



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 7 stycznia 2016 r.

Adam Bodnar

IV.7002.35.2015.MC

**Pan Andrzej Adamczyk**  
**Minister Infrastruktury**  
**i Budownictwa**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich napływa wiele listów od obywateli skarżących się na **brak odpowiednich mechanizmów zabezpieczających prawa właścicieli prywatnych nieruchomości przeznaczonych na realizację celów publicznych**. Problem ten występuje na tle szeregu ustaw, niemniej jednak, zdaniem Rzecznika, kluczowe znaczenie mają regulacje planistyczne, zawarte w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r., poz. 199, ze zm.).

Przed wszystkim należy zwrócić uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego wydany z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, z 18 grudnia 2014 r. (sygn. K 50/13), a dotyczący tzw. nieruchomości zamrożonych inwestycyjnie w dawnych planach zagospodarowania przestrzennego, uchwalonych przed 1995 r. Orzeczeniem tym Trybunał uznał, że „art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (...) 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.” Orzeczenie to uzupełnia tzw. postanowienie sygnalizacyjne z 3 lutego 2015 r. (sygn. S 1/15), w którym Trybunał przedstawił Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej „uwagi dotyczące niezbędności podjęcia działań ustawodawczych, zmierzających do usunięcia luk w postępowaniu odszkodowawczym obejmującym nieruchomości, które zarówno w dniu 31 grudnia 1994 r.,

jak i w aktualnie obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczone są na cel publiczny”. W uzasadnieniu obu orzeczeń, szczególnie zaś sygnalizacji, Trybunał zwraca uwagę na kwestie, które – z punktu widzenia ochrony praw obywateli – zasługują na szczególnie wnikliwe rozważenie przez ustawodawcę.

Zagadnienie to było przedmiotem wieloletniej korespondencji Rzecznika z kolejnymi Ministrami Infrastruktury, którzy przedstawiali różne koncepcje uregulowania problemu nie tylko właścicieli nieruchomości przeznaczanych na inwestycje publiczne, które przez dziesiątki lat nie mogły doczekać się realizacji, ale szerzej – właścicieli nieruchomości, na które plan miejscowy (bądź decyzja lokalizacyjna) nakłada uciążliwy cel publiczny, w szczególności uniemożliwiając inwestowanie na tej nieruchomości czy jej zabudowę. Jednym z pomysłów było wprowadzenie do polskiego systemu prawa tzw. rezerwy planistycznej – z jednej strony dyscyplinującej samorządy i urealniającej ich zamierzenia planistyczne do aktualnych potrzeb rozwojowych (por. wnioski wynikające z Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 – uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r., M.P. z 2012 r., poz. 252, zwłaszcza s. 160 i nast.), z drugiej zaś – zapewniającej właścicielom takich nieruchomości pewną formę rekompensaty za uniemożliwienie im korzystania z ich własności. Koncepcje te nie stały się jednak obowiązującym prawem i *de lege lata* jedyną formą rekompensaty pozostają roszczenia przewidziane w art. 36 ustawy planistycznej, względnie – w jego odpowiednikach w innych aktach normatywnych (w szczególności w art. 129 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jednolity: Dz.U. z 2013, poz. 1232, ze zm.).

Warto też podkreślić, że w Sejmie VII kadencji toczyły się prace nad rządowym projektem nowelizacji ustawy planistycznej (Druk sejmowy Nr 3896); projekt ten zdążono jednak zaledwie skierować do prac w sejmowych komisjach. Obszerna, kilkudziesięciostronicowa nowelizacja rozbudowywała m.in. regulacje art. 36 ustawy, w szczególności wprowadzając – właściwie po raz pierwszy w polskim systemie prawnym – prawo żądania przez właściciela bądź użytkownika wieczystego nieruchomości przeznaczonej w całości bądź w części pod lokalizację inwestycji celu publicznego wykupu takiej nieruchomości od podmiotu realizującego ową inwestycję. Jedyną przesłanką takiego wykupu – i to właśnie stanowiło *novum* – miała być jego „konieczność ze względu na lokalizację i rodzaj inwestycji celu publicznego”. Mimo że projekt mógł zostać uznany za częściowo wykonujący przywołane wyżej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jego autorzy wyraźnie zaznaczyli w uzasadnieniu, że implementacja wyroku oraz realizacja sygnalizacji pozostają poza obszarem normowania projektu i w tym zakresie przewidziane były dalsze prace legislacyjne.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, wykonanie powyższych orzeczeń Trybunału przez ustawodawcę jest konieczne dla zapewnienia właściwego poziomu

ochrony praw właścicieli nieruchomości. Obowiązek ten wynika również z szeregu rozstrzygnięć Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, który stwierdzał systemowe naruszenie przez Rzeczpospolitą praw konwencyjnych – właśnie poprzez niezapewnienie „właściwej równowagi” (*fair balance*) pomiędzy potrzebą ochrony celu publicznego i ochrony własności prywatnej (por. orzeczenia z tzw. grupy *Skibińscy*: wyrok z dnia 14 listopada 2006 r. w sprawie *Skibińscy przeciwko Polsce* (skarga Nr 52589/99); wyrok z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie *Rosiński przeciwko Polsce* (skarga Nr 17373/02); wyrok z dnia 6 września 2007 r. w sprawie *Skrzyński przeciwko Polsce* (skarga Nr 38672/02); wyrok z dnia 26 lutego 2008 r. w sprawie *Buczkiwicz przeciwko Polsce* (skarga Nr 10446/03); wyrok z dnia 8 stycznia 2008 r. w sprawie *Pietrzak przeciwko Polsce* (skarga Nr 38185/02); wyrok z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie *Tarnawczyk przeciwko Polsce* (skarga Nr 27480/02), a także wyrok z dnia 29 marca 2011 r. w sprawie *Potomscy przeciwko Polsce* (skarga Nr 52589/99), gdzie uciążliwy cel publiczny wynikał z przepisów o ochronie zabytków).

Jak już zaznaczono na wstępie, powyższe uwagi dotyczą przede wszystkim regulacji ustawy planistycznej, ze względu na jej generalny charakter. Niemniej jednak problem zapewnienia owej „właściwej równowagi” pomiędzy interesem publicznym i prywatnym występuje również na tle innych ustaw. Przykładowo, uciążliwe (dla prywatnego właściciela) cele publiczne mogą wynikać: z ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 1446, ze zm.), która nie przewiduje żadnej formy rekompensaty czy roszczenia o wykup nieruchomości, i to nawet takiej, która w ogóle nie nadaje się do „prywatnego” wykorzystania (por. przywołany wyżej wyrok ETPCz w sprawie *Potomscy*); z przepisów związanych z ochroną środowiska, jak np. zakaz zabudowy na terenach objętych ochroną przeciwpowodziową; zakaz inwestycji na terenach prywatnych objętych formami ochrony przyrody – m.in. parkami narodowymi czy rozliczne zakazy wobec prywatnych właścicieli lasów, szczególnie tych, które status tzw. lasów ochronnych uzyskały przed wejściem w życie ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jednolity: Dz.U. z 2014, poz. 1153, ze zm.), a zatem tych, które przed tą datą znajdowały się w granicach administracyjnych miast oraz w odległości do 10 km od większych miast. Na marginesie, sytuacja prawna tej ostatniej grupy właścicieli wydaje się analogiczna do właścicieli gruntów „zamrożonych inwestycyjnie” na podstawie przepisów planistycznych, uznanych w tym zakresie za niekonstytucyjne wielokrotnie tu przywoływanym wyrokiem TK w sprawie K 50/13. Status prywatnych lasów na terenie miast był od lat identyczny i nie zależał od woli właściciela, ale od decyzji władz, podyktowanej – z założenia – względami ochrony środowiska, które uzyskiwały prymat nad ochroną praw właściciela.

W ocenie Rzecznika, już choćby pobieżne przytoczenie powyższych przepisów – tych, na które najczęściej skarżą się obywatele – wskazuje na to, że konieczne jest

systemowe podejście ustawodawcy do problemu wytyczenia właściwej granicy pomiędzy potrzebą realizacji celów publicznych, niezbędnych do właściwego funkcjonowania wspólnoty (budową infrastruktury, ochroną dóbr kultury, ochroną środowiska, zdrowia ludzi i zapewnieniem zrównoważonego rozwoju) a koniecznością poszanowania praw osób prywatnych. Niedopuszczalne jest bowiem, by cały ciężar zapewnienia i utrzymywania „zasobu”, na którym projektuje się zamierzenia potrzebne dla realizacji dobra wspólnego, spoczywał na osobach prywatnych. Ze względu na to, że problem dotyczy celów publicznych wynikających z szeregu przepisów, pozostających w gestii nie tylko Ministra Infrastruktury i Budownictwa, ale także Ministra Środowiska, Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego czy Ministra Rozwoju, tym bardziej wskazana wydaje się ścisła współpraca poszczególnych resortów w celu wypracowania spójnych rozwiązań systemowych.

Mając powyższe na uwadze, działając w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 1648, ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z prośbą o przekazanie informacji, czy w podległym Panu Ministrowi resorcie prowadzone są prace legislacyjne (czy koncepcyjne), których celem byłoby rozwiązanie przedstawionych wyżej problemów. W szczególności byłbym wdzięczny za poinformowanie Rzecznika, czy Rada Ministrów zamierza poprzeć (w całości bądź w części) rozwiązania przewidziane w omawianym wyżej projekcie obszernej nowelizacji ustawy planistycznej, czy też rozważane jest raczej wprowadzenie nowych rozwiązań w tym zakresie, w szczególności obejmujących wykonanie sygnalizacji S 1/15 – a jeżeli tak, to w jakim kierunku zmiany te miałyby zmierzać i czy znany jest, choćby w zarysie, terminarz prac legislacyjnych nad projektami stosownych aktów prawnych.

Podpis na oryginale