



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 27 grudnia 2018 r.

Pozycja 181

POSTANOWIENIE

z dnia 17 października 2018 r.

Sygn. akt Ts 144/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Ekorem-Inwestycje sp. z o.o. w sprawie zgodności:

art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446, ze zm.) z art. 32 w związku z art. 21 w związku z art. 64 i w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

- 1) podjąć zawieszono postępowanie,
- 2) nadać skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 4 lipca 2016 r. (data nadania), Ekorem-Inwestycje sp. z o.o. (dalej: skarżąca) zarzuciła, że art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (ówcześnie: Dz. U. z 2014 r. poz. 1446, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2017 r. poz. 2187, ze zm.; dalej: u.o.z.) w zakresie, w jakim „różnicuje zakres kompensacji w przypadku, gdy do ograniczenia praw, tożsamy przedmiotowo dochodzi w różny sposób”, jest niezgodny z „art. 32 w związku z art. 21 w związku z art. 64 i w związku z art. 2 Konstytucji”.

Stan faktyczny leżący u podstaw skargi konstytucyjnej przedstawia się następująco.

Skarżąca, będąca deweloperem, nabyła w 2004 r. działkę w Zakopanem, w celu budowy budynków mieszkalnych wielorodzinnych i obiektów towarzyszących. Nieruchomość ta nie była objęta planem zagospodarowania przestrzennego, w związku z tym skarżąca w 2006 r. wystąpiła o ustalenie warunków zabudowy. Decyzja nie została wydana do dnia utworzenia Parku Kulturowego Kotliny Zakopiańskiej (dalej: park kulturowy). Uchwała, na mocy której utworzono park kulturowy, wprowadziła liczne ograniczenia w dysponowaniu nieruchomościami, w związku z czym skarżąca wniosła o odszkodowanie za zmniejszenie wartości nieruchomości, ale decyzją z 30 maja 2008 r. Starosta Tatrzański odmówił ustalenia odszkodowania.

W tej sytuacji, w pozwie z 18 stycznia 2009 r., skierowanym przeciwko Gminie Miastu Zakopane i Skarbowi Państwa – Staroście Tatrzańskiemu, skarżąca zażądała zasądzenia na jej rzecz 3 776 000,00 zł z ustawowymi odsetkami z tytułu odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości oraz 8 763 000,00 zł z odsetkami z tytułu odszkodowania za utracone korzyści, tj. zysku z planowanej sprzedaży mieszkań deweloperskich w budynkach, które zamierzała wybudować na tej nieruchomości).

Wyrokiem z 30 listopada 2011 r. Sąd Okręgowy w Nowym Sączu (dalej: Sąd Okręgowy) zasądził na rzecz skarżącej 3 549 776,00 zł. W pozostałym zakresie oddalił powództwo. Zdaniem Sądu Okręgowego od 1 stycznia 2004 r., na podstawie warunków zabudowy, przy uwzględnieniu zasady tzw. dobrego sąsiedztwa, możliwe było wybudowanie na działce budynku wielorodzinnego deweloperskiego. Warunki zabudowy mogły zostać wydane, ponieważ działka skarżącej nie jest położona w obszarze zasługującym na szczególną ochronę z uwagi na dziedzictwo kulturowe bądź też ochronę przyrody. Działka zlokalizowana jest stosunkowo blisko centrum Zakopanego, a w bezpośrednim jej sąsiedztwie znajduje się wiele budynków wielomieszkaniowych, także typu deweloperskiego. Sąd stwierdził, że w momencie zakupu nieruchomości skarżąca miała podstawy do przyjęcia, iż będzie ona mogła być wykorzystana w celach budowlanych, zwłaszcza że jej nabycie miało miejsce przed utworzeniem parku kulturowego. Zdaniem Sądu Okręgowego, dopiero ten fakt pozbawił skarżącą możliwości wykorzystania działki w zakładanym celu.

Od powyższego wyroku apelacje wywiodły obie strony. Wyrokiem z 17 kwietnia 2014 r. Sąd Apelacyjny w Krakowie (dalej: Sąd Apelacyjny) oddalił apelację skarżącej oraz uwzględnił apelację strony pozwanej, zmieniając zaskarżony wyrok przez oddalenie powództwa. Sąd Apelacyjny – powoławszy się na dodatkową opinię biegłego – przyjął, że od 19 sierpnia 2004 r. do 28 września 2006 r. ustalenie warunków zabudowy nie było możliwe dla inwestycji wskazanych we wniosku skarżącej z uwagi na niewystarczające uzbrojenie terenu. W związku z tym, projekt decyzji o warunkach zabudowy nie uzyskałby zgody zarządcy drogi gminnej. Ponadto, planowana zabudowa nie mieściła się w parametrach, cechach i wskaźnikach zabudowy oraz zagospodarowania terenu działek sąsiednich, dostępnych z tej samej drogi publicznej. Z tych względów sąd uznał, że żadne z zamierzeń skarżącej nie spełniało wymogów wydania pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy. Wskazał ponadto, że wydanie takiej decyzji nie gwarantowałoby uzyskania pozwolenia na budowę, gdyż realizacja inwestycji była uzależniona od: wyników koniecznych badań geologiczno-gruntowych (które mogły wykluczyć posadowienie jakichkolwiek budynków), powodzenia poszukiwania wody dla zaopatrzenia inwestycji oraz od możliwości przebudowy zjazdu z drogi publicznej w drogę wewnętrzną.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego skarżąca wniosła skargę kasacyjną. Wyrokiem z 27 sierpnia 2015 r. Sąd Najwyższy (dalej: SN) uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania. Wskazał, że powołanie przez sąd drugiej instancji jako podstawy rozstrzygnięcia art. 131 ust. 1 w związku z art. 129 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.; dalej: p.o.ś.) jest błędne, a zdarzenie sprawcze będące podstawą powództwa skarżącej ma swoje umocowanie w art. 17 u.o.z.

Wyrokiem z 25 lutego 2016 r. Sąd Apelacyjny zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego m.in. w ten sposób, że oddalił powództwo skarżącej co do kwoty 3 549 776,00 zł wraz z odsetkami oraz oddalił jej apelację. Stwierdził, że „art. 17 u.o.z. samodzielnie wskazuje zakres odpowiedzialności, a zakres jego unormowania, w tym brak odesłania do art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. nakazują przyjąć, że ustawodawca wykluczył przewidziane w tym przepisie odszkodowanie za »uniemożliwienie korzystania w sposób zgodny z dotychczasowym korzystaniem« oraz kompensację szkody polegającej na »obniżeniu« jej wartości. (...) przepis ten

nie może stanowić podstawy zasądzenia odszkodowania właściciela nieruchomości za obniżenie jej wartości (...).”

Odpis wyroku Sądu Apelacyjnego z 25 lutego 2016 r., wskazany przez skarżącą jako ostateczne orzeczenie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, został doręczony jej pełnomocnikowi 4 kwietnia 2016 r.

W skardze konstytucyjnej skarżąca poinformowała, że od powyższego orzeczenia wniosła skargę kasacyjną. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z 11 sierpnia 2016 r. zawiesił postępowanie do czasu zakończenia postępowania przed SN.

Postanowieniem z 27 kwietnia 2017 r. SN odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, a kopię tego orzeczenia sekretariat SN doręczył Trybunałowi 8 czerwca 2017 r.

Zarządzeniem z 5 września 2017 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącej 19 września 2017 r.) sędzia Trybunału Konstytucyjnego wezwał skarżącą do uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez dokładne wskazanie, jakie wolności lub prawa skarżącej, wyrażone w art. 32 w związku z art. 21, w związku z art. 64 i w związku z art. 2 Konstytucji, zostały naruszone przez zakwestionowany w skardze art. 17 ust. 2 u.o.z. i w jaki sposób.

W piśmie procesowym z 19 września 2017 r. (data nadania) skarżąca odniosła się do zarządzenia. Stwierdziła, że zakwestionowany w skardze art. 17 ust. 2 u.o.z., przez brak odwołania do art. 129 p.o.ś. (a jedynie do art. 131-134 p.o.ś), uniemożliwił jej ubieganie się o odszkodowanie za pozbawienie prawa do korzystania z nieruchomości zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem oraz o kompensację szkody wynikającej z obniżenia wartości nieruchomości. W ten sposób naruszył jej prawa do: własności, słusznego odszkodowania oraz równego traktowania przez władze publiczne.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074, ze zm.) do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p. TK) stosuje się przepisy tej ustawy. Skoro postępowanie zainicjowane rozpatrywaną skargą nie zostało zakończone przed 3 stycznia 2017 r., tj. przed wejściem w życie u.o.t.p. TK, to zarówno wstępne, jak i merytoryczne rozpoznanie tej skargi określają przepisy u.o.t.p. TK.

2. Zgodnie z art. 61 ust. 1 u.o.t.p. TK skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Służy ono wyeliminowaniu – już w początkowej fazie postępowania – spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia. Trybunał wydaje postanowienie o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu, gdy spełnia ona wymagania przewidziane w ustawie oraz nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p. TK.

3. W opinii Trybunału skarga konstytucyjna spełnia przesłanki przekazania jej do merytorycznej oceny.

3.1. Skargę sporządził adwokat, który przedłożył pełnomocnictwo, o którym mowa w art. 53 ust. 2 pkt 3 u.o.t.p. TK.

3.2. Skarżąca wyczerpała przysługującą jej drogę prawną, ponieważ od wyroku Sądu Apelacyjnego z 25 lutego 2016 r. nie przysługuje żaden środek zaskarżenia.

3.3. Trybunał stwierdza, że skarżąca dochowała trzymiesięcznego terminu wniesienia skargi, zastrzeżonego w art. 77 ust. 1 u.o.t.p. TK. Wymieniony wyrok został doręczony pełnomocnikowi skarżącej 4 kwietnia 2016 r., natomiast skarga została złożona 4 lipca 2016 r.

3.4. Zaskarżonemu art. 117 ust. 2 u.o.z. skarżąca zarzuciła naruszenie zasad równego traktowania w zakresie uzyskania odszkodowania lub rekompensaty za obniżenie wartości nieruchomości z powodu wprowadzenia przez organy gminy ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości.

3.5. Skarżąca wskazała, w jaki sposób zaskarżony przez nią przepis narusza powyższe prawa. Jak zarzuciła, źródłem niekonstytucyjności tego przepisu jest brak odesłania w jego treści do art. 129 p.o.ś.

4. W związku z powyższym i zważywszy na to, że sformułowane przez skarżącą zarzuty nie są oczywiście bezzasadne, Trybunał – na podstawie art. 61 ust. 2 u.o.t.p. TK – postanowił nadać skardze konstytucyjnej dalszy bieg.