



Lidia Piotrowska*

Bezasadne – na tle konstytucyjnej zasady równej ochrony praw majątkowych – zróżnicowanie ochrony praw majątkowych właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości przy ustalaniu wysokości odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany: głos w dyskusji

[Unjustified – Against the Background of the Constitutional Principle of Equal Protection of Property Rights – Differentiation of the Protection of Property Rights of the Owner or Perpetual Usufructuary of Real Estate When Determining the Amount of Compensation for a Decrease in the Value of Real Estate in Connection with the Entry into Force of the Local Spatial Development Plan or its Amendment: voice in the discussion]

Abstract

In this article, the author referred to the differentiation of the protection of property rights belonging to the owner or perpetual usufructuary of real estate when determining the amount of compensation for a decrease in the value of real estate due to with the entry into force of the local spatial development plan or its amendments. The understanding of the constitutional principle of equal protection of property rights and the institution of the above-mentioned compensation resulting from the law and jurisprudence. Particular emphasis was placed on the amendment to the Act of 27 March 2003 on spatial planning and development (i.e. Journal of Laws of 2022, item 503), which entered into force on 7 January 2023, i.e. added to Art. 87 of this Act sec. 3b relating to the selected type of historical local spatial development plan.

Keywords: reduction in the value of real estate, compensation, local general plan, local detailed plan, local spatial development plan, the principle of equal protection of property rights, differentiated protection of property rights.

* **Lidia Piotrowska** – mgr inż., prawniczka, doktorantka, Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie (afiliacja), rzeczoznawca majątkowy, biegła sądowa / ME, Lawyer, Doctoral Student, University of Economics and Human Sciences in Warsaw (affiliation), Real Estate Appraiser, Expert Witness; <https://orcid.org/0000-0002-9401-5080>; l.piotrowska@vizja.pl.

Wprowadzenie

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹ „ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”. Powyższe potwierdza, że w systemie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego przeznaczenie terenu określane jest tylko i wyłącznie w akcie prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Przeznaczenie terenu określa więc uchwała planistyczna przyjęta przez radę gminy / miasta.

W tym miejscu warto jednak zwrócić uwagę, czy w aktach prawnych poprzednio obowiązujących i dotyczących systemu planowania (i zagospodarowania) przestrzennego w Polsce było podobnie. Czy akty te przypisywały wyższą rangę miejscowym planom szczegółowym, a niższą miejscowym planom ogólnym, sporządzonym i uchwalonym przed 1 stycznia 1995 roku? Właśnie nad tym m.in. pochylono się w niniejszym artykule. Odniesiono się w nim także do zróżnicowania ochrony praw majątkowych należących do właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości przy ustalaniu wysokości odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany.

Zamieszczoną analizę odniesiono do przepisów zawartych w art. 36 ust. 3, art. 37 ust. 1 oraz art. 87 ust. 3b ww. ustawy, w tym w zakresie zgodności art. 87 ust. 3b tej ustawy z konstytucyjną zasadą równej ochrony praw majątkowych.

Za cel obrano wskazanie, czy przy ustalaniu odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź jego zmiany powinno się brać pod uwagę ustalenia miejscowego planu ogólnego sporządzonego przed 1 stycznia 1995 r., czy tylko ustalenia miejscowego planu szczegółowego.

Postawiono następującą hipotezę badawczą: zróżnicowanie ochrony praw majątkowych właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości przy ustalaniu wysokości odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany jest bezzasadne na tle konstytucyjnej zasady równej ochrony praw majątkowych.

Wybrano metodę badawczą analizy przepisów prawa, orzecznictwa i aktów prawa miejscowego oraz literatury.

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1130.

Konstytucyjna zasada równej ochrony praw majątkowych

Stosownie do art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.² „własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 maja 2001 r., sygn. akt K 5/01³, z ww. artykułu wynika publiczne prawo podmiotowe, którego treścią jest gwarantowana konstytucyjnie wolność nabywania mienia, jego zachowania, a także dysponowania nim. O szerokim ujęciu strony podmiotowej gwarancji prawa własności świadczy z kolei sformułowanie o równej dla wszystkich ochronie własności i innych praw majątkowych⁴.

Jak trafnie zauważyła S. Jarosz-Żukowska⁵, podmiotem, który jest zobowiązany z tytułu gwarancji wyrażonej w art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – a zwłaszcza wyrażonej w ww. ust. 2 tego artykułu – jest władza publiczna, czyli władza łączona przede wszystkim z państwem i jego instytucjami oraz z instytucjami samorządowymi. Powyższe potwierdza m.in. inny wyrok Trybunału Konstytucyjnego – z 17 marca 2008 r., sygn. akt K 32/05⁶.

W tym miejscu warto odnieść się do pojęcia „prawa majątkowe”. Prawa te to prawa podmiotowe, które przysługują wobec jakiejś rzeczy lub przedmiotów materialnych niebędących rzeczami albo wobec dóbr niematerialnych lub prawnych. Inaczej mówiąc, prawa materialne to prawa ustalające treść uprawnień i obowiązków⁷.

Jednym z takich praw jest własność (inaczej prawo własności), której definicję określa art. 140 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁸ – stanowiący, że „w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą”.

Własność – w ujęciu prawnym – to więc tylko jedna z form korzystania z rzeczy, najpełniejsza jednak w swej treści, co odróżnia ją od innych praw majątkowych⁹.

² Dz.U. nr 78, poz. 483.

³ Dz.U. nr 57, poz. 601.

⁴ D. Sawicka, *Ograniczenia prawa własności polskim prawie konstytucyjnym*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2020, 4, 56, s. 312.

⁵ S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych*, Uniwersytet Wrocławski, s. 535, <https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/dlibra/publication/53062/edition/53675?language=en> [dostęp: 9.01.2024].

⁶ Dz.U. nr 51, poz. 299.

⁷ Słownik języka polskiego, <https://sjp.pwn.pl/sjp/prawo-materialne;2508022.html> [dostęp: 9.01.2024].

⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1061, 1237.

⁹ https://www.księgarnia.beck.pl/media/product_custom_files/1/4/14630-ochrona-wlasnosci-nieruchomosci-przed-immisjami-w-prawie-polskim-anna-wilk-darmowy-fragment.pdf [dostęp: 9.01.2024].

Własność (prawo własności) odgrywa także istotną rolę w sferze stosunków społecznych, tj. stanowi jeden z podstawowych filarów gospodarki rynkowej, co zauważył m.in. D. Pokitko¹⁰.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej dopuszcza możliwość ustawowego ograniczania własności (prawa własności), nienaruszającego jednakże istoty tego prawa (art. 64 ust. 3).

Stosownie do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zawartego w wyroku z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjnym obowiązkiem Rzeczypospolitej, który wyraża się zarówno w działaniach o charakterze prawodawczym, jak i w czynnościach faktycznych organów państwa, mających za przedmiot dobra stanowiące własność. W aspekcie negatywnym obowiązek władzy publicznej należy postrzegać jako zakaz nieuzasadnionego ograniczenia prawa własności oraz nakaz ochrony przed ingerencją osób trzecich, w aspekcie zaś pozytywnym obowiązek ten oznacza nakaz ukształtowania całego porządku prawnego w sposób umożliwiający nabywanie, korzystanie i zbywanie prawa własności¹¹.

W państwie demokratycznym przepisy wprowadzające ograniczenia w obszarze wolności i praw jednostki muszą być precyzyjne i wskazywać przesłanki, na podstawie których podejmowana jest decyzja prawotwórcza, tak by nie miała ona arbitralnego i uznaniowego charakteru¹².

Odnosząc powyższe do ograniczenia prawa własności spowodowanego wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, warto zwrócić uwagę na komentarze Z. Niewiadomskiego¹³, zgodnie z którymi źródłem ograniczeń prawa własności są przepisy rangi ustawowej, natomiast miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – jako akt prawa miejscowego – wykonuje ustalenia ustawowe w tym zakresie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego należy do szczególnej kategorii aktów, gdyż zawiera normy planowe określające cele do osiągnięcia, nie przesądzając środków, które mogą być zastosowane do osiągnięcia danego celu. Plan ten stanowi podstawę do ingerencji w prawo własności, dotyczyć może to jednak sposobu wykonania prawa, a nie samego prawa (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 czerwca 1999 r., sygn. akt IV SA 295/96)¹⁴.

Słusznie zauważyła M. Pracka¹⁵, że wszelkie ustawowe ograniczenia prawa własności, w tym również ustalenia miejscowego planu zagospodarowania

¹⁰ D. Pokitko, *Własność w Konstytucji III Rzeczypospolitej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, LXIV, 2, s. 179.

¹¹ L. Garlicki, *Uwagi do art. 21 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom 3, Warszawa, 2005, s. 16.

¹² M. Wiącek, *Prawo do własności [w:] W. Brzozowski, A. Krzywoń i M. Wiącek, Prawa człowieka*, Warszawa, 2018, s. 279 i nn.

¹³ Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2009, ss. 60 i 61.

¹⁴ Z. Niewiadomski, *Planowanie...*, 12. wydanie, Warszawa 2021, s. 116.

¹⁵ M. Pracka, *Prawo zagospodarowania przestrzeni a prawo własności*, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, 58, s. 410.

przestrzennego, nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej – prowadząc tym samym do większego ograniczenia, niż to wynika z literalnego ich brzmienia.

Warto tu wspomnieć, że poza prawem własności do tzw. innych praw majątkowych należy prawo użytkowania wieczystego, do którego odnosi się m.in. art. 232 § 1 i 2 kodeksu cywilnego – wskazując, że grunty stanowiące własność Skarbu Państwa położone w granicach administracyjnych miast oraz grunty Skarbu Państwa położone poza tymi granicami, lecz włączone do planu zagospodarowania przestrzennego miasta i przekazane do realizacji zadań jego gospodarki, a także grunty stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków, mogą być oddawane w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym [...] i osobom prawnym, czy też – w wypadkach przewidzianych w przepisach szczególnych – przedmiotem użytkowania wieczystego mogą być także inne grunty Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków.

Prawo użytkowania wieczystego polega więc na oddaniu w użytkowanie nieruchomości gruntowej będącej własnością Skarbu Państwa, województwa, powiatu bądź gminy lub związku tych jednostek osobie fizycznej lub prawnej na określony czas (99 lat, a wyjątkowo krócej, lecz nie mniej niż 40 lat).

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na pojęcie „równej ochrony prawnej”. Zgodnie bowiem z art. 26 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r.¹⁶, „wszyscy są równi wobec prawa i są uprawnieni bez żadnej dyskryminacji do jednakowej ochrony prawnej. Jakakolwiek dyskryminacja w tym zakresie powinna być ustawowo zakazana oraz powinna być zagwarantowana przez ustawę równa dla wszystkich i skuteczna ochrona przed dyskryminacją z takich względów, jak: rasa, kolor skóry, płeć, język, religia, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, sytuacja majątkowa, urodzenie lub jakiegokolwiek inne okoliczności”.

Z powyższego wynika zatem, że wszyscy podlegają równej ochronie prawnej – i nie są z niej wykluczeni ani właściciele, ani użytkownicy wieczystości nieruchomości (bądź ich część).

Instytucja odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany

W myśl art. 36 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jeżeli – w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania

¹⁶ Dz.U. z 1977 r. nr 38, poz. 167.

przestrzennego albo jego zmiany – wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w ust. 1 i 2 tego artykułu¹⁷, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.

Wysokość odszkodowania z tytułu rzeczowego obniżenia wartości nieruchomości ustala się na dzień jej sprzedaży i stanowi ona różnicę pomiędzy wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a jej wartością określoną przy uwzględnieniu:

- 1) przeznaczenia terenu [...] obowiązującego przed zmianą tego planu albo
- 2) faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości przed jego uchwaleniem (art. 37 ust. 1 ww. ustawy).

Stosownie z kolei do art. 37 ust. 11 ustawy wartość nieruchomości należy określić na podstawie:

- 1) wyłącznie faktycznego sposobu użytkowania nieruchomości oraz dostępu do istniejących w dniu wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dróg publicznych, sieci wodociągowych, kanalizacyjnych, elektroenergetycznych, gazowych, ciepłowniczych oraz telekomunikacyjnych – dotyczy to sytuacji, gdy na skutek uchwalenia ww. planu dla terenów dotychczas nieobjętych takim planem albo nieobjętych obowiązującym w dniu uchwalenia tego planu planem miejscowym niemożliwe lub istotnie ograniczone stało się dalsze faktyczne użytkowanie nieruchomości w sposób zgodny z mającym miejsce w dniu uchwalenia planu miejscowego faktycznym sposobem użytkowania nieruchomości;
- 2) dotychczasowego przeznaczenia wynikającego z planu miejscowego, który jest zmieniany lub uchylany – dotyczy to sytuacji, gdy na skutek zmiany ww. planu lub uchwalenia planu miejscowego dla terenu objętego obowiązującym w dniu uchwalenia tego planu planem miejscowym [...] korzystanie z nieruchomości lub jej części w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone.

Zgodnie natomiast z art. 87 ust. 3b tej ustawy – jeżeli uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miało miejsce po 31 grudnia 2003 r. w związku z utratą mocy przez plan uchwalony przed 1 stycznia 1995 r., ww. przepisu art. 37 ust. 1 zdanie drugie się nie stosuje, o ile wartość nieruchomości określona przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w szczegółowym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r. jest większa [...] niż wartość nieruchomości określona przy uwzględnieniu faktycznego sposobu jej wykorzystywania po utracie mocy tego planu. W takim przypadku owo obniżenie wartości nieruchomości stanowi różnicę pomiędzy wartością nieruchomości określoną przy uwzględ-

¹⁷ Do tych praw należą: odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienie nieruchomości bądź jej części.

nieniu przeznaczenia terenu ustalonego w ww. szczegółowym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r. a jej wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Powyższy przepis został dodany przez art. 1 pkt 2 ustawy z 16 listopada 2022 r. zmieniającej ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – i wszedł w życie 7 stycznia 2023 roku.

W uzasadnieniu do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (druk 2322)¹⁸, przekazanego do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w kwietniu 2022 r., można przeczytać, że projekt ten dostosowuje system prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2019 r., sygn. akt SK 22/16 – o którym mowa szerzej w dalszej części artykułu – oraz ujednocila terminologię w stosunku do tzw. starych planów miejscowych.

Trudno się zgodzić z powyższym, gdyż w projekcie pominięto jeden z rodzajów wyżej wymienionych tzw. starych planów miejscowych, a mianowicie pominięto miejscowe plany ogólne. Przywoływany powyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie odnosił się do jednego rodzaju planu miejscowego sporządzonego przed 1 stycznia 1995 r., lecz wskazywał miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego sporządzone przed 1 stycznia 1995 r., czyli zarówno miejscowe plany ogólne, jak i miejscowe plany szczegółowe. W rzeczywistości, w ocenie autorki, projekt ten wprowadza zupełnie niezrozumiałą i wątpliwą prawnie zmianę ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zainicjowaną przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej.

Przed ww. zmianą obowiązywał przepis art. 87 ust. 3a następującej treści: „Jeżeli uchwalenie planu miejscowego nastąpiło po 31 grudnia 2003 r. w związku z utratą mocy przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony przed 1 stycznia 1995 r., przepisu art. 37 ust. 1 zdanie drugie niniejszej ustawy, w odniesieniu do wzrostu wartości nieruchomości, nie stosuje się, o ile wartość nieruchomości określona przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r. jest większa [...] niż wartość nieruchomości określona przy uwzględnieniu faktycznego sposobu jej wykorzystywania po utracie mocy tego planu. W takim przypadku wzrost wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 4, stanowi różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu planu miejscowego a jej wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w planie miejscowym uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r.”

Jak wskazuje powyższe, poprzednio w art. 87 tej ustawy nie było regulacji dotyczących obniżenia wartości nieruchomości – była tylko regulacja doty-

¹⁸ <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2322> [dostęp: 9.01.2024].

cząca wzrostu wartości nieruchomości. Warto zwrócić uwagę, że poprzednia regulacja odnosiła się do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przed 1 stycznia 1995 r., czyli do miejscowych planów ogólnych i miejscowych planów szczegółowych.

Nowa regulacja odnosi się zarówno do obniżenia wartości nieruchomości, jak i do wzrostu wartości nieruchomości, ale odniesienie to następuje tylko do miejscowych planów szczegółowych (miejscowe plany ogólne nie zostały w tej regulacji w ogóle uwzględnione).

Tak jak za zasadne (w ocenie autorki) należy uznać podjęcie inicjatywy legislacyjnej polegającej na dostosowaniu istniejących przepisów prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego ich niezgodność z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, tak jednak sama zmiana (czyli treść nowych przepisów) budzi wątpliwości. Wymaga podkreślenia, że każda podejmowana zmiana legislacyjna powinna być nie tylko zgodna z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (o ile został wydany), ale i z pozostałymi przepisami prawa, nawet gdy zmiana przepisów obecnie obowiązujących odnosi się do przepisów historycznych bądź aktów sporządzanych i uchwalanych na ich podstawie. Jeśli więc dokonuje się zmiany przepisów i odnosi się w niej do historycznych aktów planowania przestrzennego, tj. w tym przypadku do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przed 1 stycznia 1995 r., to trzeba ją ująć tak, aby nie naruszała ona aktów prawnych regulujących historyczny system planowania przestrzennego. Należało więc ją sformułować w taki sposób, aby nie naruszała aktów prawnych regulujących dwa rodzaje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a nie tylko jednego. Współczesny ustawodawca nie powinien wybierać spośród historycznych aktów prawnych o tej samej randze jedynie takich, które w jego ocenie są podobne – albo nie – do obecnie sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; ustawodawca ten powinien zatem uwzględnić wszystkie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, jakie wówczas były uchwalane.

Poza tym zastanawia pozostawienie bez zmian art. 87 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym obowiązujące w dniu wejścia tejże ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed 1 stycznia 1995 r. zachowały moc do czasu uchwalenia nowych planów, jednak nie dłużej niż do 31 grudnia 2003 r. Skoro wszystkie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed 1 stycznia 1995 r. zachowały moc do wyżej wymienionego dnia, to z jakiego powodu w kolejnym ustępie rzeczono go artykułu już nie wszystkie te plany miejscowe zostały uwzględnione?! Taki zabieg prawny budzi w ocenie autorki wątpliwości. Według niej pozostawienie bez zmian art. 87 ust. 3 tej ustawy należy uznać za zasadne i prawidłowe, gdyż przepis ten nie różnicuje (tak jak ust. 3a i 3b tego artykułu) miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,

tj. uwzględnia zarówno miejscowe plany ogólne, jak i miejscowe plany szczegółowe. Pozostaje on jednakże w sprzeczności z ust. 3a i 3b.

Na marginesie należy zauważyć, że przywołany wyżej art. 37 ust. 1 z dniem 15 lutego 2010 r. został częściowo uznany za niezgodny z art. 2 i 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 9 lutego 2010 r., sygn. akt P 58/08¹⁹. W związku z tym wyrokiem artykuł ten utracił ważność w takim zakresie, w jakim wzrost wartości nieruchomości odnosił się do kryterium faktycznego jej wykorzystywania w sytuacjach, gdy przeznaczenie nieruchomości zostało określone tak samo, jak w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r. – który utracił moc z powodu upływu terminu wyznaczonego w art. 87 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowania przestrzennego²⁰.

Trybunał orzekł wówczas zasadnie – wskazując m.in., że sytuacja właścicieli nieruchomości położonych na obszarach, gdzie na podstawie poprzedniej ustawy, tj. tej z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym²¹, nowe plany miejscowe uchwalono po wygaśnięciu starych, różni się od sytuacji innych właścicieli nieruchomości położonych na obszarach, w których nowe plany miejscowe zastąpiły stare w trakcie ich obowiązywania. Brak aktywności gminy w uchwalaniu lub zmianie takiego planu przy jednoczesnym pobraniu opłaty w sytuacji, gdy nowo uchwalony plan miejscowy nie zmienił w istocie przeznaczenia terenów i zasad ich zagospodarowywania – prowadzi do zróżnicowania, które nie jest w żaden sposób uzasadnione. Ustawodawca nie wskazał przecież jakichkolwiek wartości przemawiających za takim sposobem działania organów gminy, różnicującym sytuację prawną właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości – zbywców nieruchomości w gminie. Przepis art. 37 ust. 1 jest więc niezgodny z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa. Ponadto Trybunał stwierdził, że pogorszenie położenia prawnego właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości determinowane przyczynami całkowicie od nich niezależnymi jest niezgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej²².

O zasadach określania wysokości opłaty planistycznej obowiązujących przed wydaniem wyżej przywołanego wyroku oraz o zasadach ustalania wysokości tej opłaty jako efektu realizacji tego wyroku można przeczytać we wspólnej publikacji autorki oraz W. Wilkowskiego²³ sprzed kilku lat.

¹⁹ Dz.U. nr 24, poz. 124.

²⁰ Obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowania przestrzennego miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed 1 stycznia 1995 r. zachowują moc do czasu uchwalenia nowych planów, jednak nie dłużej niż do 31 grudnia 2003 r.

²¹ Dz.U. nr 89, poz. 415.

²² <https://trybunal.gov.pl/s/p-5808> [dostęp: 9.01.2024].

²³ L. Piotrowska, W. Wilkowski, *The Principles of Calculating Planning Fees, Following the Decision by the Constitutional Tribunal of 2010*, „Geomatics, Landmanagement and Landscape” 2016, 1, <https://pbn.nauka.gov.pl/core/#/publication/view/60e72fba2467f01e93149dc0/76ebee36-7d86-4122-b039-c81b3a95e768> [dostęp: 9.01.2024].

W niniejszym artykule skupiono uwagę szczególnie na przepisach prawa dotyczących obniżenia wartości nieruchomości, a nie na przepisach dotyczących wzrostu jej wartości – należało jednak wspomnieć o powyższym innym artykule z racji odniesień do poprzedniego brzmienia art. 87 ust. 3a ww. ustawy.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na kolejny wyrok Trybunału Konstytucyjnego, tj. wyrok z 22 maja 2019 r., sygn. akt SK 22/16²⁴, który wskazywano wcześniej i w którym Trybunał uznał, że wskazany wyżej art. 37 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – rozumiany w ten sposób, że pozwala na ustalenie mniej korzystnego przeznaczenia nieruchomości niż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r. – jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Trafnie w powołanym wyroku stwierdził Trybunał, że prawa własności nieruchomości objętej tzw. luką planistyczną²⁵ oraz nieruchomości objętej nowym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego bez rzeczowej luki planistycznej – należą do tej samej kategorii praw podmiotowych.

Równie trafnie Trybunał uznał, że istniejące różnicowanie pozycji prawnej właścicieli nieruchomości, wynikające ze wskazanego wyżej art. 37 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie jest dostatecznie uzasadnione. Ani nie ma ono racjonalnego celu, ani nie służy realizacji czy ochronie określonego, założonego wyraźnie przez ustawodawcę interesu jednostki lub interesu publicznego. Poza tym – z uwagi na ów brak ratio wskazanego różnicowania – trudno ocenić zachowanie proporcji pomiędzy wartością uzyskaną i wartością utraconą (poświęconą) wskutek różnicowania pozycji prawnej właścicieli (analogicznie: użytkowników wieczystych nieruchomości). Ponadto rzeczony różnicowanie nie pozostaje w związku z zasadami i wartościami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podobnych podmiotów. Konieczność stosowania kryterium faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości może prowadzić do uniemożliwienia uzyskania odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany, które nastąpiło na skutek działań planistycznych gminy²⁶.

Warto ponadto zwrócić uwagę na uchwaloną przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 7 lipca 2023 r. ustawę o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (będącą inicjatywą rządową podpisaną przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej) – druk 3097²⁷, która to ustawa wprowadziła zasadnicze zmiany w systemie prawa planowa-

²⁴ Dz.U., poz. 1009.

²⁵ „Luka planistyczna” to okres, w którym stary plan już nie obowiązuje, a nowy jeszcze nie wszedł w życie.

²⁶ <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/10599-obnizenie-wartosci-nieruchomosci-w-okresie-tzw-luki-planistycznej> [dostęp: 9.01.2024].

²⁷ Dz.U., poz. 1688.

nia i zagospodarowania przestrzennego w Polsce, m.in. usunęła z tego systemu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy²⁸, wprowadziła zaś plan ogólny, który już przecież kiedyś funkcjonował – czy to na podstawie ustawy z 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym²⁹, czy też ustawy z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym³⁰.

Uchwalona ustawa wprowadziła także zmiany m.in. w art. 37. Nowe brzmienie ust. 1 tego artykułu jest następujące „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 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:

- 1) przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą tego planu;
- 2) faktycznego sposobu użytkowania nieruchomości przed uchwaleniem tego planu”.

Ustawa wprowadziła również zmiany w ust. 11 pkt 1 tego artykułu. Jego brzmienie jest z kolei następujące „W sytuacji gdy na skutek uchwalenia planu miejscowego dla terenów dotychczas nieobjętych takim planem albo nieobjętych obowiązującym w dniu uchwalenia tego planu planem miejscowym niemożliwe lub istotnie ograniczone stało się dalsze faktyczne użytkowanie nieruchomości w sposób zgodny z mającym miejsce w dniu uchwalenia planu miejscowego faktycznym sposobem użytkowania nieruchomości – wyłącznie faktycznego sposobu użytkowania nieruchomości oraz dostępu do istniejących w dniu wejścia w życie planu miejscowego dróg publicznych, sieci wodociągowych, kanalizacyjnych, elektroenergetycznych, gazowych, ciepłowniczych oraz telekomunikacyjnych”.

Po ust. 11 ustawa dodała ust. 11a o brzmieniu „Do określenia wartości nieruchomości w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, nie uwzględnia się zmiany wartości nieruchomości będącej skutkiem uchwalenia lub zmiany planu ogólnego”. Z tego nie wynika jednak, o który ust. 1 pkt 2 chodzi, choć domniemywać można, że o nowy art. 37 ust. 1 pkt 2, czyli o faktyczny sposób użytkowania nieruchomości przed uchwaleniem tego planu.

Co ciekawe, ustawa ta nie wprowadziła zmian w art. 87 dotyczących rodzajów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ustawa jedynie zamieniła w tym artykule słowo „wykorzystywania” na słowo „użytkowania”. Można stwierdzić, że jest to zmiana doprecyzowująca.

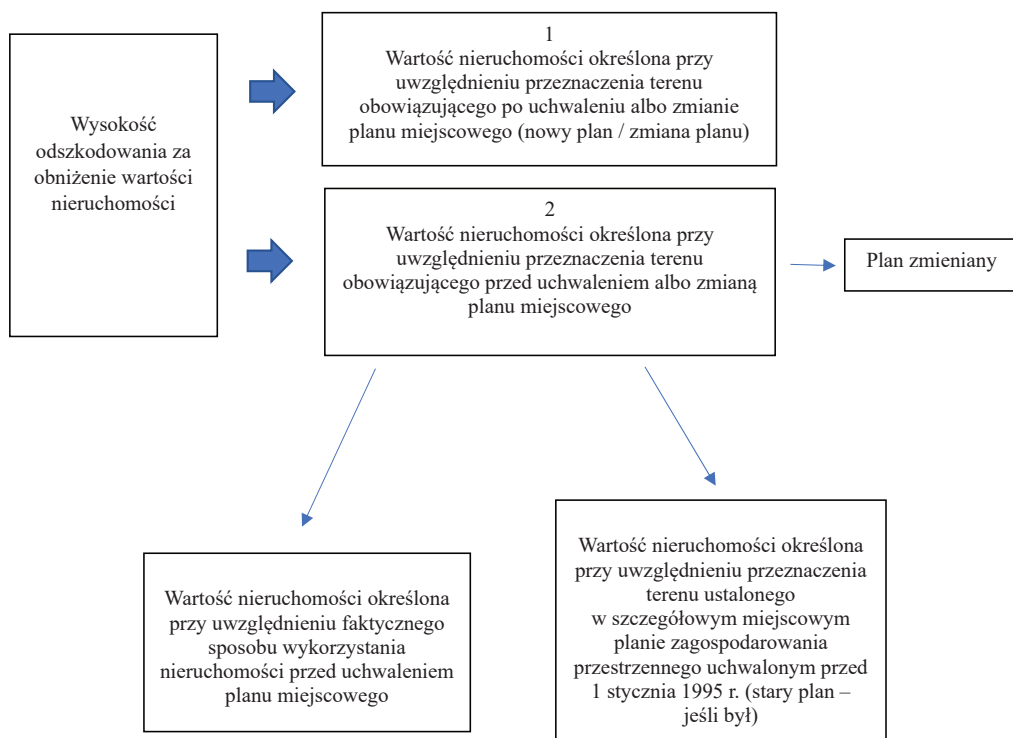
²⁸ W myśl art. 65 ust. 1 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 1688) „Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do 31 grudnia 2025 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe”.

²⁹ Dz.U. nr 7, poz. 47.

³⁰ Dz.U. nr 35, poz. 185.

Jak wynika z powyższego, rodzaje wartości nieruchomości, jakie służą do obliczenia wysokości odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź jego zmiany, określają wprost przepisy prawa. Przedstawiono je na poniższym schemacie.

Schemat nr 1. Rodzaje wartości nieruchomości, jakie służą do obliczenia wysokości odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź jego zmian.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy przepisów prawa.

Są to wartości rynkowe ustalone w oparciu o przeznaczenie terenu obowiązujące po uchwaleniu albo zmianie planu miejscowego (nowy plan albo zmiana planu dotychczas obowiązującego) oraz o przeznaczenie obowiązujące przed uchwaleniem albo zmianą planu miejscowego (faktyczny sposób wykorzystania nieruchomości przed uchwaleniem planu miejscowego / przeznaczenie terenu określone w szczegółowym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r.).

Niezgodność art. 87 ust. 3b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i zagospodarowaniu przestrzennym z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Przytoczony wcześniej art. 87 ust. 3b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym odnosi się do szczegółowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego przed 1 stycznia 1995 r., czyli do historycznego dokumentu planistycznego. Poniżej przybliżono m.in. znaczenie, zakres i termin obowiązywania tego aktu.

Stosownie do ust. 3 tego artykułu obowiązujące w dniu wejścia w życie ww. ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, uchwalone przed 1 stycznia 1995 r., zachowały moc do 31 grudnia 2003 r. Zgodnie zaś z art. 67 ust. 1 poprzednio obowiązującej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, obowiązujące w dniu jej wejścia w życie, miały utracić moc po upływie 8 lat od dnia wejścia w życie tej ustawy (z pewnym zastrzeżeniem)³¹. Planem, który zachował moc do 31 grudnia 2003 r., był m.in. wyżej wymieniony rodzaj planu. Plany miejscowe, jakie mogły obowiązywać zgodnie z powyższym, to plany sporządzone na podstawie wymienianej wcześniej ustawy z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, na podstawie której sporządzane i uchwalane były m.in. miejscowe plany ogólne i miejscowe plany szczegółowe (art. 25 ust. 1 tej ustawy). W myśl art. 7 ust. 6 tej ustawy plany te mogły być sporządzane także jako plany perspektywiczne z wyodrębnieniem w nich zadań na okres najbliższego pięcioletniego planu społeczno-gospodarczego. Zgodnie z art. 25 ust. 2 te same ustawy miejscowy plan ogólny określał przyrodnicze, społeczne, ekonomiczne, kulturowe i krajobrazowe warunki przestrzennego zagospodarowania miasta, gminy (miasta i gminy) lub ich części, a także cele i zasady polityki przestrzennej ww. jednostek. W szczególności rzeczony plan ustalał warunki i sposoby zagospodarowania i wykorzystania gruntów, ochrony zdrowia, ochrony środowiska, ochrony dóbr kultury i wartości krajobrazowych, kształtowania infrastruktury technicznej i społecznej oraz kształtowania struktur przestrzennych, a także rozwiązań architektonicznych i budowlanych. W przedmiotowym planie należało uwzględnić ustalenia planu krajowego i regionalnego, jak również określić wnioski do tych planów.

Miejscowy plan szczegółowy określał z kolei przeznaczenie gruntu i wyznaczał linie rozgraniczające wymienionych wyżej gruntów, a ponadto ustalał zasady uzbrojenia terenu oraz zasady kształtowania zabudowy. W miarę potrzeby plan ten ustalał też inne warunki i wytyczne. Obszary, dla których miał być sporządzony miejscowy plan szczegółowy, określał miejscowy plan ogólny.

³¹ Przepis nie miał zastosowania do terenów objętych zmianami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dokonanych na zasadach określonych w tej ustawie.

Miejscowy plan szczegółowy sporządzany był części miasta lub gminy (miasta i gminy). Jeżeli jednak miejscowy plan ogólny nie określał wymienionych obszarów, to miejscowy plan szczegółowy sporządzany był w miarę potrzeby.

Zwróćmy tutaj uwagę na to, że „warunki i sposoby zagospodarowania i wykorzystania gruntów”, które określał miejscowy plan ogólny, to nic innego jak „przeznaczenie gruntu” określane w miejscowym planie szczegółowym. Różnica polega tylko na tym, że ten pierwszy ogólnie tylko określał powyższe, a ten drugi czynił to szczegółowo. Obydwa plany miejscowe (ogólny i szczegółowy) stanowiły podstawę gospodarki gruntami, wydawania decyzji w sprawie wykorzystania gruntów na cele inwestycyjne i decyzji o zmianie sposobu wykorzystania gruntów oraz o wyłączeniu z produkcji rolniczej lub leśnej gruntów przeznaczonych na cele nierolnicze lub nieleśne (art. 32 ustawy). Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji lub o zmianie sposobu wykorzystania gruntów, wydawane na podstawie ustawy o planowaniu przestrzennym, zawierające rozstrzygnięcia niezgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, były nieważne (art. 45 ww. ustawy). Potwierdza to jedynie, że przepisy ówczesnej ustawy o planowaniu przestrzennym nie umniejszały rangi miejscowych planów ogólnych – przepisy te nie stanowiły przecież o tym, że miejscowe plany szczegółowe miały wyższą rangę od miejscowych planów ogólnych. Powstaje więc wątpliwość: dlaczego w obowiązującym obecnie art. 87 ust. 3b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest mowa tylko o szczegółowym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego? Można byłoby wnioskować, że ustawodawca sugerował się sformułowaniem, że to miejscowy plan szczegółowy określał przeznaczenie gruntu. Taki zabieg prawny wydaje się jednak wątpliwy i zupełnie niezrozumiały³². W tym miejscu należy przywołać np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 20 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Bk 872/17³³, w którym sąd ten trafnie stwierdził, że obowiązek określenia w planie miejscowym przeznaczenia terenów oznacza konieczność sprecyzowania sposobu jego przyszłego zagospodarowania i wykorzystania – poprzez sformułowania, które jednoznacznie wskazują funkcję, jaką ma on pełnić. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 2241/17, uznano z kolei, że przeznaczenie nieruchomości stanowi ogół parametrów, które ustalają możliwy sposób zagospodarowania danej nieruchomości oraz ich wpływ na wartość rynkową nieruchomości³⁴. Z powyższego wynika zatem, że przeznaczenie nieru-

³² Ustawodawca uznał, że skoro miejscowy plan ogólny nie określał przeznaczenia gruntu, to nie należy go uwzględniać w wycenie nieruchomości dla celów ustalenia wysokości odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany. Można byłoby zatem stwierdzić, że uznał ten plan za dokument zbliżony do dzisiejszego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – co w ocenie autorki jest nieprawidłowe i nieoparte przepisami prawa. Poza tym co do zasady w wycenie nieruchomości uwzględnia się ww. studium, pomimo że nie określa ono przeznaczenia, ale kierunki polityki przestrzennej – zgodnie z art. 154 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1145, 1222): „w przypadku braku planu miejscowego przeznaczenie nieruchomości ustala się na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu”.

³³ <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/522670237> [dostęp: 9.01.2024].

³⁴ <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/522821642> [dostęp: 9.01.2024].

chomości (gruntu) jest ściśle powiązane z zagospodarowaniem i wykorzystaniem nieruchomości (gruntu). Przywołane wyroki zostały wydane na gruncie przepisów obecnej ustawy, ale można je przełożyć na przepisy ustawy o planowaniu przestrzennym w zakresie rozumienia pojęcia „przeznaczenie gruntu”.

W ocenie autorki warunki i sposoby zagospodarowania i wykorzystania gruntów (warunki przestrzennego zagospodarowania), które miał określać miejscowy plan ogólny, to zatem nie istniejące uwarunkowania terenu ustalone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, sporządzonym na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale warunki i sposoby wskazujące na to, w jaki sposób można zagospodarować i wykorzystać grunty objęte takim planem. Te warunki i sposoby były więc powiązane z przeznaczeniem. Za powyższym rozumieniem przemawia ponadto definicja miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którym był zarówno miejscowy plan ogólny, jak i miejscowy plan szczegółowy. Jak sama nazwa tego dokumentu planistycznego wskazuje – był to plan zagospodarowania przestrzennego, czyli odnosił się do funkcji planowanej. Miejscowy plan ogólny odnosił się do tej funkcji w sposób ogólny, a miejscowy plan szczegółowy zawierał szczegółowe przeznaczenie gruntu, czyli zawierał ustalenia szczegółowe. Nie można więc traktować miejscowego planu ogólnego jako planu nic nieznaczącego w ówczesnym (historycznym) planowaniu przestrzennym, jak również w obecnym planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie można też zrównywać ówczesnego miejscowego planu ogólnego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (zastąpionym planem ogólnym). Są to dwa różne dokumenty, sporządzone na podstawie dwóch różnych aktów prawnych regulujących dwa różne systemy planowania (i zagospodarowania) przestrzennego. Gdyby intencja ówczesnego ustawodawcy była taka, że miejscowy plan ogólny jest zupełnie odmiennym tworem prawnym od miejscowego planu szczegółowego, to zapewne uwzględniły to w ustawie o planowaniu przestrzennym. Rzeczona ustawa stawiała jednak te dwa plany na równi – określając je mianem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z tym że jeden miał charakter ogólny, a drugi szczegółowy. Miejscowy plan szczegółowy to po prostu plan o większej szczegółowości ustaleń planistycznych niż miejscowy plan ogólny.

W tym miejscu należy zauważyć, że w myśl art. 48 ustawy o planowaniu przestrzennym plany zagospodarowania przestrzennego sporządzone stosownie do przepisów ustawy ją poprzedzającej, tj. ustawy z 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 7, poz. 47), stały się planami zagospodarowania przestrzennego w rozumieniu tejże ustawy. Plany ogólne sporządzone na podstawie ustawy z 1961 r. określały w sposób wszechstronny kierunki i skalę rozwoju oraz zasady zagospodarowania przestrzennego terenu na cały okres planu, jak również program i sposób zagospodarowania przestrzennego jednostki osadniczej w okresie najbliższego wieloletniego narodowego planu gospodarczego. Plany ogólne stanowiły podstawę gospodar-

ki terenami i ustalenia potrzeb inwestycyjnych na obszarze danej jednostki osadniczej – obejmowały one podstawowe wytyczne dla opracowania planów szczegółowych na tym obszarze, a także określały tereny wymagające takich opracowań w odpowiedniej kolejności. Plany szczegółowe z kolei określały szczegółowo przeznaczenie terenów na poszczególne cele, wyznaczały linię rozgraniczającą te tereny, ustalały zasady uzbrojenia i urządzenia terenu, ponadto zaś określały linię zabudowy i dopuszczalną wysokość zabudowy, a w miarę potrzeby również inne warunki i wytyczne kształtowania zabudowy.

Warto zwrócić uwagę i na to, że ustawa o planowaniu przestrzennym nie posługiwała się nazwą: szczegółowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosiła się do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (planów miejscowych), które podzieliła na dwa rodzaje:

- 1) miejscowe plany ogólne,
- 2) miejscowe plany szczegółowe.

Taką nazwą nie posługiwała się także ww. ustawa ją poprzedzająca z 1961 r., która miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego dzieliła na: ogólne plany zagospodarowania przestrzennego jednostek osadniczych (zwane planami ogólnymi), plany zagospodarowania przestrzennego obszarów stanowiących zespoły jednostek osadniczych oraz szczegółowe plany zagospodarowania przestrzennego części jednostek osadniczych, a w przypadkach uzasadnionych – całości tych jednostek (zwane planami szczegółowymi).

Wskazmy tu również art. 13a ust. 7 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw – który stanowi, że plan ogólny gminy jest aktem prawa miejscowego. Powyższe potwierdza, że plan ogólny gminy to nie forma zamienna studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, lecz inny rodzaj planu (aktu planowania przestrzennego) stanowiący – tak jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – akt prawa miejscowego. Wspomniane studium nie stanowi aktu prawa miejscowego [nb. nie stanowiło takiego aktu także na gruncie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym – zgodnie z art. 6 ust. 7 tej ustawy: „Studium nie jest przepisem gminnym i nie stanowi podstawy do wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu”].

Ponadto – zgodnie z nowym (wprowadzonym ww. ustawą uchwaloną 7 lipca 2023 r.) przepisem art. 154 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami w przypadku braku planu miejscowego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – rzeczoznawca majątkowy w wycenie nieruchomości uwzględnia faktyczny sposób użytkowania nieruchomości oraz ustalenia planu ogólnego gminy. Świadczy to o tym, że przyjmuje się przeznaczenie wycenianej nieruchomości zgodnie m.in. z planem ogólnym gminy. Nowy przepis prawa nie pomija więc ustaleń planu ogólnego gminy.

Należy tutaj podkreślić, że nie wszystkie tereny były objęte miejscowymi planami szczegółowymi (były to plany sporządzane dla części miasta lub gminy / miasta i gminy) – nie wszystkie tereny miały więc określone „szczegóło-

we” przeznaczenie terenu. Na potwierdzenie tego można wskazać uchwałą nr XXXV/199/92 Rady miasta stołecznego Warszawy z 28 września 1992 r. w sprawie zmiany perspektywicznego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta stołecznego Warszawy, zatwierdzonego 6 grudnia 1982 r.³⁵ Przedmiotową uchwałą został zatwierdzony miejscowy plan ogólny dla miasta stołecznego Warszawy jako zmiana planu już obowiązującego³⁶. Zgodnie z § 2 ww. uchwały zalecono wówczas radom dzielnic-gmin miasta sporządzenie i uchwalenie miejscowych planów szczegółowych dla obszarów ustalonych w ww. miejscowym planie ogólnym. Miejscowe plany szczegółowe miały więc zostać sporządzone i uchwalone dla wprost wskazanych obszarów (zob. wyciąg nr 1).

Wyciąg nr 1. Wyciąg z uchwały nr XXXV/199/92 Rady miasta stołecznego Warszawy z 28 września 1992 r. w sprawie zmiany perspektywicznego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta stołecznego Warszawy, zatwierdzonego 6 grudnia 1982 r.

Nr 4. dotyczące: OBSZARÓW I TERENÓW DO OBJĘCIA PLANAMI MIEJSCOWYMI ORAZ EKSPONOWANYCH W KRAJOBRAZIE MIASTA

A. Plan ustala objęcie obszarów strefy X miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego o szczegółowości większej niż miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego Warszawy.

B. Plan wskazuje następujące tereny do objęcia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego o szczegółowości większej niż plan ogólny zagospodarowania przestrzennego Warszawy:

1. w rejonie Winnicy — Dąbrówki Szlacheckiej
2. fragment osiedla Choszczówka
3. fragment osiedla Henryków — Tarchomin i tzw. „Osiedle Familijna”
4. w rejonie wsi Białoleka
5. w rejonie ul. Ziemowita
6. w rejonie Rembertowa tzw. „Mokry Ług”
7. fragment osiedla Anin
8. w rejonie urbanistycznym Wawer — Wiśniowa Góra
9. w rejonie urbanistycznym Falenica — Zbójna Góra
10. w rejonie osiedli: Zastów, Zbytki, Zerzeń, Borków, Zagórz
11. w rejonie osiedla Julianów — Skrzypki
12. w rejonie Łuku Siekierkowskiego i Czerniakowa
13. w rejonie al. Wilanowskiej i ul. Przychyłkowej (przedpole Pałacu Wilanowskiego)
14. wieś Łęczycza
15. w rejonie ul. Puławskiej, al. Wilanowskiej, al. Sikorskiego, ul. Beethovena
16. w rejonie Moczydła i Imielina na Mokotowie
17. w rejonie Wyczołek, Grabowa i Krasnowoli
18. w rejonie ul. Zwirki i Wigury
19. w rejonie Okęcie — Opacz wraz z terenami przyległymi do Al. Jerozolimskich
20. w rejonie Skoroszy
21. w rejonie Cmentarzy Wolskich
22. w rejonie Szczęśliwic
23. w rejonie Ulrychowa
24. w rejonie Cmentarzy Powązkowskich i dworca „Warszawa Gdańska”
25. w rejonie centrum „Kaskada” na Żoliborzu
26. w rejonie osiedla Radiowo
27. w rejonie Huty Warszawa
28. w rejonie osiedla Wólka Węglowa
29. osiedle Młociny

Zakres, problematykę i szczegółowość ustala organ właściwy dla sporządzania planu ze szczególnym uwzględnieniem warunków dla terenów eksponowanych.

Źródło: https://architektura.um.warszawa.pl/documents/12025039/26159038/plan_ogolny_1992.pdf/9c4cdd55-09ac-1430-924d-7aafc906d4c5?t=1634497947241.

³⁵ Dz. Urz. RN M. St. Warszawy z 1983 r. nr 5, poz. 16.

³⁶ Perspektywiczny plan ogólny zagospodarowania przestrzennego miasta stołecznego Warszawy został zatwierdzony uchwałą nr 57 Rady Narodowej miasta stołecznego Warszawy – plan ten powstał na podstawie ustawy z 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym.

Z dokumentów archiwalnych, do jakich udało się dotrzeć autorce niniejszego artykułu, wynika, że np. w miejscowym planie szczegółowym sporządzonym na podstawie ww. miejscowego planu ogólnego z 1992 r., zatwierdzonym uchwałą nr 58/XI/94 gminy Warszawa Centrum z 13 grudnia 1994 r. oraz uchwałą nr 49 gminy Warszawa Ursynów z 13 grudnia 1994 r. (Dz. Urz. Woj. Stoł. Warszawskiego nr 27, poz. 862), było określone „szczegółowe” przeznaczenie gruntów. Dla potwierdzenia poniżej zamieszczono wypis i wyrrys z ww. miejscowego planu szczegółowego z 1994 roku.

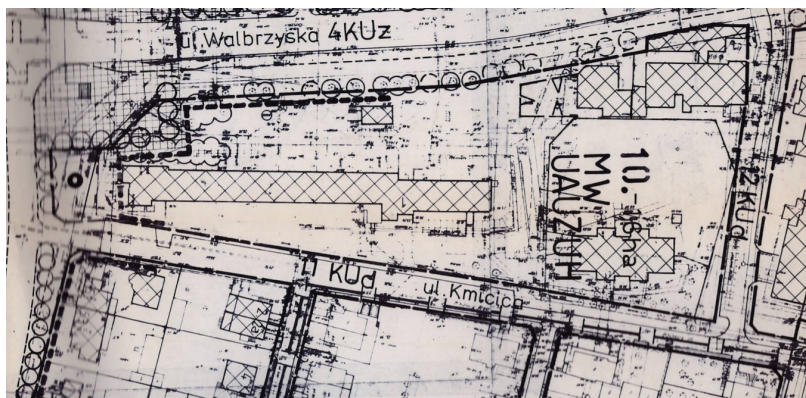
Wypis nr 1. Wypis z miejscowego planu szczegółowego z 1994 r.

Ustalenia szczegółowe dla jednostki bilansowej „10”

Oznaczenie terenu	Przeznaczenie terenu	Orientacyjna pow. w ha	Ustalenia realizacyjne
1	2	3	4
„10”	MW/UA/UZ/UH	1,6	<p>Plan ustala:</p> <p>w zakresie programowo przestrzennym:</p> <ul style="list-style-type: none"> - zachowanie istniejącej zabudowy wielorodzinnej z możliwością rozbudowy, przebudowy i adaptacji parterów budynków mieszkalnych na cele usługowe - budowa obiektu (usługowo-handlowego-biurowego) <p>w zakresie środowiska przyrodniczego:</p> <ul style="list-style-type: none"> - zachowanie i uzupełnienie istniejącego drzewostanu <p>w zakresie obsługi komunikacyjnej:</p> <ul style="list-style-type: none"> - powiązania poprzez al.Komisji Edukacji Narodowej i ul. Wałbrzyską - wjazdy na teren jednostki od ul. Kmicica i ul. Kmicica- „bis” - adaptację istniejących parkingów na terenie jednostki dla otrzymania min. 210 stanowisk w jednostce <p>w zakresie obsługi inżynierskiej:</p> <ul style="list-style-type: none"> - zasilanie w media od strony ul. Wałbrzyskiej <p>Obowiązują ustalenia ogólne tekstu planu: pkt. 1 do 4.</p>

Źródło: Urząd Dzielnicy Ursynów.

Wyrrys nr 1. Wyrrys z miejscowego planu szczegółowego z 1994 r.

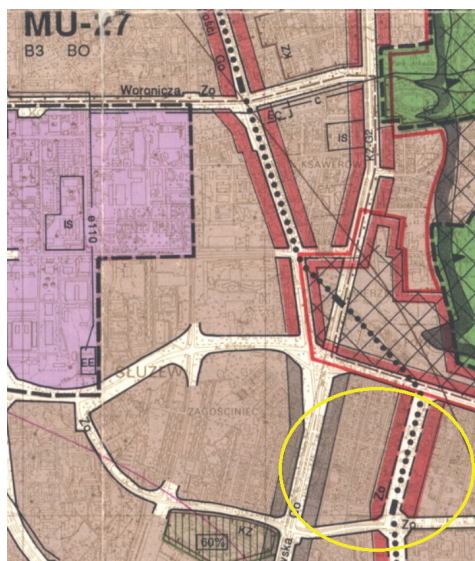


Źródło: Urząd Dzielnicy Ursynów.

Ww. teren oznaczony w miejscowym planie szczegółowym z 1994 r. symbolem 10.MW/UA/UZ/UH, w miejscowym planie ogólnym z 1992 r. był oznaczony jako MU-27 (strefa mieszkaniowo-usługowa).

Poniżej, na potwierdzenie powyższego, zamieszczono wyrys z ww. miejscowego planu ogólnego.

Wyrys nr 2. Wyrys z miejscowego planu ogólnego z 1992 r.



Źródło: <https://architektura.um.warszawa.pl/-/plan1992>.

W miejscowym planie ogólnym z 1992 r. określono więc ogólnie strefę mieszkaniowo-usługową jako ogólną funkcję terenu, którą następnie uszczegółowiono w miejscowym planie szczegółowym z 1994 r. poprzez wskazanie konkretnych rodzajów zabudowy, tj. m.in. zabudowy wielorodzinnej oraz usługowo-handlowo-biurowej.

Na marginesie zauważmy, że w ww. strefie, oznaczonej w miejscowym planie ogólnym jako MU-27, występowały także inne rodzaje zabudowy, np. zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, określona dla innego terenu niż ten, którego dotyczą powyższy wypis i wyrys.

Potwierdza to, że miejscowy plan ogólny określał warunki i sposoby zagospodarowania i wykorzystania gruntów w sposób ogólny, a uszczegółowieniem było przeznaczenie wskazane w miejscowym planie szczegółowym.

W rzeczywistości jednak nie dla wszystkich obszarów wskazanych w ww. miejscowym planie ogólnym dla miasta stołecznego Warszawy z 1992 roku takie miejscowe plany szczegółowe powstały. Autorka wielokrotnie, podczas sporządzania opinii jako biegły sądowy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, spotykała się ze stanowiskiem organu miasta stołecznego Warszawy, że nie wszystkie obszary wskazane w miejscowym planie ogólnym z 1992 r. zostały pokryte miejscowymi planami szczegółowymi (np. dla Parku Wyżyny planowanego do realizacji w strefie mieszka-

niowo-usługowej, oznaczonej w ww. miejscowym planie ogólnym z 1992 r. symbolem MU-25, taki miejscowy plan szczegółowy nie został sporządzony i uchwalony).

Odnosząc się w tym miejscu do ustalania wysokości odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany – co prawda ustalane na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale przy uwzględnieniu rodzaju planu uchwalanego na podstawie wcześniejszego aktu prawnego – należy wskazać, że w praktyce można mieć do czynienia z różnymi sytuacjami prawnymi: poniżej trzy przykłady.

Przykład 1.

Dla terenu, na którym położona jest nieruchomość będąca przedmiotem sprzedaży, został uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (nowy plan). Teren ten był wcześniej objęty zarówno miejscowym planem ogólnym, jak i miejscowym planem szczegółowym, sporządzonymi przed 1 stycznia 1995 r. Wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w związku z wejściem w życie planu miejscowego będzie stanowiła więc różnicę pomiędzy wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości (WN_1) – o ile jest ona wyższa od wartości nieruchomości określonej przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu w miejscowym planie szczegółowym – a wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (WN_2). Jeśli jednak wartość nieruchomości określona przy uwzględnieniu faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości jest niższa od wartości nieruchomości określonej przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu w miejscowym planie szczegółowym, to wartość odszkodowania będzie stanowić różnicę pomiędzy wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu w miejscowym planie szczegółowym (WN_1) a wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (WN_2).

Przykład 2.

Dla terenu, na którym położona jest nieruchomość będąca przedmiotem sprzedaży, został uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (nowy plan). Teren ten był wcześniej objęty tylko miejscowym planem ogólnym, sporządzonym przed 1 stycznia 1995 r. W sytuacji ustalenia wysokości odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w związku z wejściem w życie planu miejscowego – zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – należy pominąć

ustalenia miejscowego planu ogólnego, tak jakby dla tego terenu nie było w ogóle planu miejscowego sporządzonego przed 1 stycznia 1995 r. (tak wprost stanowi ww. ustawa). Wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w związku z wejściem w życie planu miejscowego będzie stanowiła więc różnicę pomiędzy wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości (WN_1) a wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (WN_2).

Przykład 3.

Dla terenu, na którym położona jest nieruchomość będąca przedmiotem sprzedaży, została uchwalona zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zmiana planu dotychczas obowiązującego). Wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w związku z wejściem w życie zmiany planu miejscowego będzie więc stanowiła różnicę pomiędzy wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia określonego w uchwale w sprawie zmiany planu miejscowego i przeznaczenia określonego w planie zmieniającym.

Wysokość odszkodowania (WO) będzie zatem stanowić wartość otrzymaną z następującego wzoru:

$$WO = WN_2 - WN_1$$

W rzeczywistości w przypadkach uchwalenia nowego planu miejscowego dla terenu, który był pokryty ustaleniami planu uchwalonego przed 1 stycznia 1995 r. (miejscowego planu szczegółowego), rzeczoznawca majątkowy – jako jedyny uprawniony do dokonania wyceny nieruchomości w formie operatu szacunkowego – powinien określić trzy wartości nieruchomości:

- 1) wartość nieruchomości przy uwzględnieniu faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości;
- 2) wartość nieruchomości przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu w miejscowym planie szczegółowym;
- 3) wartość nieruchomości przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w nowym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Wartość nieruchomości przy uwzględnieniu faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości oraz wartość nieruchomości przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu w miejscowym planie szczegółowym należy określić zawsze, aby stwierdzić, która z nich jest wyższa – chyba że teren, na którym położona jest nieruchomość, nie był wcześniej objęty miejscowym planem szczegółowym, lecz był jedynie objęty miejscowym planem ogólnym. Wtedy należy określić wartość nieruchomości przy uwzględnieniu faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości – jako wartość sprzed wejścia w życie planu. Jeśli jednak została uchwalona zmiana planu miejscowego, to wartość

nieruchomości określa się przy uwzględnieniu przeznaczenia określonego w planie zmienianym.

Po uchwaleniu 7 lipca 2023 r. ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw – określenia obniżenia wartości nieruchomości będzie można dokonać na podstawie wartości nieruchomości określonej przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu albo zmianie planu miejscowego, wartości nieruchomości określonej przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą tego planu i faktycznego sposobu użytkowania nieruchomości przed uchwaleniem tego planu.

Wytyczne zawarte w art. 87 ust. 3b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pozostają bez zmian (poza wskazywanym już wcześniej doprecyzowaniem).

Mając na uwadze powyższe, należy uznać, że sytuacja, w której nieruchomość będąca przedmiotem sprzedaży nie była wcześniej objęta miejscowym planem szczegółowym sporządzonym przed 1 stycznia 1995 r. – a właściciel lub użytkownik wieczysty na podstawie art. 36 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zażądał od organu gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości – jest gorsza od sytuacji, w której nieruchomość taka była objęta miejscowym planem szczegółowym.

Wypada tu powtórzyć twierdzenie Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym konieczność stosowania kryterium faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości może prowadzić do uniemożliwienia uzyskania ww. odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany, które nastąpiło na skutek działań planistycznych gminy.

Odnosząc więc powyższe do przepisu art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który wprost stanowi, że własność i inne prawa majątkowe (np. prawo użytkowania wieczystego) podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej, należy stwierdzić, że przepis art. 87 ust. 3b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pozostaje w sprzeczności z ww. przepisem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym różnicują sytuację właściciela nieruchomości oraz użytkownika wieczystego – przyznając większą ochronę prawną tym, których nieruchomości (bądź ich części) były kiedyś objęte miejscowym planem szczegółowym.

Wnioski

Reasumując: mając na uwadze powyższe rozważania, w ocenie autorki niniejszego artykułu przepis art. 87 ust. 3b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest niezgodny z powoływanym wcześniej art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż różnicuje sytuację prawną właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości (zob. przywołany wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2019 r., sygn. akt SK 22/16, który odnosił się do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego przed 1 stycznia 1995 r., a nie wyłącznie do szczegółowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego).

W ocenie autorki prawa własności nieruchomości objęte miejscowym planem szczegółowym oraz nieruchomości objętej tylko miejscowym planem ogólnym należą do tej samej kategorii praw podmiotowych. Analogicznie jest w przypadku prawa użytkowania wieczystego nieruchomości.

Zupełnie niezrozumiałe jest dla autorki pominięcie przez ustawodawcę w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym miejscowego planu ogólnego uchwalonego przed 1 stycznia 1995 r., który – tak jak miejscowy plan szczegółowy – był miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Niezrozumiałe jest też niezauważanie tego problemu i, co za tym idzie, nienaprawienie go np. w ustawie uchwalonej 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw.

Należy w tym miejscu podkreślić, że miejscowe plany ogólne:

- 1) zgodnie z ustawą z 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym stanowiły podstawę gospodarki terenami i ustalania potrzeb inwestycyjnych na obszarze danej jednostki osadniczej – obejmowały one podstawowe wytyczne dla opracowania planów szczegółowych na tym obszarze, a także określały tereny wymagające takich opracowań w odpowiedniej kolejności;
- 2) zgodnie z ustawą z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym określały warunki i sposobu zagospodarowania i wykorzystania gruntów, jak również stanowiły podstawę gospodarki gruntami, wydawania decyzji w sprawie wykorzystania gruntów na cele inwestycyjne i decyzji o zmianie sposobu wykorzystania gruntów oraz o wyłączeniu z produkcji rolnej lub leśnej gruntów przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne.

Z obu ww. ustaw wprost wynika, że miejscowy plan ogólny był miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a nie innym dokumentem – podobnym np. do funkcjonującego jeszcze przez jakiś czas studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (nie dłużej niż do 31 grudnia 2025 r.).

Zróznicowanie sytuacji prawnej właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości występujące w ustawie o planowaniu i zagospodaro-

waniu przestrzennym w ocenie autorki nie znajduje więc potwierdzenia w przepisach prawa, w tym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Abstrakt

W niniejszym artykule autorka odniosła się do zróżnicowania ochrony praw majątkowych należących do właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości przy ustalaniu wysokości odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany. Wskazano na rozumienie konstytucyjnej zasady równej ochrony praw majątkowych oraz na instytucję ww. odszkodowania wynikającą z przepisów prawa oraz orzecznictwa. Szczególny nacisk położono na zmianę ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 503), która weszła w życie 7 stycznia 2023 r., tj. na dodany do art. 87 tej ustawy ust. 3b odnoszący się do wybranego rodzaju historycznego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Słowa kluczowe: obniżenie wartości nieruchomości, odszkodowanie, miejscowy plan ogólny, miejscowy plan szczegółowy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zasada równej ochrony praw majątkowych, zróżnicowanie ochrony praw majątkowych.

BIBLIOGRAFIA

Brzozowski W., Krzywoń A., Wiącek M., *Prawa człowieka*, Warszawa, 2018.

Garlicki L., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom 3, Warszawa 2005.

Jarosz-Żukowska S., *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych*, Uniwersytet Wrocławski, <https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/dlibra/publication/53062/edition/53675?language=en>.

Niewiadomski Z., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2009, a także 12. wydanie, Warszawa 2021.

Piotrowska L., Wilkowski W., *The Principles of Calculating Planning Fees, Following the Decision by the Constitutional Tribunal of 2010*, „Geomatics, Landmanagement and Landscape” 2016, 1.

Pokitko D., *Własność w Konstytucji III Rzeczypospolitej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, LXIV, 2.

Pracka M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni a prawo własności*, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, 58.

Sawicka D., *Ograniczenia prawa własności polskim prawem konstytucyjnym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, 4, 56.