczerpali drogę odwoławczą w zakresie zmiany planu, co nie przyniosło oczekiwanych przez nich skutków. Wszystkim skarżącym odmówiono także wydania decyzji o warunkach zabudowy działki - plany inwestycyjne skarżących stały w sprzeczności z planem zagospodarowania przestrzennego, który przewidywał budowę drogi na przedmiotowych działkach; skarżący zostali poinformowani przez Wojewodę Mazowieckiego w 2001 r., że budowa drogi zostanie rozpoczęta najwcześniej w 2010 r. Również wnioski skarżących o wykup działek bądź o przyznanie nieruchomości zamiennej nie zostały uwzględnione - jako nie znajdujące oparcia w obowiązującym prawie.

Trybunał uznał, iż wieloletni okres oczekiwania na wyłączenie, w połączeniu z „zamrożeniem” jakichkolwiek planów inwestycyjnych na działkach, doprowadził do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1; konstatacji tej nie stał na przeszkodzie fakt, że ostatecznie - po wygaśnięciu planów zagospodarowania przestrzennego, uchwalonych przed 1995 r., na mocy art. 87 ust. 3 ustawy planistycznej z 2003 r. - wszyscy skarżący (także Państwo Skibińscy, których sprawa rozpoznana została w wyroku z dnia 14 listopada 2006 r.) uzyskali decyzję o warunkach zabudowy działki, i mogli zrealizować swoje plany inwestycyjne. Sam fakt wieloletniej niepewności co do statusu prawnego nieruchomości i odroczenie zamierzeń inwestycyjnych wystarczyły do uznania, że doszło do naruszenia norm konwencyjnych.

V. Artykuł 46 Konwencji, który zobowiązuje jej strony do „przestrzegania” i „wykonania” wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, nie daje wyraźnych wskazówek co do sposobu wypełnienia owego obowiązku. Trybunał wielokrotnie podkreślał, iż jego orzeczenia mają w istocie charakter deklaratoryjny (stwierdzają czy Konwencja została naruszona); natomiast to do Państwa - Strony Konwencji należy wybór środków, jakie zostaną zastoso-

wane w prawie krajowym dla wypełnienia obowiązku, o którym mowa w art. 46. Oczywiście, skuteczność tych środków jest oceniana przez Komitet Ministrów, zgodnie z dyspozycją art. 46 ust. 2 (sprawy *Assanidze przeciwko Gruzji*, skarga nr 71503/01, § 202, *Scozzari i Giuntaprzeciwko Włochom*, skarga nr 39221/98 i 41963/98, § 249 i wiele innych).

Zdarza się, że wspierając Państwo w wypełnieniu obowiązku z art. 46 Konwencji Trybunał wskazuje określone środki działania, które wydają się najbardziej skuteczne dla wykonania wyroku (zob. np. *Broniowski przeciwko Polsce*, skarga nr 31443/96, § 194). Co prawda w żadnym z powyżej powołanych wyroków Trybunał nie zajął jednoznacznego stanowiska co do pożądaných środków realizacji orzeczenia (stan ograniczenia prawnego własności w przypadku wszystkich skarżących już ustał), jednak pewne ogólne wskazówki co do polepszenia sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne zawarte są w wyroku z dnia 29 marca 2011 r., (sprawa *Potomscy przeciwko Polsce*, skarga nr 33949/05); w orzeczeniu tym rozpatrywano ograniczenie prawa własności nieruchomości ze względu na jej wpis do rejestru zabytków. Trybunał stwierdził, że prawo krajowe powinno zapewnić stosowną procedurę, w ramach której skarżący mogliby dochodzić przed stosownym sądem swojego roszczenia o wywłaszczenie, i żądać od władz nabycia własności nieruchomości, na której realizowany jest cel publiczny.

Wydaje się zatem, że również w przypadku tych nieruchomości, które są przeznaczone na realizację celu publicznego w przyszłości, właściwym środkiem ochrony praw właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości powinno być roszczenie o wykup (bądź zamianę) nieruchomości. Przyjęcie takiego rozwiązania pozwoliłoby na zachowanie właściwej równowagi pomiędzy potrzebami interesu publicznego a wymogami ochrony prawa własności, z poszanowaniem zarówno art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, jak i art. 64 Konstytucji RP.

Wymaga podkreślenia, że nie jest intencją Rzecznika Praw Obywatelskich wyposażenie właścicieli działek, których przeznaczenie zostało zdeterminowane przez postanowienia planów sprzed 1995 r. (i utrzymane obecnie) w pełni uprawnień przewidzianych przez art. 36 ustawy planistycznej. Przyznanie roszczeń w sytuacji jakiegokolwiek zmiany parametrów działki - w niekorzystny dla właściciela sposób - przez dowolny uchwalony przed 1995 r. plan prowadziłoby w istocie do sytuacji, w której, jak wskazał Trybunał (sprawa sygn. K 6/95), „trzeba byłoby sięgać głęboko w przeszłość, do momentu pierwszego planu, zmieniającego sposób korzystania lub przeznaczenie gruntów, bowiem dopiero wtedy powstałaby możliwość oceny zróżnicowania sytuacji prawnej właścicieli” ze względu na ów

pierwszy plan. Nie istnieje społeczna potrzeba realizacji takiego postulatu w odniesieniu do np. każdego ograniczenia własności, byłby też on w zasadzie niemożliwy do spełnienia z uwagi na ogromne koszty, a także trudności dowodowe. Jednak Rzecznik dostrzega potrzebę ochrony praw majątkowych tych osób, które mogą korzystać z nieruchomości ze względu na perspektywę wywłaszczenia - które ma nastąpić w bliżej nieokreślonej przyszłości, gdy podmiot publiczny podejmie decyzję o realizacji inwestycji celu publicznego.

Wbrew zapowiedziom uczestników postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, toczącego się w 1996 r., ustawa regulująca kwestię rekompensat dla osób, które poniosły szkody pod rządami poprzednio obowiązujących planów, nie została jak dotąd uchwalona. Celowość takiej regulacji, na którą wskazywał także Trybunał, jest ewidentna właśnie w przypadku właścicieli nieruchomości „zamrożonych” pod inwestycje celu publicznego.

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147 ze zmian.), uprzejmie proszę Pana Ministra o ponowne rozważenie przedstawionego problemu: wydaje się bowiem, że zachodzi bezwzględna konieczność dostosowania istniejącej regulacji prawnej zagospodarowania przestrzennego do współczesnych konstytucyjnych standardów ochrony prawa własności; niezbędne jest także wypełnienie przez ustawodawcę wytycznych wskazanych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Obecnie istniejąca sytuacja prawna obywateli, których nieruchomości zostały zarezerwowane pod realizację celu publicznego przez plany uchwalone przed 1995 r., a ów cel publiczny nie został do dnia dzisiejszego zrealizowany, nie znajduje usprawiedliwienia: interes publiczny nie wymaga, aby osoby te pozbawione zostały jakichkolwiek roszczeń majątkowych, rekompensujących ograniczenie prawa własności.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich