



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 1 kwietnia 2022 r.

Pozycja 20

POSTANOWIENIE

z dnia 22 marca 2022 r.

Sygn. akt SK 31/18

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Pszczółkowski – przewodniczący

Krystyna Pawłowicz

Stanisław Piotrowicz

Wojciech Sych

Rafał Wojciechowski – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 marca 2022 r., skargi konstytucyjnej spółki [...] sp. z o.o. z siedzibą w Z. o zbadanie 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.) w zakresie, w jakim przepis ten różnicuje zakres kompensacji w przypadku gdy do ograniczenia praw, tożsamych przedmiotowo dochodzi w różny sposób, z art. 32 w związku z art. 21 w związku z art. 64 i w związku z art. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 30 czerwca 2016 r. skarżąca [...] sp. z o.o. (dalej: skarżąca) wniosła o zbadanie zgodności 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 2021 r. poz. 710, ze zm.; dalej: u.o.z.) w zakresie, w jakim przepis ten różnicuje zakres kompensacji w przypadku gdy do ograniczenia praw, tożsamych przedmiotowo dochodzi w różny sposób, z art. 32 w związku z art. 21 w związku z art. 64 i w związku z art. 2 Konstytucji.

Skarga została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym:

Skarżąca, będąca deweloperem, nabyła 19 sierpnia 2004 r. działkę w Z., 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 [...] (dalej: park kulturowy). Uchwała z 28 września 2006 r., na mocy której utworzono park kulturowy, wprowadziła liczne ograniczenia dysponowania nieruchomościami, w związku z czym skarżąca wniosła o odszkodowanie za zmniejszenie wartości nieruchomości, ale decyzją z 30 maja 2008 r. Starosta [...] odmówił ustalenia odszkodowania.

W tej sytuacji w pozwie z 18 stycznia 2009 r. skierowanym przeciwko gminie miastu Z. i Skarbowi Państwa – Staroście [...] 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. utracony zysk z planowanej sprzedaży mieszkań deweloperskich w budynkach, które zamierzała wybudować na tej nieruchomości.

Wyrokiem z 30 listopada 2011 r. Sąd Okręgowy w N. (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, z uwzględnieniem 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 Z., a w bezpośrednim jej sąsiedztwie znajduje się wiele budynków wielomieszkalniowych, także typu deweloperskiego. Sąd stwierdził, że w momencie zakupu nieruchomości skarżąca miała podstawy do przyjęcia, iż nieruchomość będzie 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 K. (dalej: sąd apelacyjny) oddalił apelację skarżącą 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. Sąd apelacyjny 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. Sąd 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 9 czerwca 2017 r.

Zarządzeniem z 5 września 2017 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącej 13 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 odesłania 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.

Skarżąca wnosi o stwierdzenie, że art. 17 ust. 2 u.o.z. w zakresie, w jakim „różnicuje zakres kompensacji w przypadku gdy do ograniczenia praw tożsamy przedmiotowo dochodzi w różny sposób, a to poprzez brak bezpośredniego odesłania z tego przepisu do art. 129 ustawy prawo ochrony środowiska, co powoduje wyłączenie prawa domagania się pokrycia szkody za «uniemożliwienie korzystania w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem nieruchomości» oraz kompensację szkody obejmującej «obniżenie (zmniejszenie) jej wartości» będących skutkiem utworzenia parku kulturowego w rozumieniu tej ustawy, jest niezgodny z art. 32 (wskazującym że wszyscy są wobec prawa równi) w zw. z art. 21 ust. 1 i 2 (przewidującym prawo ochrony własności oraz prawo do słusznego odszkodowania w przypadku wywłaszczenia) w zw. z art. 64 (przewidującym ochronę prawa własności) w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (gwarantującym, iż Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym)” (skarga, s. 2). Skarżąca zarzuca kwestionowanemu przepisowi, że naruszył jej konstytucyjne prawo własności określone w art. 64 Konstytucji oraz prawo do słusznego odszkodowania w wypadku wywłaszczenia lub ograniczenia własności, które na mocy art. 21 ust. 1 i 2 podlega konstytucyjnej ochronie, a także prawo do równego traktowania przez władze publiczne, zagwarantowane w art. 32 Konstytucji. Zdaniem skarżącej, „pozbawienie właściciela nieruchomości możliwości korzystania z prawa własności, dokonane czynnościami organów administracji publicznej jest faktycznie odjęciem lub ograniczeniem prawa rozporządzania nieruchomością, mającym wszelkie cechy jej wywłaszczenia, któremu powinno jednak – zgodnie z art. 21 oraz art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – towarzyszyć słuszne odszkodowanie” (uzupełnienie skargi, s. 3). W ocenie skarżącej, wynikający z art. 17 u.o.z. mechanizm mający zapewnić odszkodowanie dla wła-

ścicieli nieruchomości objętych rygorami utworzenia parku kulturowego – poprzez brak odeśnięcia do art. 129 p.o.ś. – zawęził obowiązek odszkodowawczy wyłącznie do stanów, w których wprowadzone ograniczenia limitują dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości. W ocenie skarżącej, przepisem tym wyłączono zatem możliwość domagania się rekompensaty za obniżenie wartości nieruchomości i za uniemożliwienie korzystania z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, które przewidziano właśnie w art. 129 p.o.ś., jak również w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945; dalej: u.p.z.p.). Zatem z uwagi na brzmienie art. 17 ust. 2 u.o.z. obowiązek naprawienia szkody na skutek ustanowienia zakazów i ograniczeń, o których mowa w art. 17 ust. 1 u.o.z., ma się odnosić wyłącznie do udaremnienia dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości i nie obejmuje rekompensaty za uniemożliwienie korzystania w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem nieruchomości oraz nie daje podstaw do kompensacji szkody obejmującą obniżenie (zmniejszenie) jej wartości. Skarżąca podnosi, że taki sposób ukształtowania praw (a raczej sposób ich ograniczenia) jest sprzeczny z Konstytucją i narusza prawo własności oraz prawo do uzyskania słusznego odszkodowania za wywłaszczenie lub ograniczenie prawa własności. Skarżąca bowiem została pozbawiona szansy uzyskania pozwolenia na budowę, tj. uniemożliwiono jej wzniesienie na nabytym gruncie budynków, co było jedynym celem korzystania z posiadanej prawa własności. Ponadto skarżąca wskazuje, że wynikający z art. 17 ust. 2 u.o.z. mechanizm odszkodowawczy, który nie obejmuje rekompensaty za uniemożliwienie korzystania w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem nieruchomości oraz nie daje podstaw do kompensacji szkody obejmującej obniżenie (zmniejszenie jej wartości) godzi w prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Porównuje sytuację właścicieli nieruchomości, z której korzystanie zostało ograniczone na skutek innych przepisów. Jak wskazuje, zgodnie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. 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 może żądać odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę. Tymczasem w wypadku ograniczenia korzystania z nieruchomości w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem będącego skutkiem wprowadzenia parku kulturowego w oparciu o ustawę o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, właścicielowi nieruchomości rekompensata nie przysługuje. „Powyższe zróżnicowanie ochrony prawnej obywateli w *de facto* identycznych sytuacjach biorąc pod uwagę wywołane skutki, a które różnią się jedynie podstawą prawną zdarzenia stanowiącego u nich uszczerbek majątkowy, godzi w konstytucyjne prawo do równego traktowania przez władze publiczną”.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 18 lutego 2019 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

W uzasadnieniu swojego stanowiska Prokurator Generalny, z uwagi na zakres i sposób zaskarżenia, omówił najpierw różnicę między zaniechaniem i pominięciem ustawodawczym oraz wskazał na wymagania, jakie powinny spełniać zarzuty podnoszone w tym zakresie. Odnosząc poczynione ustalenia do uzasadnienia skargi, wskazał, że jeśli chodzi o wnioski co do wykładni przepisów, które znalazły zastosowanie w jej sprawie, skarżąca „poprzestała na fragmentarycznym ujęciu zagadnienia, co (...) doprowadziło ją do fałszywego sądu o wystąpieniu pominięcia prawodawczego, a w konsekwencji błędnych wniosków co [do] konfrontacji zaskarżonych norm z wzorcami konstytucyjnymi” (s. 18 pisma).

Rozważając tak zrekonstruowany zarzut, Prokurator Generalny podkreślił, że ustanowienie zakazów lub ograniczeń przewidzianych w u.o.z. rodzi dwojakiego rodzaju konse-

kwencje. Po pierwsze, uchwała rady gminy o utworzeniu parku kulturowego, nakładająca zakazy i ograniczenia w sposób bezzasadny lub nadmiernie naruszający prawo własności podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Po wtóre, jeżeli ustanowione zakazy powodują ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, odpowiednie stosowanie znajduje procedura przewidziana w art. 131-134 p.o.ś. Prokurator Generalny podkreśla przy tym, że rozwiązania te mają charakter proceduralny i brak w nich (tak samo jak w art. 17 u.o.z.) regulacji materialnoprawnej determinującej kształt roszczenia wynikającego z „ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości”, jednakże nie jest to równoznaczne z wystąpieniem pominięcia prawodawczego. Na dowód tej tezy Prokurator Generalny przeprowadził szczegółowe badanie otoczenia normatywnego zaskarżonej regulacji oraz jej powiązania systemowe. Z przytoczonych przez Prokuratora Generalnego przepisów ustaw o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, prawa ochrony środowiska i innych oraz ich analizy, wynika, jego zdaniem, wyraźnie, że nie można stwierdzić, że ustawodawca zawsze uwzględnił przeznaczenie nieruchomości dla aktualizacji roszczenia oraz utratę wartości nieruchomości jako przedmiot żądania. Oznacza to, że rozwiązania przyjęte w art. 129 ust. 1 p.o.ś. oraz art. 36 ust. 1 u.p.z.p. nie są rozwiązaniami modelowymi i ustawodawca celowo odstąpił od uregulowania kwestii będącej przedmiotem zaskarżenia w sposób, jaki czyni to we wskazanych przepisach. W ocenie Prokuratora Generalnego, kwestia objęta zaskarżeniem dotyczy więc zaniechania ustawodawczego, które nie podlega kognicji TK.

Prokurator Generalny, odnosząc się do drugiej kwestii poruszonej w skardze, czyli wyłączenia prawa skarżącej do domagania się pokrycia szkody, w dochodzonym przez nią zakresie, wskazał, że skarżąca nie podjęła próby zdekodowania całej normy, której jedynie częścią jest art. 17 ust. 2 u.o.z. Dlatego też w dalszej części uzasadnienia swojego stanowiska Prokurator Generalny dokonał analizy poglądów przedstawicieli doktryny prawa oraz orzecznictwa Sądu Najwyższego, by ustalić, czy w istocie doszło do wyłączenia przez ustawodawcę prawa do domagania się odszkodowania w dochodzonym przez skarżącą zakresie. Powyższa analiza skłoniła Prokuratora Generalnego do wniosku, że art. 17 u.o.z. nie wyklucza dochodzenia roszczeń w trybie art. 36 i n. u.p.z.p. oraz że nie zostało spełnione kryterium tożsamości jakościowej materii uregulowanej w art. 129 p.o.ś. oraz pominiętej w art. 17 ust. 2 p.o.z. Ponadto Prokurator Generalny wskazał, że zgodnie z treścią uchwały będącej przyczyną postępowania odszkodowawczego w sprawie skarżącej, pierwszeństwo przed jej regulacjami ma miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a skarżąca nie dysponuje żadną decyzją lub orzeczeniem stwierdzającym, na podstawie jakiego aktu prawnego (uchwały, czy planu miejscowego) niemożliwe jest zrealizowanie zaplanowanej przez nią inwestycji. Ponadto Prokurator Generalny podkreślił przy tym, że zarówno w skardze konstytucyjnej jak i w przedłożonych przez skarżącą dokumentach brak jest informacji, czy skarżąca w oparciu o miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wystąpiła z wnioskiem o pozwolenie na budowę lub odszkodowanie w trybie art. 36 i n. u.p.z.p., pomimo że jej wniosek o wypłatę odszkodowania w trybie art. 17 ust. 2 u.o.z. został oddalony przez właściwego starostę właśnie z powodu, że o przeznaczeniu nieruchomości ostatecznie rozstrzygnąć miał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W takim wypadku, zdaniem Prokuratora Generalnego, „nie sposób rozstrzygnąć, czy po pierwsze, ograniczenie prawa własności nieruchomości skarżącej jest – zgodnie z jej twierdzeniem – skutkiem utworzenia parku kulturowego, a po drugie, czy uzyskałaby ona wnioskowane odszkodowanie, gdyby uruchomiła procedurę przewidzianą w art. 36 i n. u.p.z.p.” (s. 33 pisma).

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 17 października 2017 r. zajął stanowisko, że postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Marszałek Sejmu dokonał najpierw formalnoprawnej analizy wniosku. Podkreślił, że w świetle realiów niniejszej sprawy, dla kwalifikacji dopuszczalności merytorycznego orzekania w niej Trybunału relewantne znaczenie ma ocena realizacji przesłanki istnienia osobistego interesu. Zdaniem Marszałka Sejmu, brak jest podstaw, aby twierdzić, że orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny ewentualnej sprzeczności art. 17 ust. 2 u.o.z. z Konstytucją doprowadzi do ochrony konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności skarżącej. Nawet w wypadku uwzględnienia skargi konstytucyjnej, stwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu oraz wznowienia postępowania na zasadach określonych w art. 190 ust. 4 Konstytucji, sąd orzekający (rozstrzygający sprawę w granicach wznowienia) w sprawie ewentualnego odszkodowania będzie musiał wziąć pod uwagę okoliczności prawne warunkujące przeznaczenie oraz sposób korzystania z nieruchomości przed wejściem w życie uchwały ustanawiającej park kulturowy, a z których wyraźnie wynika brak możliwości realizowania zamierzonej przez skarżącą inwestycji, istniejący jeszcze przed wydaniem uchwały o utworzeniu parku kulturowego. Na przeszkodzie uwzględnienia roszczeń skarżącej stoją bowiem istniejące wówczas postanowienia miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego, a po ustaniu jego obowiązywania studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz okoliczności faktyczne dotyczące właściwości terenu inwestycji, wykluczające możliwość uzyskania pozwolenia na budowę.

W opinii Sejmu, trudno mówić o istnieniu osobistego interesu prawnego skarżącej w rozstrzygnięciu merytorycznym sprawy. Nawet ewentualne stwierdzenie niezgodności art. 17 ust. 2 u.o.z. z Konstytucją nie doprowadziłyby, w odniesieniu do skarżącej, do unicestwienia skutków prawnych, jakie wywołało ostateczne rozstrzygnięcie zapadłe w jej sprawie.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 21 stycznia 2019 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

5. W piśmie z 19 listopada 2019 r., skarżąca przedstawiła krytyczne uwagi dotyczące stanowisk Prokuratora Generalnego oraz Marszałka Sejmu. Równocześnie wniosła na podstawie art. 69 u.o.t.p.TK o dopuszczenie dowodu w postaci decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w N. z dnia 23 sierpnia 2006 r., znak: [...], na okoliczność ustalenia, iż działka nr [...] posiadała dostęp do drogi publicznej w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. pozwalający na wydanie decyzji o warunkach zabudowy, notatki służbowej z 13 czerwca 2006 r. oraz analizy do sprawy [...] sporządzonej przez mgr arch. J.C. – naczelnika Wydziału Urbanistyki i Architektury Urzędu Miasta Z., na okoliczność, iż skarżąca uzyskałaby decyzję ustalającą warunki zabudowy dla swojej inwestycji budowlanej.

Zdaniem skarżącej, pomimo obszernej argumentacji przedstawionej przez Prokuratora Generalnego oraz Marszałka Sejmu, nie ma w nich odpowiedzi na pytanie dlaczego ingerencja w prawo własności podmiotu prywatnego dokonywana w ramach realizacji celów publicznych poprzez wprowadzenie parku kulturowego następuje bez możliwości uzyskania słusznego odszkodowania (art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji, art. 64 Konstytucji), skoro podobne w skutkach ingerencje w prawo własności w oparciu o inne podstawy prawne takie słuszne odszkodowanie przewidują (art. 32 Konstytucji). Zdaniem skarżącej, unormowania prawne będące podstawą takiego stanu i braku możliwości dochodzenia przez skarżącą słusznego odszkodowania są sprzeczne z Konstytucją.

Ponadto zdaniem skarżącej, zarzut braku interesu prawnego we wniesieniu skargi, eksponowany zwłaszcza w stanowisku Marszałka Sejmu, jest bezzasadny. Skarżąca podkreśliła, że ma interes osobisty w usunięciu naruszenia przyznanych jej praw, a w wypadku uznania skargi za zasadną i stwierdzenia niezgodności z Konstytucją kwestionowanego zapisu przysługiwałaby jej możliwość wznowienia postępowania zakończonego wyrokiem Sądu

Apelacyjnego w K., I Wydziału Cywilnego z 25 lutego 2016 r., sygn. akt [...], w oparciu o art. 190 ust. 4 Konstytucji w związku z art. 401¹ kodeksu postępowania cywilnego.

Skarżąca stanęła na stanowisku, iż oparcie orzeczenia oddalającego jej roszczenie na przepisie, który może zostać uznany za naruszający Konstytucję, stanowiło naruszenie jej praw o charakterze osobistym, bezpośrednim i aktualnym. Skarżąca nie zgodziła się z twierdzeniem, że nawet w przypadku uwzględnienia skargi konstytucyjnej oraz wznowienia postępowania na zasadach określonych w art. 190 ust. 4 Konstytucji, sąd orzekający (rozstrzygający sprawę w granicach wznowienia) w kwestii ewentualnego odszkodowania „będzie musiał wziąć pod uwagę okoliczności prawne warunkujące przeznaczenie oraz sposób korzystania z nieruchomości przed wejściem w życie uchwały ustanawiającej park kulturowy, a z których – zdaniem Sejmu – ma wynikać brak możliwości realizowania zamierzonej przez skarżącego inwestycji, rzekomo istniejący jeszcze przed wydaniem uchwały o utworzeniu parku kulturowego” (s. 6 pisma).

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Reżim prawny rozpoznania sprawy.

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. z 2019 r. poz. 2393; 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. Przedmiot i zakres zaskarżenia.

Skarżąca zakwestionowała zgodność 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 2021 r. poz. 710, 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”, z art. 32 w związku z art. 21, w związku z art. 64 i w związku z art. 2 Konstytucji.

Zaskarżony przepis brzmi: „W razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia zakazów i ograniczeń, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy art. 131-134 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska”.

W zaskarżonym przepisie posłużono się formułą odesłania do odpowiednich rozwiązań z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.; dalej: p.o.ś.), dotyczących możliwości ubiegania się o odszkodowanie w związku z ustanawianymi na terenie parku kulturowego ograniczeniami lub zakazami. W niniejszej sprawie ograniczenie związane jest w szczególności z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Zaskarżony przepis nie uprawnia jednak do stosowania odrębnego od wspomnianych przepisów art. 129 ust. 4 p.o.ś. skarżąca w braku takiego odesłania upatruje źródło naruszenia konstytucyjnej zasady równego traktowania oraz prawa własności i prawa do słusznego odszkodowania.

3. Analiza formalnoprawna – dopuszczalność rozpoznania skargi.

3.1. W świetle utrwalonej linii orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania konieczne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Obowiązek ten oznacza konieczność każdorazowego ustalenia w toczącym się postępowaniu, czy skarga spełnia konstytucyjne i ustawowe wymagania niezbędne do jej rozpoznania. W szczególności ustalenia wymaga, czy na podstawie zaskarżonego przepisu zapadło ostateczne orzeczenie sądu lub organu dotyczące konstytucyjnych wolności, praw lub obowiązków skarżącej. Dopuszczalność zainicjowania postępowania skargowego bada się w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego. Przyjmuje się bowiem, że musi wystąpić osobisty, prawny i aktualny interes skarżącej wystąpienia ze skargą.

3.2. Podstawowy zarzut skargi opiera się na twierdzeniu o występowaniu w zaskarżonej regulacji tzw. pominięcia prawodawczego. Mimo że określenie to nie pada wprost w treści skargi, to skarżąca sama wskazuje, że „art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w zakresie w jakim przepis ten różnicuje zakres kompensacji w przypadku gdy do ograniczenia praw tożsamy przedmiotowo dochodzi w różny sposób, a to poprzez brak bezpośredniego odesłania z tego przepisu do art. 129 ustawy prawo ochrony środowiska, (...) jest niezgodny z art. 32 (wskazującym że wszyscy są wobec prawa równi) w zw. z art. 21 ust. 1 i 2 (przewidującym prawo ochrony własności oraz prawo do słusznego odszkodowania w przypadku wywłaszczenia) w zw. z art. 64 (przewidującym ochronę prawa własności) w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (gwarantującym, iż Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym)” (skarga, s. 2). Teza o tym, iż źródłem naruszenia konstytucyjnych praw skarżącej jest brak odesłania do art. 129 p.o.ś. została wielokrotnie w skardze powtórzona. Przeanalizowano również orzecznictwo Sądu Najwyższego w tym zakresie i na tym twierdzeniu zbudowana jest zasadnicza część argumentacji skarżącej. Dlatego Trybunał na wstępie postanowił przeanalizować, czy w niniejszej sprawie mamy do czynienia z pominięciem ustawodawczym czy też z zaniechaniem ustawodawczym. Odpowiedź na to pytanie determinuje dopuszczalność wniesienia skargi i wydania orzeczenia w tej sprawie; pozostałe wady formalne skargi konstytucyjnej, wobec niedopuszczalnego zarzutu zaniechania ustawodawczego, miałyby drugorzędne znaczenie.

3.3. W myśl art. 188 Konstytucji, Trybunał jest właściwy w szczególności do orzekania w zakresie oceny hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. W ramach tej kontroli Trybunał dopuszcza ocenę aktu normatywnego z punktu widzenia tego, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej danym aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej – pominięcie prawodawcze (w orzecznictwie TK określane też pominięciem „ustawodawczym” lub „legislacyjnym”). Natomiast Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że jego kognicji nie podlega badanie zaniechania prawodawczego, stąd tak istotne jest odróżnienie w orzecznictwie Trybunału pominięcia od zaniechania (zob. postanowienie z 17 lipca 2019 r., sygn. SK 6/19, OTK ZU A/2019, poz. 38 wraz z przytoczonym w nim orzecznictwem).

Pominięcie prawodawcze polega na tym, że ustawodawca co prawda unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie; pominął pewien element regulacji, który powinien być „integralną, funkcjonalną częścią jakiejś normy” (wyrok z 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40). Trybunał może więc ocenić zgodność ustawy z Konstytucją również pod względem tego, czy w jej przepisach nie brakuje unormowań, których brak może budzić

wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją (por. wyrok TK z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96 i podane tam orzecznictwo TK). W postanowieniu TK z 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15 (OTK ZU A/2017, poz. 3), stwierdzono, że „w sytuacji gdy w akcie prawnym wydanym i obowiązującym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny, fragmentaryczny, mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. «Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować». Takie stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie Trybunału (por. wyroki z: 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 30 maja 2000 r., sygn. K 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112; 18 grudnia 2014 r., sygn. K 50/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 121). Pominięcia prawodawcze są związane na ogół z brakiem zapewnienia właściwej realizacji konkretnych praw lub wolności przysługujących podmiotom danej kategorii. Niekiedy dotyczą także braków pewnych elementów w ramach określonego rodzaju procedur, które powodują pozbawienie możliwości realizacji praw określonej kategorii podmiotów (zob. w szczególności wyrok z 2 lipca 2009 r., sygn. K 1/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 104).

W praktyce określenie granicy między zaniechaniem a pominięciem prawodawczym może budzić wątpliwości. W orzecznictwie Trybunału wypracowano kryteria pomocne w odróżnieniu tych przypadków. Trybunał bierze pod uwagę *ratio legis* kwestionowanego przepisu, które może wskazywać, czy zarzucany brak określonej regulacji nie stanowi zamierzonego działania ustawodawcy, chcącego pozostawić określone zagadnienie poza regulacją prawną (zob. postanowienie z 14 stycznia 2015 r., sygn. P 9/14, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 6 wraz z przytoczonym w nim orzecznictwem oraz piśmiennictwem). Wystąpienie pominięć prawodawczych jest bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcyjnych (zob. np. wyrok z 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123).

Ze względu na wyjątkowy charakter badania przez Trybunał pominięć prawodawczych, ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnych sytuacji należy zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych. Zatem skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem także wyjątkowej staranności i zaangażowania, czyli „postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę” (wyrok z 19 listopada 2001 r., sygn. K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251).

Zasady odróżniania tych dwóch kategorii były wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Podkreślano w nich m.in., że badanie pominięć prawodawczych należy traktować jako wyjątek od zasady, że przedmiotem oceny w postępowaniu przed Trybunałem są treści wyrażone w obowiązujących normach prawnych (a nie treści, których w tych normach brak – por. np. postanowienie z 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123, cz. III, pkt 4 uzasadnienia). Akcentowano również, że taki sposób zaskarżenia nakłada na podmiot inicjujący postępowanie szczególnie wysokie wymogi dowodowe (por. np. postanowienie z 9 lipca 2002 r., sygn. K 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 55, cz. II, pkt 1 uzasadnienia; teza powtarzana w kilkunastu późniejszych orzeczeniach TK), a Trybunał Konstytucyjny zobowiązuje do wyjątkowo starannej kontroli ich spełnienia.

3.4. Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, należało odpowiedzieć na pytanie, czy spełnione zostały wymogi wynikające z kryteriów rozróżnienia pominięcia prawodawczego od zaniechania legislacyjnego. Wątpliwości Prokuratora Generalnego budziła przede wszystkim zgodność z przywołanym już kryterium dotyczącego *ratio legis*

kwestionowanego przepisu, zatem Trybunał uznał za stosowne rozpocząć swoją analizę właśnie od tego aspektu.

Argumentacja skarżącej opiera się na twierdzeniu, że kwestionowany art. 17 ust. 2 u.o.z. powinien zawierać stosowne odwołanie do art. 129 p.o.ś. Aby stwierdzić, czy kryterium związane z *ratio legis* przepisu zostało w niniejszej sprawie spełnione, niezbędne było zbadanie, czy brak takowego odesłania jest celowym działaniem ustawodawcy zmierzającym do pozostawienia określonego zagadnienia poza regulacją prawną, czy też wynika ono z niedostatecznej staranności podczas konstruowania tego przepisu. Trybunał stwierdził, że skarżąca nie przedstawiła wystarczających dowodów na potwierdzenie tego, że zabieg zastosowany w art. 17 ust. 2 u.o.z. nie jest zabiegiem celowym i powtarzalnym w systemie prawa. Skarżąca, formułując wnioski co do wykładni przepisów, które znalazły zastosowanie w jej sprawie, poprzestała na fragmentarycznym ujęciu zagadnienia, ograniczyła się jedynie do analizy zaskarżonego przepisu oraz zestawienia jego treści z art. 129 p.o.ś. Natomiast szczegółowa analiza porównawcza poczyniona przez Prokuratora Generalnego wskazuje wyraźnie, że system prawny przewiduje nie tylko zróżnicowane roszczenia, związane z szeroko rozumianym ograniczeniem prawa własności przez akty organów władzy publicznej, ale także różne podstawy otwierające możliwość ubiegania się o odszkodowanie. W świetle argumentacji skarżącej nie można stwierdzić, że rozwiązanie kwestii przesłanek aktualizacji roszczenia w sposób, w jaki to uczyniono w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741) lub w art. 129 ust. 1 p.o.ś., jest rozwiązaniem systemowym i ustawodawca jedynie w art. 17 ust. 2 u.o.z. zdecydował się na odstąpienie od stworzonej przez siebie reguły. Ustawodawca nie zawsze bowiem uwzględnia przeznaczenie nieruchomości dla aktualizacji roszczenia oraz utratę wartości nieruchomości jako przedmiot żądania. Roszczenia odszkodowawcze, związane z szeroko rozumianym ograniczeniem prawa własności przez akty organów władzy publicznej, przewidziane są w wielu ustawach szczegółowych. Jak wskazał Prokurator Generalny, przesłanka „ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości” jako podstawa roszczenia odszkodowawczego występuje m.in. w art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 428, ze zm.), w art. 28 ust. 1 z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2021 r. poz. 1484, ze zm.), w art. 9s ust. 9 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1043, ze zm.), w art. 124 i n. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r., poz. 1990, ze zm.), w art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1354, ze zm.) oraz w art. 35 ust. 6 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2021 r. poz. 1538, ze zm.). Przepisy te pokazują jasno, że rozwiązanie przewidziane w art. 129 ust. 1 p.o.ś., do którego zdaniem skarżącej powinien odsyłać zaskarżony przepis, nie jest jedynym i wyłącznym rozwiązaniem stosowanym przez ustawodawcę. Skarżąca nie przedstawiła przekonujących dowodów na obalenie tej tezy, ani w skardze konstytucyjnej, ani w piśmie z 19 listopada 2019 r., a zatem nie dowiodła, iż w niniejszej sprawie mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym, którego kontrola byłaby dopuszczalna przed Trybunałem Konstytucyjnym. Należy zatem przyjąć, iż skarżąca nie obaliła domniemania wystąpienia zaniechania legislacyjnego, i nie można stwierdzić, że występuje tu pominięcie prawodawcze. W związku z niespełnieniem przez skarżącą obowiązku wykazania, że w niniejszej sprawie spełniony został wymóg związany z *ratio legis* kwestionowanego przepisu, Trybunał stwierdził brak konieczności dalszego badania zgodności z pozostałymi kryteriami odróżnienia pominięcia prawodawczego od zaniechania legislacyjnego.

W świetle powyższego Trybunał uznał, że niniejsza skarga konstytucyjna nie odpowiada wymaganiom wynikającym z art. 79 ust. 1 Konstytucji. Dlatego też postanowił umorzyć postępowanie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Krystyny Pawłowicz
do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 22 marca 2022 r. sygn. akt SK 31/18

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 marca 2022 r., w sprawie o sygn. akt SK 31/18.

Uważam, że w niniejszej sprawie postępowanie powinno być umorzone z powodu braku legitymacji skargowej podmiotu skarżącego. Przyznanie legitymacji skargowej podmiotom niemającym statusu „człowieka i obywatela” następowało i nadal następuje niemal automatycznie, prawem wcześniejszej praktyki orzeczniczej. Moim zdaniem, nie powinno się podtrzymywać błędnej praktyki Trybunału Konstytucyjnego w kwestii zdolności skargowej podmiotów zbiorowych.

Swoje stanowisko w sprawie braku legitymacji skargowej podmiotu wnoszącego skargę konstytucyjną, który nie jest osobą fizyczną wyraziłam i uzasadniłam w zdaniu odrębnym dotyczącym sprawy o sygn. SK 32/15. Zgłoszone przeze mnie zastrzeżenia zachowują aktualność także na przyszłość, ilekroć podmiotem wnoszącym skargę konstytucyjną nie jest osoba fizyczna. Taka sytuacja zachodzi w niniejszej sprawie.

Z tych względów zgłosiłam zdanie odrębne.