



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 12 czerwca 2024 r.

Pozycja 132

POSTANOWIENIE

z dnia 16 lipca 2019 r.

Sygn. akt Ts 223/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej M.W. w sprawie zgodności:

- 1) art. 37 ust. 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717, ze zm.) „w zakresie, w jakim wobec uchwalenia planu miejscowego albo jego zmiany powodujących niemożliwość lub istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem; pozbawia właściciela oraz użytkownika wieczystego możliwości dochodzenia w trybie administracyjnym roszczeń polegających na żądaniu od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo żądania od gminy wykupienia nieruchomości lub jej części, a przewiduje drogę postępowania przed sądami powszechnymi”;
- 2) art. 37 ust. 9 ustawy wymienionej w pkt 1 „w zakresie, w jakim nie nakłada na organ gminy obowiązku rozpatrzenia wniosku właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości o naprawę szkody planistycznej w trybie decyzji administracyjnej jak również w żaden sposób nie sankcjonuje bezczynności gminy (brak postępowania merytorycznego lub nieudzielenie odpowiedzi), co naraża obywatela na przymus postępowania cywilnego”
– z art. 64 ust. 1, 2, 3 w związku z art. 2, art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także „art. 1 Protokołu nr 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności”;

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 30 listopada 2017 r. (data nadania), M.W. (dalej: skarżąca) wystąpiła z żądaniem przytoczonym w komparycji niniejszego postanowienia.

Stan faktyczny, leżący u podstaw skargi konstytucyjnej, przedstawia się następująco.

Skarżąca 11 maja 2001 r. zakupiła od Skarbu Państwa nieruchomość za cenę 758 000 zł. Zgodnie z oznaczeniem urbanistycznym terenu, skarżąca była uprawniona do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i rekreacyjnej oraz upraw polowych. Na skutek uchwalenia przez Miasto [...] miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru „[...]”, który wszedł w życie 16 czerwca 2008 r., nieruchomość skarżącej, jako wchodząca w obszar Natura 2000 – została objęta zakazem zabudowy kubaturowej.

Skarżąca stwierdziła, że wskutek powyższego zakazu poniosła szkodę planistyczną, której uznania dochodziła na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717, ze zm.; dalej: u.p.z.p.) w postępowaniu cywilnym.

W wyroku z 15 kwietnia 2015 r. Sąd Okręgowy w P. (sygn. akt [...]) zasądził na rzecz skarżącej kwotę 311 000 zł wraz z ustawowymi odsetkami.

W wyniku złożonej apelacji, Sąd Apelacyjny w P. I Wydział Cywilny (sygn. akt [...]) wyrokiem z 13 czerwca 2017 r. (dalej: wyrok Sądu Apelacyjnego) podwyższył kwotę należną skarżącej od Miasta [...] do 874 000 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie.

Jak podkreśla skarżąca, sądy orzekające w pierwszej i drugiej instancji uznały, że powinna ona uzyskać warunki zabudowy i przyznały jej odszkodowanie odpowiadające 12% żądanej kwoty.

W uzasadnieniu skargi poinformowano również, że skarżąca, po uprzednim wezwaniu Rady Miasta [...] do usunięcia naruszeń uprawnień poprzez zmianę uchwały Nr [...] w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zob. również s. 4 wyroku Sądu Apelacyjnego) wniosła skargę o stwierdzenie nieważności tej uchwały w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95, ze zm.). Wojewódzki Sąd Administracyjny w P. wyrokiem z 13 maja 2009 r. (sygn. akt [...]) oddalił skargę stwierdzając, że nie doszło do przekroczenia granic władztwa planistycznego. Wniesiona przez skarżącą skarga kasacyjna została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 grudnia 2009 r. (sygn. akt [...]).

Do skargi dołączono również kopię skargi kasacyjnej skarżącej od wyroku Sądu Apelacyjnego. Sąd Najwyższy postanowieniem z 29 maja 2018 r. odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania (sygn. akt [...]).

Zarządzeniem z 10 września 2018 r. sędzia TK wezwał skarżącą do: nadesłania jednego egzemplarza odpisu skargi konstytucyjnej wraz z załącznikami; oryginału pełnomocnictwa szczególnego do sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej, a także do reprezentowania skarżącej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wraz z czterema kopiami; udokumentowania daty doręczenia skarżącej wyroku Sądu Apelacyjnego; wskazania, jakie wolności i prawa skarżącej wynikające z art. 32 ust. 2 Konstytucji i w jaki sposób zostały naruszone przez art. 37 ust. 9 i art. 37 ust. 10 u.p.z.p. oraz uzasadnienie tych zarzutów.

Skarżąca pismem z 24 września 2018 r. (data nadania) odniosła się do zarządzenia sędziego TK w sprawie usunięcia braków przesłanej skargi konstytucyjnej.

Zdaniem skarżącej art. 37 ust. 10 u.p.z.p. jest niekonstytucyjny „w zakresie, w jakim wobec uchwalenia planu miejscowego albo jego zmiany powodujących niemożliwość lub istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem pozbawia właściciela oraz użytkownika wiecznego możliwości dochodzenia w trybie administracyjnym roszczeń polegających na żądaniu od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo żądania od gminy wykupienia nieruchomości lub jej części, a przewiduje drogę postępowania przed sądami powszechnymi”.

Natomiast art. 37 ust. 9 u.p.z.p. jest niezgodny z Konstytucją „w zakresie, w jakim nakłada na organ gminy obowiązek rozpatrzenia wniosku właściciela lub użytkownika wiecznego nieruchomości o naprawę szkody planistycznej w trybie decyzji administracyjnej jak

również w żaden sposób nie sankcjonuje bezczynności gminy (brak postępowania merytorycznego lub nieudzielenie odpowiedzi), co naraża obywatela na przymus postępowania cywilnego” (s. 2 skargi).

Skarżąca wskazała, że zaskarżone przepisy w powyższym zakresie naruszają: zasadę ochrony prawa własności i praw słusznie nabytych (art. 2 w związku z art. 64 ust. 1, 2, 3 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji), zasadę równości obywateli wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji obywateli w życiu społecznym i gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 Konstytucji) oraz zasadę ochrony zaufania obywateli do Państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) poprzez obciążenie obywatela nadmiernymi dolegliwościami w sytuacji poszukiwania ochrony wobec władztwa planistycznego gminy.

Skarżąca podkreśliła, że „uzasadnienie skargi [oparto] na wskazaniu, iż ryzyko procesu sądowego, na które [p]aństwo nie powinno narażać obywateli, może skutkować poważnym uszczerbkiem majątkowym – swoistą karą za dochodzenie odszkodowania w ogóle, jak również za błąd w oszacowaniu szkody, także za potencjalne błędy sądu w ustaleniu stanu faktycznego i prawnego” (s. 6 skargi).

W skardze zauważono, że najbardziej jaskrawą w obliczu roszczeń związanych ze szkodą planistyczną jest zasada postępowania cywilnego przewidująca tylko w wyjątkowych przypadkach możliwość przeprowadzenia dowodu z „urzędu”, a także reguła ponoszenia wysokich kosztów procesu. Dodano też, że „najistotniejszą przyczyną rezygnacji z dochodzenia odszkodowania” jest ryzyko procesu cywilnego i konieczność poniesienia jego kosztów (s. 10 skargi), jak również – że „proces cywilny służy co do zasady podmiotom równym w obrocie prawnym” (s. 14 skargi).

Zdaniem skarżącej, na nierówne traktowanie i silne ograniczenie możliwości ochrony prawa własności wskazuje fakt, że przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.) „przewidują w przypadku wywłaszczenia nieruchomości administracyjną drogę postępowania, zaś przepisy u.p.z.p. w przypadku roszczeń wywodzonych ze szkody planistycznej [tj. gdy uchwalenie lub zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uniemożliwia lub istotnie ogranicza korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem] odsyłają do mniej gwarancyjnego i bardziej kosztownego postępowania cywilnego” (s. 3 skargi). Podkreśla, że w obu sytuacjach „dochodzi do silnej ingerencji w prawo własności nieruchomości wskutek przymusu administracyjnego”. Jej zdaniem wskazane instytucje „są silnie zbliżone, podczas gdy proceduralne instrumenty naruszonego dobra są diametralnie różne” (s. 4 skargi). Na poparcie powyższego, skarżąca wskazuje, że jej prawo własności zostało tak mocno ograniczone, iż nie odnosi z niego żadnych korzyści zgodnych z dyspozycją art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r., poz. 1145), przy jednoczesnym zobowiązaniu do ponoszenia kosztów z tym prawem związanych. W skardze stwierdzono, że jest to „wywłaszczenie *de facto*” (s. 8 skargi). Skarżąca wskazała także na art. 36 ust. 4 i 6 u.z.p.z., zgodnie z którym gmina, w związku ze zmianą wartości zbywanej przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, ma prawo pobrać jednorazową opłatę, której wysokość określa wójt, burmistrz lub prezydent miasta w drodze decyzji administracyjnej.

Zauważono też, że art. 37 ust. 9 u.z.p.z. nie zawiera żadnego zobowiązania nałożonego na gminę, nie sankcjonuje jej bezczynności merytorycznej bądź odmowy udzielenia odpowiedzi, choćby przez obowiązek poniesienia kosztów sądowych postępowania bez względu na jego wynik.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarga konstytucyjna jest sformalizowanym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skargę wnosi się na zasadach określonych w ustawie w związku z orzeczeniem, w którym sąd lub organ administracji publicznej, na podstawie zakwestionowanego w niej przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach występującego z tym środkiem prawnym. Trybunał podnosi w utrwalonym orzecznictwie, że na podstawie wskazanego przepisu Konstytucji oraz przepisów ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p. TK) „skargę konstytucyjną można (...) wnieść po spełnieniu łącznie następujących warunków. Po pierwsze, zaskarżony przepis powinien być podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w indywidualnej sprawie skarżącego. Po drugie, źródłem naruszenia ma być normatywna treść kwestionowanych przepisów, na podstawie których sąd bądź organ władzy publicznej orzekły o prawach i wolnościach skarżącego. Po trzecie, sposób naruszenia tych praw i wolności musi wskazać sam skarżący w uzasadnieniu wnoszonej skargi [art. 53 ust. 1 i 2 u.o.t.p. TK]” (zob. postanowienie TK z 11 kwietnia 2013 r., sygn. Ts 304/12, OTK ZU nr 5/B/2010, poz. 540).

2. Zarzuty skarżącej w zakresie, w jakim formułują oczekiwanie, by to sądy administracyjne, nie zaś sądy powszechne orzekały w jej sprawie, nie mają związku z wyrokiem Sądu Apelacyjnego, który, jak wynika z treści skargi, skarżąca uznała za orzeczenie ostatecznie rozstrzygające o jej prawach lub wolnościach.

Podniesiona w ramach powyższego zarzutu niemożność odwołania się do sądu administracyjnego winna bowiem wynikać z orzeczenia wskazanego jako ostateczne, tj. postanowienia lub wyroku sądu, który ma jasno przesądzać o tym, że droga sądowo-administracyjna jest dla skarżącej zamknięta. Konieczne jest więc „ujawnienie” istniejącego według skarżącej ograniczenia (zob. np. postanowienie TK z 29 kwietnia 2013 r., sygn. Ts 132/12, OTK ZU B/2013, poz. 392). W konsekwencji Trybunał, zgodnie z dominującą obecnie linią orzecznictwem, wymaga uprzedniego wniesienia niedopuszczalnego środka zaskarżenia po to, aby „wywołać” takie orzeczenie oparte na podstawie zaskarżonego przepisu, które koresponduje z treścią przedstawionych zarzutów (zob. postanowienie TK z 21 czerwca 2010 r., sygn. Ts 243/09, OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 454).

Z przedstawionych dokumentów nie wynika, aby skarżąca odwołała się do sądu administracyjnego w zakresie odszkodowania za utratę wartości nieruchomości stanowiącej jej własność. W rezultacie powyższego należy uznać, że w tej części zarzuty przedstawione w skardze *de facto* nie mają związku z orzeczeniem przedstawionym jako ostateczne.

Na marginesie powyższych rozważań Trybunał podnosi, że zgodnie z doktryną przedmiotu i orzecznictwem konstytucyjnym, prawo do sądu rozumiane jako prawo do sądu właściwego wywodzić można z art. 45 ust. 1 Konstytucji (zob. Paweł Sarnecki, *Komentarz do art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pkt 7 i 10, LEX; postanowienie TK z 5 kwietnia 2016 r., sygn. SK 41/15, OTK ZU A/2016, poz. 5), który nie został wskazany jako wzorzec do badania w złożonej skardze.

3. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że kwestionowany w skardze przepis winien, w sensie normatywnym, determinować treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenie przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym (zob. postanowienie TK z 2 kwietnia 2015 r., sygn. Ts 225/13, OTK ZU nr 3/B/2015, poz. 227).

W wyroku, w związku z którym wniesiono skargę konstytucyjną, sąd orzekał o kosztach poniesionych przez skarżącą w oparciu o przepisy, które nie zostały wskazane do badania w *petitum* przedłożonej skargi konstytucyjnej. Jak wskazuje uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego (s. 24) są to art. 102 i 103 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, ze zm.; dalej: k.p.c.), a także art. 113 ust. 4 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 785, ze zm.) oraz art. 100 w związku z art. 391 ust. 1 k.p.c.

Jakkolwiek skarżąca odnosi się do treści art. 102 i art. 103 k.p.c., to czyni to wchodząc w polemikę z treścią wyroków sądowych wydanych w sprawie (s. 10-12 skargi) w zakresie, w jakim sądy te nie zastosowały wskazanych powyżej przepisów.

W nawiązaniu do powyższego trzeba przypomnieć, że w prawie polskim skarga konstytucyjna służy podważeniu konstytucyjności podstawy normatywnej orzeczenia organu władzy publicznej orzekającego o prawach podmiotowych skarżącego i jej celem nie jest poddanie trybunalskiej kontroli decyzji administracyjnych czy wyroków sądowych. Kontrola stosowania prawa nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok z 21 grudnia 2004 r., SK 19/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 118). Trybunał Konstytucyjny jest bowiem „sądem prawa”, a nie „sądem faktów” (zob. np. postanowienie TK z 26 października 2005 r., sygn. SK 11/03, OTK ZU nr 9/A/2005). Skarżąca próbując dowieść, że rozumowanie sądów jest nieprawidłowe, nie spełnia warunków merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej wynikających z art. 79 Konstytucji oraz art. 53 ust. 1 u.o.t.p. TK.

4. Trybunał stwierdza, że część podniesionych w skardze zarzutów odnosi się *de facto* do wysokości odszkodowania, przyznanego skarżącej przez sądy na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Również w tej części skargę należy uznać za dotyczącą stosowania prawa, nie zaś – normy prawnej (zob. pkt 3 niniejszego postanowienia).

5. W rozpatrywanej skardze konstytucyjnej wzorcem kontroli uczyniono art. 1 Protokołu nr 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2. Jest to uchybienie formalne skargi, gdyż – zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji – służy ona ochronie wolności i praw poręczonych w ustawie zasadniczej.

Mając powyższe na względzie, Trybunał postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p. TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty jego doręczenia.