



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 13 września 2022 r.

Pozycja 167

POSTANOWIENIE z dnia 6 kwietnia 2022 r. Sygn. akt Ts 176/19

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Zielonacki,

po wstępnym rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 6 kwietnia 2022 r., skargi konstytucyjnej T.Z. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, ze zm.) w zakresie, w jakim uzależnia roszczenia właścicieli lub użytkowników wieczystych, których nieruchomości zostały przeznaczone na cel publiczny w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obowiązującym do 31 grudnia 1994 r. od powtórzenia tego przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym pod rządami aktualnie obowiązującej ustawy, jeżeli ograniczenia związane z przeznaczeniem nieruchomości na cel publiczny nadal trwają, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.),
- 2) art. 8 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 100, poz. 1085, ze zm.) w związku z art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196, ze zm.) z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji,
- 3) art. 8 ustawy o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska w związku z art. 84 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska w zakresie, w jakim wyłącza roszczenia właścicieli nieruchomości położonych na obszarze objętym ochroną, o której mowa w art. 72 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, albo na terenach zieleni miejskiej lub w obrębie parku wiejskiego, jeżeli korzystanie z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem byłoby związane z istotnymi ograniczeniami lub utrudnieniami, jeżeli ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości powstały przed dniem wejścia w życie ustawy, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji, a także z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,

p o s t a n a w i a:

- 1) p o d j ą ć zawieszone postępowanie,
- 2) o d m ó w i ć nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w części dotyczącej badania zgodności:
 - a) art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, ze zm.) w zakresie, w jakim uzależnia roszczenia właścicieli lub użytkowników wieczystych, których nieruchomości zostały przeznaczone na cel publiczny w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obowiązującym do 31 grudnia 1994 r. od powtórzenia tego przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym pod rządami aktualnie obowiązującej ustawy, jeżeli ograniczenia związane z przeznaczeniem nieruchomości na cel publiczny nadal trwają, z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.),
 - b) art. 8 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 100, poz. 1085, ze zm.) w związku z art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196, ze zm.) w zakresie, w jakim wyłącza roszczenia właścicieli nieruchomości położonych na obszarze objętym ochroną, o której mowa w art. 72 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, albo na terenach zieleni miejskiej lub w obrębie parku wiejskiego, jeżeli korzystanie z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem byłoby związane z istotnymi ograniczeniami lub utrudnieniami, jeżeli ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości powstały przed dniem wejścia w życie ustawy, z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,
- 3) n a d a ć dalszy bieg skardze konstytucyjnej w części dotyczącej badania zgodności:
 - a) art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie, w jakim uzależnia roszczenia właścicieli lub użytkowników wieczystych, których nieruchomości zostały przeznaczone na cel publiczny w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obowiązującym do 31 grudnia 1994 r. od powtórzenia tego przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym pod rządami aktualnie obowiązującej ustawy, jeżeli ograniczenia związane z przeznaczeniem nieruchomości na cel publiczny nadal trwają, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) art. 8 ustawy o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw w związku z art. 84 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji,
 - c) art. 8 ustawy o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska w związku z art. 84 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska w zakresie, w jakim wyłącza roszczenia właścicieli nieruchomości położonych na

obszarze objętym ochroną, o której mowa w art. 72 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, albo na terenach zieleni miejskiej lub w obrębie parku wiejskiego, jeżeli korzystanie z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem byłoby związane z istotnymi ograniczeniami lub utrudnieniami, jeżeli ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości powstały przed dniem wejścia w życie ustawy, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

UZASADNIENIE

1. W sporządzonej przez radcę prawnego skardze konstytucyjnej z 18 listopada 2019 r., wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego tego samego dnia (data nadania), T.Z. (dalej: skarżący), zarzucił niezgodność:

1) art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, ze zm.; dalej: u.p.z.p.) w zakresie, w jakim uzależnia roszczenia właścicieli lub użytkowników wieczystych, których nieruchomości zostały przeznaczone na cel publiczny w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obowiązującym do 31 grudnia 1994 r. od powtórzenia tego przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym pod rządami aktualnie obowiązującej ustawy, jeżeli ograniczenia związane z przeznaczeniem nieruchomości na cel publiczny nadal trwają, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.; dalej: Protokół paryski),

2) art. 8 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 100, poz. 1085, ze zm.; dalej: ustawa z 2001 r.) w związku z art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196, ze zm.; dalej: u.o.k.ś.) z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 8 ustawy z 2001 r. w związku z art. 84 ust. 1 u.o.k.ś. w zakresie, w jakim wyłącza roszczenia właścicieli nieruchomości położonych na obszarze objętym ochroną, o której mowa w art. 72 u.o.k.ś., albo na terenach zieleni miejskiej lub w obrębie parku wiejskiego, jeżeli korzystanie z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem byłoby związane z istotnymi ograniczeniami lub utrudnieniami, jeżeli ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości powstały przed dniem wejścia w życie ustawy, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji, a także z art. 1 Protokołu paryskiego.

2. Skarga została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

2.1 Skarżący wystąpił z powództwem o zobowiązanie Skarbu Państwa – Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy do złożenia oświadczenia woli w przedmiocie wykupienia od skarżącego nieruchomości stanowiącej działkę ewidencyjną nr [...], o powierzchni 2016 m², obręb ewidencyjny [...], położoną w Warszawie w dzielnicy Wawer.

2.2. Rozpatrujący powództwo skarżącego Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie ustalił, co następuje:

Skarżący jest właścicielem, w drodze spadkobrania po swoim ojcu W.Z., niezabudowanej nieruchomości. Ojciec powoda zakupił tę nieruchomość 5 sierpnia 1940 r. jako działkę budowlaną na podstawie umowy z Państwowym Bankiem Rolnym, sporządzonej w formie aktu notarialnego; wówczas nieruchomość była oznaczona ewidencyjnie jako działka nr [...] o powierzchni 0,2066 ha, przeznaczona pod indywidualne budownictwo mieszkaniowe, zgodnie ze Szczegółowym planem sytuacyjnym projektowanego zabudowania części gruntów Leśnictwa Zastów – wydzielonych z „Dóbr Wilanów” pod nazwą Wilanów-Anin, w gminie Wawer powiatu warszawskiego położonych – uchwalonym przez Wydział Powiatowy Sejmiku Warszawskiego 1 września 1933 r., zatwierdzonym przez Wojewodę Warszawskiego 23 czerwca 1934 r.

W dniu 15 września 1948 r. Naczelna Rada Odbudowy Miasta Stołecznego Warszawy podjęła uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru części osiedla pod nazwą Wilanów-Anin., o czym obwieszczono w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” z 1948 r. Nr 71, poz. 611. Zgodnie z powyższym planem obszar obejmujący nieruchomość skarżącego przeznaczony został pod zalesienie. W kolejnych planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczenie to nie uległo zmianie. W dniu 31 grudnia 2003 r. utracił moc ostatni miejscowy plan ogólnego zagospodarowania przestrzennego, obejmujący obszar, na którym znajduje się przedmiotowa nieruchomość.

Uchwałą Rady Narodowej Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 17 grudnia 1987 r. został utworzony Mazowiecki Park Krajobrazowy, którego część stanowi kompleks leśny „Park im. Króla Jana III Sobieskiego”, obejmujący rzeczoną nieruchomość. Obecnie status prawny Mazowieckiego Parku Krajobrazowego określony jest przez rozporządzenie nr 13 Wojewody Mazowieckiego z dnia 4 kwietnia 2005 r. w sprawie w sprawie Mazowieckiego Parku Krajobrazowego im. Czesława Łaszka (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego Nr 75, poz. 1982), opisujące m.in. granice Parku oraz zakazy obowiązujące na jego obszarze. Jednocześnie decyzją Ministra Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 18 listopada 1996 r. przekazano lasy i grunty leśne, w tym działki powoda, w bezterminowe i bezpłatne użytkowanie Miastu Stołecznemu Warszawie. Obecnie dla terenu, na którym zlokalizowana jest przedmiotowa nieruchomość brak jest aktualnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Skarżący od 1991 roku, legitymując się postanowieniem Sądu Rejonowego w L. z 19 listopada 1990 r. (sygn. akt [...]) o stwierdzeniu nabycia spadku po W.Z. i zaświadczeniem z księgi wieczystej nr [...], bezskutecznie występował do właściwych organów administracji publicznej Miasta Stołecznego Warszawy z wnioskami o pozwolenie na budowę na przedmiotowej nieruchomości budynku mieszkalnego bądź letniskowego, o wydanie działki zamiennej o podobnych charakterystykach lub wypłacenie odszkodowania za drastyczne obniżenie jej wartości w związku ze zmianą jej przeznaczenia, ewentualnie – o wykupienie działki przez Skarb Państwa. Powód występował również do Rzecznika Praw Obywatelskich w tych sprawach.

2.4. Wyrokiem z 24 stycznia 2018 r. (sygn. akt [...]) Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie – II Wydział Cywilny oddalił powództwo skarżącego.

Zdaniem tego Sądu ochrona przewidziana w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. dotyczy właścicieli lub użytkowników wieczystych, których nieruchomości zostały przeznaczone na cel publiczny w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obowiązującym 31 grudnia 1994 r., jeśli takie przeznaczenie zostało utrzymane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym pod rządem aktualnie obowiązującej ustawy. Gdyby nie

postanowienie aktualnie obowiązującego planu miejscowego, przejmujące wcześniej określone przeznaczenie danej nieruchomości, nieruchomość ta byłaby zwolniona, co oznaczałoby odzyskanie przez właściciela pełni władztwa faktycznego i prawnego nad przedmiotem swego prawa. Istotne znaczenie dla zastosowania ochrony przewidzianej w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. ma zatem ustalenie, czy nieruchomość skarżącego nadal objęta jest planem miejscowym. Z pisma Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z 23 lutego 2017 r. wynika zaś, że dla obszaru, na którym położona jest nieruchomość skarżącego nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji – zdaniem Sądu – nie można obecnie mówić o utrzymaniu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalonym pod rządem aktualnie obowiązującej u.p.z.p., przeznaczenia nieruchomości powodów pod zalesienie, a tym samym skarżący nie może skorzystać z ochrony przewidzianej w art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.

2.5. Wyrokiem z 4 lipca 2019 r. (sygn. akt [...]) Sąd Apelacyjny w Warszawie – V Wydział Cywilny oddalił apelację skarżącego od powyższego orzeczenia, podzieliwszy ustalenia faktyczne i argumentację prawną Sądu pierwszej instancji.

3. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący poinformował, że od wyroku Sądu drugiej instancji wniósł skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego.

Trybunał – działając z urzędu – ustalił, że skarga kasacyjna wpłynęła do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego 15 listopada 2019 r., a postanowieniem z 18 lutego 2020 r. zawiesił niniejsze postępowanie na podstawie art. 78 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393).

Sąd Najwyższy – Izba Cywilna postanowieniem z 20 sierpnia 2020 r. (sygn. akt [...]) przyjął skargę kasacyjną do rozpoznania, zaś w wyroku z 9 września 2021 r. (sygn. akt [...]) ją oddalił.

W dniu 8 grudnia 2021 r. wpłynęło do Trybunału pismo procesowe skarżącego, w którym złożył on do akt odpis wskazanego wyżej wyroku Sądu Najwyższego oraz wniósł o podjęcie zawieszonego postępowania.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Stosownie do art. 78 *a contrario* ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK) oraz art. 180 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.), który ma odpowiednie zastosowanie do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym na zasadzie art. 36 uotpTK, Trybunał Konstytucyjny zawieszone postępowanie podejmuje się z urzędu, gdy toczące się równolegle inne postępowanie sądowe (które może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy) zostanie prawomocnie zakończone.

Wyrokiem z 9 września 2021 r. (sygn. akt [...]) Sąd Najwyższy – Izba Cywilna oddalił skargę kasacyjną skarżącego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie – V Wydział Cywilny z 4 lipca 2019 r. (sygn. akt [...]). Tym samym wskazane orzeczenie Sądu drugiej instancji utrzymało walor prawomocności i stanowi w dalszym ciągu ostateczne rozstrzygnięcie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 77 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 2 pkt 2 uotpTK.

W związku z powyższym należało postanowić jak w punkcie 1 sentencji.

2. Przechodząc do wstępnego rozpoznania analizowanej skargi konstytucyjnej Trybunał przypomina, że z art. 79 ust. 1 Konstytucji wynika, iż skarga przysługuje tylko w wypadku, gdy zostały naruszone wolności lub prawa określone w Konstytucji. W związku z tym wskazany przez skarżącego art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.) nie może stanowić wzorca kontroli w niniejszej sprawie (zob. m.in.: wyroki TK z 8 czerwca 1999 r., sygn. SK 12/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 96 i 7 maja 2002 r., sygn. SK 20/00, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 29 oraz postanowienia TK z 17 grudnia 2018 r., sygn. Ts 173/17, OTK ZU B/2019, poz. 59 i 27 lutego 2020 r., sygn. Ts 54/19, OTK ZU B/2020, poz. 254). Skoro ustrojodawca nie przewidział możliwości kwestionowania w trybie skargi konstytucyjnej zgodności przepisów aktów normatywnych z aktami prawa międzynarodowego, to – na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 uotpTK – należało postanowić jak w punkcie 2 sentencji.

3. Trybunał stwierdza, że analizowana skarga w pozostałym zakresie spełnia przesłanki warunkujące przekazanie jej do rozpoznania merytorycznego.

Skarga konstytucyjna została sporządzona w imieniu skarżącego przez radcę prawnego (art. 44 ust. 1 uotpTK), a skarżący:

- wyczerpał przysługującą mu drogę prawną (art. 77 ust. 1 uotpTK), ponieważ wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie – V Wydział Cywilny z 4 lipca 2019 r. (sygn. akt [...]) jest prawomocny;

- dochował przepisanego, trzymiesięcznego terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej (art. 77 ust. 1 uotpTK), ponieważ odpis wskazanego wyżej orzeczenia został doręczony pełnomocnikowi skarżącego 19 sierpnia 2019 r., a skarga została wniesiona do Trybunału 18 listopada 2019 r.;

- określił przedmiot kontroli (art. 53 ust. 1 pkt 1 uotpTK);

- wskazał, które konstytucyjne prawa i wolności oraz w jaki sposób – jego zdaniem – zostały naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 uotpTK);

- przedstawił stosowne uzasadnienie sformułowanych przez niego zarzutów (art. 53 ust. 1 pkt 3 uotpTK).

W ocenie Trybunału skarga konstytucyjna – w zakresie przekazywanym do merytorycznego rozpoznania – nie jest obciążona nieusuwalnymi brakami formalnymi, o których mowa w art. 61 ust. 4 pkt 1 uotpTK, zaś sformułowane w niej zarzuty nie są oczywiście bezzasadne w rozumieniu art. 61 ust. 4 pkt 3 uotpTK.

W związku z powyższym – na podstawie art. 61 ust. 2 uotpTK – należało postanowić jak w punkcie 3 sentencji.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 uotpTK skarżącemu przysługuje prawo do wniesienia zażalenia na punkt 2 powyższego postanowienia w terminie siedmiu dni od daty jego doręczenia.