

Paweł Kościelny

Opinia prawna dotycząca obowiązków prawnych jednostek samorządu terytorialnego wobec właścicieli nieruchomości i roszczeń właścicieli nieruchomości w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmianą¹

Legal opinion on the legal obligations of local self-government units towards real estate owners and their claims in connection with the adoption of the local development plan or its amendment: Real estate owners, whose right to use the property was infringed or heavily restricted, are entitled to request: compensation, buyout of the real estate or access to a replaceable real estate. These claims shall be subject to a limitation period. In a situation where a development plan of a given plot of land predicts a public road, the owner of that real estate is also entitled to compensation for a plot separated for the construction of the road which ex lege becomes a property of local self-government units. The claim is not subject to a limitation period.

Keywords: local development plan | owner | real estate | claim

Słowa kluczowe: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego | właściciel | nieruchomość | roszczenie

Ekspert ds. legislacji BAS; pawel.koscielny@sejm.gov.pl.

Opinia prawna zawiera odpowiedź na następujące pytania: „Czy z tytułu uchwalenia przez jednostkę samorządu terytorialnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uwzględniającego budowę drogi przebiegającej przez teren prywatnych nieruchomości, wynikają obowiązki prawne dla tejże jednostki samorządu terytorialnego, szczególnie wobec właścicieli wymienionej nieruchomości? Czy obowiązki takie ulegają przedawnieniu?”

Opinia uwzględnia stan prawny na dzień sporządzenia.

¹ Opinia sporządzona 11 stycznia 2017 r. na zlecenie posła z Klubu Poselskiego Kukiz'15; BAS-WAL-2485/16.

Opinia przygotowana została z uwzględnieniem następujących aktów prawnych:

- ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2016, poz. 778, ze zm.; dalej: u.p.z.p. lub ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym),
- ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2016, poz. 2147; dalej: u.g.n. lub ustawa o gospodarce nieruchomościami),
- ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 2016, poz. 380, ze zm.; dalej: k.c. lub Kodeks cywilny).

Do sytuacji przedstawionej w pytaniu odnosi się przepis art. 36 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym: *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:*

- 1) *odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo*
- 2) *wykupienia nieruchomości lub jej części.*

W myśl ust. 2 art. 36 u.p.z.p.: *realizacja roszczeń, o których mowa w ust. 1, może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej. Z dniem zawarcia umowy zamiany roszczenia wygasają.*

Ponadto, stosownie do przepisu art. 36 ust. 3 u.p.z.p.: *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.*

W przypadku ust. 1 i 2 art. 36 u.p.z.p. przesłankę zastosowania przepisu stanowi, będąca następstwem uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, niemożność korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem bądź istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości. W wyroku z 19 grudnia 2006 r., sygn. akt V CSK 332/06, Sąd Najwyższy stwierdził, że przewidziane w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. alternatywne roszczenia przysługują właścicielowi nieruchomości bądź użytkownikowi wieczystemu, gdy uchwalony lub zmieniony plan uniemożliwia im lub istotnie ogranicza zarówno kontynuowanie dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości, jak i pozbawia ich potencjalnej możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem.

Z kolei powstanie roszczeń określonych w ust. 3 art. 36 u.p.z.p. jest zależne nie tylko od obniżenia wartości nieruchomości, ale także od dokonania jej sprzedaży.

Odszkodowanie, o którym mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., przysługuje za poniesioną rzeczywistą szkodę. W wyroku z 12 października 2007 r., sygn. akt V CSK 230/07, Sąd Najwyższy przyjął, że w tym wypadku chodzi o szkodę, która polega na obniżeniu się wartości nieruchomości lub która pozostaje w bezpośrednim związku ze zmianą przeznaczenia nieruchomości.

Właściciel (użytkownik wieczysty), który na skutek wejścia w życie nowych regulacji planistycznych nie może korzystać ze swojej nieruchomości w dotychczasowy sposób, a chce z tego tytułu uzyskać stosowne odszkodowanie, musi sam uruchomić postępowanie w celu dochodzenia swoich praw². Stosownie do przepisu art. 37 ust. 9 u.p.z.p. wykonanie przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta obowiązku wynikającego z roszczeń, o których mowa w art. 36 ust. 1–3, następuje: *w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku, chyba że strony postanowią inaczej. W przypadku opóźnienia w wypłacie odszkodowania lub wykupie nieruchomości właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości przysługują odsetki ustawowe za opóźnienie.* Zgodnie zaś z art. 37 ust. 10 u.p.z.p. spory w sprawach, o których mowa w art. 36 ust. 1–3, rozstrzygają sądy powszechne.

W myśl art. 37 ust. 1 u.p.z.p. wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3, ustala się na dzień jej sprzedaży. Zgodnie z brzmieniem art. 37 ust. 1 u.p.z.p.: *obniżenie wartości nieruchomości stanowi 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.*

W myśl art. 37 ust. 11 u.p.z.p. w odniesieniu do zasad określania wartości nieruchomości, a także w odniesieniu do osób uprawnionych do określania tych wartości stosuje się przepisy o gospodarce nieruchomościami. Oznacza to, że w sprawach, o których mowa w art. 36 ust. 1–3 u.p.z.p., znajdzie zastosowanie m.in. przepis art. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym jeżeli istnieje potrzeba określenia wartości nieruchomości, wartość tę określają rzeczoznawcy majątkowi. Zastosowanie znajdą również przepisy działu IV ustawy o gospodarce nieruchomościami, regulujące przeprowadzanie wyceny nieruchomości (art. 149 i n.), a także przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. nr 207, poz. 2109, ze zm.)³.

Do roszczeń z art. 36 ust. 1–2 u.p.z.p. zastosowanie znajduje ogólny, dziesięcioletni termin przedawnienia określony w art. 118 k.c. Takie stanowisko

² Zob. T. Bąkowski, Komentarz do art. 36 pkt 1 [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, 2004, LEX.

³ Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie art. 159 u.g.n.

zajął jednoznacznie Sąd Najwyższy w wyroku z 20 października 2016 r., sygn. akt II CSK 53/16⁴. W wyroku tym Sąd Najwyższy stwierdził, że początkową datą biegu przedawnienia będzie data wejścia w życie uchwały rady gminy w sprawie uchwalenia planu miejscowego (zob. art. 29 ust. 1 u.p.z.p.), a nie, jakby to mogło sugerować sformułowanie części wstępnej art. 36 ust. 1 u.p.z.p., data uchwalenia tego planu. Brzmienie art. 29 ust. 1 u.p.z.p. przesądza też jednoznacznie o tym, że z chwilą wejścia w życie uchwały w sprawie planu miejscowego następuje określona w uchwale zmiana przeznaczenia nieruchomości.

Natomiast zgodnie z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. roszczenia, o których mowa w art. 36 ust. 3 u.p.z.p., można zgłaszać: *w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące*.

Przypisy art. 36 u.p.z.p. normują ponadto prawne konsekwencje stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jej części dla wcześniej wypłaconych odszkodowań dla właścicieli albo użytkowników wieczystych nieruchomości. Uznanie uchwały rady gminy za nieważną powoduje wyeliminowanie jej z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*, a więc przyjmuje się, że uchwała taka nigdy nie obowiązywała⁵. Zgodnie z art. 36 ust. 5 u.p.z.p. w razie stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie planu miejscowego, w części lub w całości, odszkodowanie, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, podlega zwrotowi na rzecz gminy. Z kolei w myśl przepisu art. 36 ust. 6 u.p.z.p. w przypadku, o którym mowa w ust. 3, w razie stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie planu miejscowego w części lub w całości: *gmina może żądać od aktualnego właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości zwrotu kwoty stanowiącej równowartość wypłaconego odszkodowania*.

W literaturze prawniczej zwraca się uwagę, że przepisy ust. 5 i 6 art. 36 u.p.z.p. nie odnoszą się do czynności cywilnoprawnych związanych z przeniesieniem własności nieruchomości lub jej części na rzecz gminy przewidzianych w art. 36 ust. 1 pkt 2 oraz umowy zamiany nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 2 u.p.z.p. Wskazuje się, że pozostawienie w mocy umów o cha-

⁴ Stosownie do przepisu art. 118 k.c.: *jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, termin przedawnienia wynosi lat dziesięć, a dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – trzy lata*. W przywołanym wyroku Sąd Najwyższy rozstrzygnął, że roszczenia przewidziane w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. podlegają przedawnieniu w dziesięcioletnim terminie niezależnie do tego, czy właścicielem albo użytkownikiem wieczystym nieruchomości jest podmiot prowadzący czy nieprowadzący działalności gospodarczej (mówiąc inaczej – roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. nie należy kwalifikować jako związanych z działalnością gospodarczą, a co za tym idzie – nie będzie do niego miał zastosowania trzyletni termin przedawnienia, o którym mowa w art. 118 k.c.).

⁵ T. Bąkowski, Komentarz do art. 36 pkt 5 [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Komentarz, 2004, LEX.

rakterze prawnorzeczowym, będących konsekwencją uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która została uznana za nieważną, jest wyrazem szczególnej ochrony obrotu prawnego nieruchomości⁶.

Poza możliwościami wynikającymi z przepisów art. 36 u.p.z.p. właściciel (wieczysty użytkownik) nieruchomości, która w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego została przeznaczona pod drogę publiczną lub pod poszerzenie istniejącej drogi publicznej, może skorzystać z uprawnień wynikających z przepisów art. 98 u.g.n. Jeżeli pod drogę publiczną (lub jej poszerzenie) przewidziano jedynie część nieruchomości, jej właściciel (wieczysty użytkownik) może wystąpić z wnioskiem o wydzielenie z jego działki tej jej części, na której planowana jest droga. Zgodnie z art. 98 ust. 1 u.g.n. działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne – gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe – z nieruchomości, której podział nastąpił na wniosek właściciela, przechodzą z mocy prawa odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Stosownie do art. 98 ust. 3 u.g.n. za działki gruntu, o których mowa w ust. 1, właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu) przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem (użytkownikiem wieczystym) a właściwym organem. Wysokość, forma i termin wypłaty tego odszkodowania w pierwszej kolejności powinny być przedmiotem rokowań prowadzonych między właścicielem lub użytkownikiem wieczystym a właściwym organem⁷. Przedmiotem tych rokowań może być także przyznanie dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości zamiennej (zob. art. 131 u.g.n. w związku z art. 98 ust. 3 zdanie drugie u.g.n.). Jeżeli do uzgodnienia nie dojdzie, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości (przepisy art. 128 i n. u.g.n.). Stosownie do art. 130 ust. 2 u.g.n. ustalenie wysokości odszkodowania następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego określającej wartość nieruchomości. Zgodnie zaś z treścią art. 132 ust. 1a u.g.n. zapłata odszkodowania ustalonego w drodze decyzji następuje jednorazowo w terminie czternastu dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna.

W wyroku z 17 czerwca 2009 r., sygn. akt I OSK 874/08, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: *brak jest (...) podstaw do przypisywania odszkodowania za odjęcie własności działek gruntu wydzielonych przy podziale nieruchomości pod drogi, cywilnoprawnego charakteru skutkującego zastosowaniem wobec uprawnienia o ustalenie i wypłatę tego odszkodowania cywilnoprawnej instytucji przedawnienia uregulowanej w art. 117 k.c. Jakkolwiek bowiem*

⁶ *Ibidem*, komentarz do art. 36 pkt 6.

⁷ K. Marciniuk, Komentarz do art. 98 pkt 8 [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. P. Czechowski, 2015, LEX.

art. 117 k.c. określa przedawnienie roszczeń o charakterze majątkowym, to nie ulega wątpliwości, że omawiane uprawnienie odszkodowawcze, związane z publicznoprawnym sposobem odebrania własności działek gruntu wydzielonych pod drogi, mogłoby ulec przedawnieniu tylko wtedy, gdyby ustawodawca wyraźnie przewidział możliwość przedawnienia dochodzenia tego odszkodowania, jako uprawnienia mającego źródło w prawie publicznym. (...) O ile więc zasadą jest, iż uprawnienia majątkowe w prawie cywilnym ulegają przedawnieniu zgodnie z art. 117 § 1 k.c., o tyle uprawnienia majątkowe w prawie publicznym ulegają przedawnieniu lub wygaśnięciu tylko wtedy, gdy zostało to wyraźnie określone przez ustawodawcę. (...) O ile więc dochodzenie odszkodowania może – co do zasady – ulegać przedawnieniu, skoro dochodzenie to jest zależne od woli osoby uprawnionej w podjęciu stosownych działań w określonym prawnie terminem, o tyle w przypadku odszkodowania należnego za skutki prawne działań publicznoprawnych o charakterze wywłaszczeniowym, jakim jest odjęcie własności działek gruntu wydzielonych przy podziale nieruchomości, przedawnienie dochodzenia odszkodowania – jako prawnie dopuszczalna forma jego pozbawienia po upływie określonego terminu – musi wynikać z wyraźnej normy prawnej zawartej w akcie rangi ustawowej⁸.

W świetle przytoczonego orzecznictwa należy stwierdzić, że uprawnienie dochodzenia odszkodowania za odjęcie prawa własności (wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego) działek gruntu wydzielonych przy podziale nieruchomości pod drogi publiczne nie ulega przedawnieniu.

Na zakończenie warto zebrać wyniki analizy w kilku punktach.

- 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 żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części (art. 36 ust. 1 u.p.z.p.). Alternatywnie realizacja wskazanych roszczeń może nastąpić w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej (art. 36 ust. 2 u.p.z.p.).
- 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 art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p., może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.

⁸ Tak też NSA w wyrokach: z 6 lutego 2009 r., sygn. akt I OSK 335/08; z 28 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 1339/10; także WSA w Szczecinie w wyroku z 3 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Sz 241/14.

- Niektóre roszczenia związane z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, kiedy to korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, podlegają przedawnieniu w dziesięcioletnim terminie (roszczenia przewidziane w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p.), natomiast część takich roszczeń podlega przedawnieniu w pięcioletnim terminie (roszczenia przewidziane w art. 36 ust. 3 u.p.z.p.).
- Właściciel lub wieczysty użytkownik nieruchomości, która w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego została przeznaczona pod drogę publiczną lub pod poszerzenie istniejącej drogi publicznej, może również skorzystać z uprawnień wynikających z przepisów art. 98 u.g.n., tj. wystąpić z wnioskiem o wydzielenie z jego działki tej jej części, na której planowana jest droga. Wydzielona działka gruntu przejdzie z mocy prawa na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa. Za działkę tę właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu) przysługuje odszkodowanie.
- W orzecznictwie wskazuje się, że uprawnienie dochodzenia odszkodowania za odjęcie prawa własności (wygaśnięcie prawa użytkowania wieczystego) działek gruntu wydzielonych przy podziale nieruchomości pod drogi publiczne nie ulega przedawnieniu.