



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 19 czerwca 2024 r.

Pozycja 59

## POSTANOWIENIE z dnia 21 maja 2024 r. Sygn. akt SK 61/20

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Rafał Wojciechowski – przewodniczący  
Jakub Stelina  
Wojciech Sych  
Jarosław Wyrembak  
Andrzej Zielonacki – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 21 maja 2024 r., skargi konstytucyjnej M. i W.L. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 175, poz. 1462) w zakresie, w jakim prowadzi do przedłużenia po 1 stycznia 2008 r. mocy obowiązującej rozporządzenia nr 50 Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 156, poz. 4276), z art. 21 ust. 2 w związku z art. 2, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 47 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim prowadzi do przedłużenia po 15 listopada 2008 r. mocy obowiązującej rozporządzenia powołanego w punkcie 1, z art. 21 ust. 2 w związku z art. 2, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji,
- 3) art. 47 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim prowadzi do zatajenia przed adresatami norm prawnych faktu przedłużenia mocy obowiązującej rozporządzenia powołanego w punkcie 1 po 1 stycznia 2008 r. i 15 listopada 2008 r., z art. 21 ust. 2 w związku z art. 2, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji,

po s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

## I

1. W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 23 września 2019 r. (data nadania) M. i W.L. (dalej: skarżący) zarzucili niezgodność:

1) art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 175, poz. 1462; dalej: ustawa zmieniająca z 2005 r.) w zakresie, w jakim prowadzi do przedłużenia po 1 stycznia 2008 r. mocy obowiązującej rozporządzenia nr 50 Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 156, poz. 4276; dalej: rozporządzenie wojewody nr 50/07), z art. 21 ust. 2 w związku z art. 2, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji;

2) art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2005 r. w zakresie, w jakim prowadzi do przedłużenia po 15 listopada 2008 r. mocy obowiązującej rozporządzenia wojewody nr 50/07, z art. 21 ust. 2 w związku z art. 2, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji;

3) art. 47 ust. 3 ustawy zmieniającej z 2005 r. w zakresie, w jakim prowadzi do zatajenia przed adresatami norm prawnych faktu przedłużenia mocy obowiązującej rozporządzenia wojewody nr 50/07 po 1 stycznia 2008 r. i 15 listopada 2008 r., z art. 21 ust. 2 w związku z art. 2, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

Skarżący są współwłaścicielami nieruchomości gruntowej, zabudowanej budynkiem mieszkalnym, która znalazła się w strefie M w obszarze ograniczonego użytkowania (dalej: o.o.u.) utworzonego na mocy rozporządzenia wojewody nr 50/07. Następnie na podstawie uchwały nr 76/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 20 czerwca 2011 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 128, poz. 4086; dalej: uchwała sejmiku nr 76/11), nieruchomość skarżących znalazła się w o.o.u., ale w całości poza strefą Z1 i Z2, gdzie obowiązują wyłącznie ograniczenia dotyczące budowl.

Skarżącym przysługiwało roszczenie odszkodowawcze wskazane w art. 129 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.; dalej: p.o.ś.). Z przedmiotowym roszczeniem należało wystąpić w terminie 2-letnim. Skarżący w piśmie z 26 kwietnia 2013 r. wezwali Przedsiębiorstwo Państwowe Porty Lotnicze – zarządcę Portu Lotniczego im. F. Chopina w Warszawie do dobrowolnego zaspokojenia roszczeń odszkodowawczych obejmujących koszty wygłuszenia budynku oraz spadek wartości rynkowej nieruchomości. Następnie skarżący 22 lipca 2013 r. wnieśli pozew do sądu, w którym domagali się zasądzenia kwoty 26 000 zł z tytułu rewitalizacji akustycznej oraz kwoty 50 000 zł z tytułu odszkodowania w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości wraz z odsetkami.

Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z 21 października 2014 r., sygn. akt [...], oddalił powództwo skarżących, stwierdzając, że ich roszczenia wynikające z utworzenia o.o.u. wygasły. Powództwo zostało bowiem wniesione po upływie dwuletniego zawitego terminu z art. 129 ust. 4 p.o.ś. W ocenie sądu w wyniku wejścia w życie uchwały sejmiku nr 76/11

nieruchomość skarżących nie znalazła się w o.o.u. po raz pierwszy, gdyż była ona objęta już ograniczeniami wynikającymi z rozporządzenia wojewody nr 50/07.

Apelacja skarżących wniesiona od powyższego wyroku została oddalona. Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 22 listopada 2018 r., sygn. akt [...], zajął stanowisko, że rozporządzenie wojewody nr 50/07 obowiązywało do czasu wejścia w życie uchwały sejmiku nr 76/11. W ocenie sądu, uchwała ta nie tylko nie pogarszała warunków związanych z wykonywaniem przez skarżących prawa własności, ale uchylała istniejące ograniczenia związane z możliwością zabudowy działki skarżących przewidziane w rozporządzeniu wojewody nr 50/07. W związku z tym sąd stwierdził, że roszczenia skarżących wygasły, ponieważ powinny być zgłoszone przed upływem dwóch lat od wejścia w życie rozporządzenia wojewody nr 50/07, co bezspornie nie miało miejsca.

1.2. W uzasadnieniu skargi skarżący wskazali, że w następstwie wyroku Sądu Apelacyjnego z 22 listopada 2018 r., sygn. akt [...], zostali pozbawieni prawa do odszkodowania i prawnych możliwości przeciwdziałania ograniczeniom własności i prywatności na drodze cywilnoprawnej w sposób nieproporcjonalny, bez zapewnienia skutecznego mechanizmu odszkodowawczego (s. 3 skargi).

W uzasadnieniu skargi skarżący odnieśli się do kwestii obowiązywania rozporządzenia wojewody nr 50/07, kwestionując stanowisko Sądu Najwyższego, zajęte w uchwale 7 sędziów z 22 listopada 2016 r., sygn. akt III CZP 62/16 i zgodne z nim stanowisko Sądu Apelacyjnego orzekającego w sprawie skarżących.

Skarżący wyjaśnili, że sądy powszechne oddaliły niemal wszystkie roszczenia odszkodowawcze związane z utworzeniem obszaru ograniczonego użytkowania na mocy rozporządzenia wojewody nr 50/07, ponieważ w postanowieniu z 29 września 2009 r., sygn. akt II OSK 445/09, NSA uznał je za nieobowiązujące od 15 listopada 2008 r.

W ocenie skarżących oddalenie powództwa w ich sprawie jest konsekwencją niezgodności art. 47 ust. 2 i 3 ustawy zmieniającej z 2005 r. z zasadami prawidłowej legislacji, zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zakazem nieproporcjonalnej ingerencji w prawa podstawowe.

Skarżący wskazali, że na dzień wejścia w życie art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2005 r. wokół lotniska Okęcie był utworzony o.o.u. na mocy rozporządzenia nr 93 Wojewody Mazowieckiego z dnia 30 września 2005 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 222, poz. 7241; dalej: rozporządzenie wojewody nr 93/05). Akt ten został wymieniony w obwieszczeniu o liście aktów prawa miejscowego utrzymanych w mocy przez art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2005 r. Na skutek jednak decyzji prawodawcy o.o.u. z 2005 r. został zniesiony już 6 marca 2006 r. Gdyby Wojewoda Mazowiecki nie uchylił o.o.u. z 2005 r., to nowele art. 135 ust. 2 p.o.ś., na mocy ustawy zmieniającej z 2005 r. i ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2018 r. poz. 2081, ze zm.), pozostałyby bez wpływu na jego moc obowiązującą. Jednakże 6 marca 2006 r. lotnisko Okęcie utraciło tytuł do korzystania ze środowiska poza swoim terenem. Powstała luka prawna, która trwała aż do połowy 2007 r. Kolejny o.o.u. utworzono dopiero półtora roku później rozporządzeniem wojewody nr 50/07. Tymczasem rozporządzenie wojewody nr 50/07 na mocy art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2005 r. zostało utrzymane w mocy.

Akt ten nie zachowuje jednak tożsamości ani ciągłości z rozporządzeniem wojewody nr 93/05, które było aktem prawnym obowiązującym w dniu wejścia w życie przepisu przejściowego, tj. art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2005 r. Stanowiło ono odrębny, nowy akt prawa miejscowego, który nie istniał 1 stycznia 2006 r. Akt ten, o ile nie zostałby objęty dzia-

łaniem art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2005 r., winien więc utracić moc obowiązującą 1 stycznia 2008 r. W tym to bowiem dniu znowelizowano art. 135 ust. 2 p.o.ś. przez zmianę rodzaju aktu prawa miejscowego właściwego dla utworzenia o.o.u. z rozporządzenia na uchwałę. Zmiana przepisu upoważniającego do wydania aktu prawa miejscowego polegająca na zmianie rodzaju aktu prawa miejscowego ma zaś skutek derogacyjny względem aktów dotychczasowych (§ 32 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. z 2016 r. poz. 283; dalej: z.t.p., w związku z art. 92 ust. 1 i 2 Konstytucji). Identyczny skutek derogacyjny winien nastąpić 15 listopada 2008 r., gdy doszło do kolejnej nowelizacji art. 135 ust. 2 p.o.ś. polegającej na zmianie zakresu spraw przekazanych do uregulowania aktem prawa miejscowego (§ 32 ust. 2 z.t.p. w związku z art. 92 ust. 1 i 2 Konstytucji).

Jak wskazali skarżący, zagadnienie prawne w tym zakresie sprowadza się do rozstrzygnięcia problemu, czy przepisem przejściowym wprowadzonym ustawą zmieniającą z 2005 r. można przedłużyć moc obowiązywania aktu prawa miejscowego wtedy nieistniejącego, a tym samym, czy tego rodzaju praktyka legislacyjna daje się pogodzić z zasadami bezpieczeństwa obrotu prawnego i poprawnej legislacji.

Według skarżących w chwili wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2005 r. (1 stycznia 2006 r.) nie istniało w obrocie prawnym rozporządzenie wojewody nr 50/07, a o.o.u. wokół Okęcia wyznaczało rozporządzenie wojewody nr 93/05, które zostało uchylone na mocy rozporządzenia z 6 marca 2006 r. tego samego organu. Po raz kolejny o.o.u. utworzono dopiero 25 sierpnia 2007 r. na mocy rozporządzenia wojewody nr 50/07. Zaskarżony art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2005 r. znalazł zastosowanie do rozporządzenia wojewody nr 50/07, przedłużając jego moc obowiązującą. Stało się tak, mimo że w dniu wejścia w życie przepisu przejściowego (1 stycznia 2006 r.) akt prawa miejscowego nie mógł być uznany za dotychczasowy, a nadto nie było żadnych możliwości rozstrzygnięcia o jego treściowej zgodności ze zmienianym przepisem upoważniającym. Dodatkowo ustawodawca zaniechał reguły nakazującej poinformowanie o przedłużeniu jego mocy obowiązującej. Tym samym prolongata mocy tego aktu mogła być zaskoczeniem dla adresatów norm prawnych. Przeciwnie niż w przypadku aktów istniejących przed 1 stycznia 2006 r., nie przewidziano obowiązku publikacji odpowiedniej listy we właściwym dzienniku urzędowym. Zatem w okresie pomiędzy marcem 2006 r. a sierpniem 2007 r. adresaci norm prawnych wiedzieli, że nie istnieje o.o.u. wokół lotniska Okęcie. Nie mogli zatem przypuszczać, że obszar taki zostanie utrzymany w mocy z dniem 1 stycznia 2008 r. na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2005 r., który wszedł w życie 2 lata wcześniej, tj. 1 stycznia 2006 r. Gdyby art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2005 r. został prawidłowo zredagowany, winien dotyczyć jedynie aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie przepisów zmienianych ustawą zmieniającą z 2005 r., a zatem aktów, które obowiązywały (były znane adresatom) 1 stycznia 2006 r. W zakres działania tego przepisu nie powinno wejść rozporządzenie wojewody nr 50/07, gdyż 1 stycznia 2006 r. jeszcze nie istniało. Racjonalny ustawodawca, nie dokonując szczególnego zastrzeżenia w treści przepisów przejściowych, nie powinien dążyć do objęcia działaniem metanormy również tych przepisów wykonawczych, które dopiero ewentualnie zostaną uchwalone w przyszłości. Redakcja art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2005 r. jest nieprawidłowa, ponieważ użyto terminu „aktów wydanych”, co pozwala na taką interpretację tego przepisu, że chodzi również o akty nieistniejące w dniu jego wejścia w życie. Tymczasem ustawodawca nie był uprawniony do takiego sformułowania art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2005 r. Przepis przejściowy, czasowo utrzymujący akty wykonawcze lub akty prawa miejscowego w mocy, winien posługiwać się terminem „aktów dotychczasowych”. Termin taki nie pozostawia bowiem wątpliwości, że może chodzić wyłącznie o akty istniejące w dniu wejścia w życie przepisu intertemporalnego. Rozwiązanie, o którym mowa w § 33 ust. 1 z.t.p., stosuje

się przecież tylko w ustawie uchylającej albo ustawie zmieniającej ustawę, na podstawie której został wydany dotychczasowy akt wykonawczy, nie zaś akt nieistniejący.

Zgodnie z § 33 ust. 1 z.t.p., jeżeli dotychczasowy akt wykonawczy nie jest niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą, prawodawca może go czasowo zachować w mocy specjalnie sformułowanym przepisem przejściowym. Niewątpliwie art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2005 r. jest przykładem zastosowania takiej reguły. Jednakże z zasady konstrukcyjnej opisanego wyjątku techniki prawodawczej, zasady bezpieczeństwa obrotu prawnego oraz zasady zaufania obywatela do państwa wynika, że przepisem tym nie powinny być objęte akty niespełniające w obrocie prawnym, w tym rozporządzenie wojewody nr 50/07. Dopuszczalne jest bowiem tymczasowe zachowanie w mocy jedynie aktów wykonawczych dotychczasowych i niesprzecznych z nowelizowaną ustawą. Ponadto rozwiązanie to ma mieć charakter przejściowy, a termin jego trwania ma być jednoznacznie oznaczony z użyciem daty dziennej lub liczby miesięcy.

Zdaniem skarżących redakcja art. 47 ust. 2 i 3 ustawy zmieniającej z 2005 r. powoduje, że w systemie prawnym możliwe jest zastawienie „pułapki legislacyjnej” na obywatela. Mechanizm tej pułapki polega na tym, że utrzymuje się w mocy akty wykonawcze hipotetyczne i nieopublikowane w przeznaczonych do tego wykazach. Z jednej bowiem strony adresat aktu prawa miejscowego wydanego przed 1 stycznia 2006 r. otrzymywał klarowną informację o jego utrzymaniu w mocy, z drugiej zaś strony przed tym samym adresatem zatajano informacje o analogicznym skutku prolongującym względem aktu wydanego po tej dacie. Niedopuszczalne w państwie prawa jest oczekiwanie od obywatela poszukiwania informacji o utrzymaniu w mocy aktu prawnego w źródłach innych niż oficjalne dzienniki lub tworzenie sytuacji, w której o niektórych z aktów utrzymanych w mocy można dowiedzieć z publikacji w dzienniku urzędowym, a o innych, objętych tą samą regułą walidacyjną, takiej informacji uzyskać nie można.

2. Postanowieniem z 18 maja 2020 r., sygn. Ts 144/19, OTK ZU B/2020, poz. 236, Trybunał Konstytucyjny postanowił nadać skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

3. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 27 maja 2020 r. skarga została zarejestrowana pod sygn. akt SK 61/20.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich, w piśmie z 30 czerwca 2020 r., poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

5. Prokurator Generalny, w piśmie z 27 października 2020 r., zajął stanowisko, że art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2005 r. w zakresie, w jakim powoduje zachowanie mocy obowiązującej rozporządzenia wojewody nr 50/07 do czasu wydania nowego aktu prawa miejscowego na podstawie upoważnienia ustawowego z art. 135 ust. 2 p.o.s., jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji. W pozostałym zaś zakresie postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. Marszałek Sejmu, w imieniu Sejmu, w piśmie z 23 grudnia 2020 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2005 r. jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą bezpieczeństwa prawnego, wynikającymi z art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot zaskarżenia oraz treść zarzutów skarżących.

1.1. Skarżący jako przedmiot zaskarżenia w niniejszej sprawie wskazali:

1) art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 175, poz. 1462; dalej: ustawa zmieniająca z 2005 r.) w zakresie, w jakim prowadzi do przedłużenia po 1 stycznia 2008 r. mocy obowiązującej rozporządzenia nr 50 Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 156, poz. 4276; dalej: rozporządzenie wojewody nr 50/07);

2) art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2005 r. w zakresie, w jakim prowadzi do przedłużenia po 15 listopada 2008 r. mocy obowiązującej rozporządzenia wojewody nr 50/07;

3) art. 47 ust. 3 ustawy zmieniającej z 2005 r. w zakresie, w jakim prowadzi do zatajenia przed adresatami norm prawnych faktu przedłużenia mocy obowiązującej rozporządzenia wojewody nr 50/07 po 1 stycznia 2008 r. i 15 listopada 2008 r.

Zgodnie z art. 47 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2005 r., „Akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienianych niniejszą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu niniejszą ustawą zachowują moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje”. Z kolei art. 47 ust. 3 ustawy zmieniającej z 2005 r. przewiduje, że: „Wojewodowie ogłoszą w terminie do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy wykazy aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie przepisów zmienianych niniejszą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu niniejszą ustawą”.

1.2. Na podstawie analizy skargi konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że argumentacja skarżących koncentruje się na wykazaniu niezgodności zaskarżonych regulacji z określonymi przepisami Konstytucji ze względu na pozbawienie prawa do odszkodowania i prawnych możliwości przeciwdziałania ograniczeniom własności i prywatności na drodze cywilnoprawnej w sposób nieproporcjonalny, bez zapewnienia skutecznego mechanizmu odszkodowawczego. Wskazane przez skarżących wzorce kontroli, art. 21 ust. 2 w związku z art. 2, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2, art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji, korespondują z tymi zarzutami, gdyż są to przepisy chroniące własność i prawa majątkowe, prawo do prywatności, a także zasady wyprowadzane z art. 2 Konstytucji wyrażającego zasadę państwa prawa, tj.: zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadę bezpieczeństwa obrotu prawnego oraz zasadę określoności przepisów prawnych.

### 2. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

2.1. Skarga konstytucyjna stanowi środek ochrony konstytucyjnych wolności lub praw, którego rozpatrzenie uwarunkowane zostało spełnieniem przesłanek określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a uszczegółowionych w przepisach 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).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia

wszystkich warunków jej dopuszczalności. Składu Trybunału rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte na etapie kontroli wstępnej w postanowieniu o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu lub postanowieniu o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Choć skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu, w ramach którego Trybunał bada, czy odpowiada ona warunkom formalnym i czy nie jest oczywiście bezzasadna, to jednak zakończenie tego etapu formalnej weryfikacji skargi nie wyłącza dalszej oceny warunków jej wniesienia dokonywanej na kolejnym etapie postępowania sądowokonstytucyjnego. Przekazanie skargi konstytucyjnej po zakończeniu jej wstępnej kontroli do rozpoznania przez odpowiedni skład Trybunału nie przesądza więc ostatecznie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpatrzenia. Kontrolując istnienie pozytywnych przesłanek procesowych oraz brak przesłanek ujemnych, Trybunał może również dojść do wniosków odmiennych niż te, które zostały wyrażone w postanowieniu wydanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej (zob. np. postanowienia TK z: 28 maja 2003 r., sygn. SK 33/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 47; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29; 10 marca 2015 r., sygn. SK 65/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 35; 18 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/18, OTK ZU A/2018, poz. 82 i 3 grudnia 2020 r., sygn. SK 27/17, OTK ZU A/2020, poz. 68).

2.2. Przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być tylko takie przepisy, które wykazują podwójną kwalifikację: po pierwsze – stanowią normatywną podstawę wydanego w sprawie skarżącego ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, po drugie – ich treść normatywna narusza określone w Konstytucji wolności lub prawa przysługujące skarżącemu. Innymi słowy – przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego są nie akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnych sprawach, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane. Trybunał Konstytucyjny jest powołany do orzekania w sprawach zgodności z Konstytucją aktów normatywnych, w celu wyeliminowania z systemu prawnego przepisów niezgodnych z Konstytucją. Nie leży natomiast w kompetencji Trybunału Konstytucyjnego kontrola prawidłowości ustaleń sądów (organów administracji publicznej) ani sprawowanie kontroli sposobu wykładni obowiązujących przepisów, ich stosowania lub niestosowania przez sądy (organy administracji publicznej) orzekające w indywidualnych sprawach (zob. postanowienia TK z: 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU A/2017, poz. 42 i 5 czerwca 2019 r., sygn. SK 29/18, OTK ZU A/2019, poz. 28).

W konsekwencji skarżący musi wykazać, że zaskarżone przepisy posiadają taką podwójną kwalifikację, a więc były podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego oraz że to w treści normatywnej tych przepisów tkwi bezpośrednia przyczyna naruszenia określonych w Konstytucji wolności i praw skarżącego (por. art. 53 ust. 1 u.o.t.p.TK). Zatem musi istnieć ścisły, merytoryczny związek między treścią normatywną zaskarżonej regulacji, treścią wydanego na podstawie tej regulacji ostatecznego rozstrzygnięcia organu władzy publicznej dotyczącego sfery wolności i praw konstytucyjnych skarżącego oraz podniesionym przez skarżącego w skardze konstytucyjnej naruszeniem wolności lub praw konstytucyjnych (zob. postanowienie TK z 10 stycznia 2023 r., sygn. SK 18/21, OTK ZU A/2023, poz. 23).

2.3. Odnosząc wskazane wymagania formalne do rozpatrywanej sprawy, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaskarżone przepisy nie stanowiły podstawy prawnej ostatecz-

nego orzeczenia, na kanwie którego skarżący wnieśli skargę konstytucyjną będącą przedmiotem rozpoznania w niniejszym postępowaniu.

Powodem oddalenia powództwa skarżących przez sąd pierwszej instancji, a następnie oddalenia ich apelacji przez sąd drugiej instancji było ustalenie, że upłynął termin na zgłoszenie roszczeń odszkodowawczych przewidziany przez art. 129 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.; dalej: p.o.ś.). Jak przyjęły oba sądy orzekające w sprawie skarżących, początek terminu na zgłoszenie roszczeń należało liczyć od dnia wejścia w życie rozporządzenia wojewody nr 50/07, a nie od daty wejścia w życie uchwały nr 76/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 20 czerwca 2011 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 128, poz. 4086).

Zaskarżone przepisy zostały przywołane przez sąd drugiej instancji w kontekście zarzutów skarżących w apelacji i posłużyły w odtworzeniu stanu faktycznego. Nie stanowiły jednak podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżących, których powództwo zostało oddalone ze względu na niedochowanie dwuletniego terminu na zgłaszanie roszczeń odszkodowawczych.

Artykuł 47 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2005 r. jest przepisem przejściowym. Na jego podstawie utrzymane zostały akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienianych ustawą zmieniającą z 2005 r. z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu tą ustawą do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje. Rozwiązanie to miało charakter czasowy i służyło uniknięciu luk w systemie prawnym po zmianach w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej.

Z kolei zgodnie z art. 47 ust. 3 ustawy zmieniającej z 2005 r. na wojewodów został nałożony obowiązek ogłoszenia w terminie do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2005 r. wykazów aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie przepisów zmienianych ustawą zmieniającą z 2005 r. z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu tą ustawą. Obowiązek ten adresowany był zatem do wojewodów i miał charakter jednorazowej czynności porządkowej.

Na podstawie analizy zaskarżonych przepisów, sformułowanych przez skarżących zarzutów i wskazanych przez nich wzorców kontroli Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ani art. 47 ust. 2, ani art. 47 ust. 3 ustawy zmieniającej z 2005 r. nie były podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego w sprawie skarżących i w związku z tym rozpatrywana skarga nie spełnia wymagań formalnych określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny umorzył niniejsze postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

2.4. Trybunał Konstytucyjny już dwukrotnie orzekał o art. 129 ust. 4 p.o.ś. W wyroku z 7 marca 2018 r., sygn. K 2/17, OTK ZU A/2018, poz. 13, Trybunał orzekł, że art. 129 ust. 4 p.o.ś. jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji i odroczył utratę jego mocy obowiązującej z upływem dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Powodem orzeczonej niezgodności z Konstytucją był zbyt krótki termin (dwuletni) wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym. Artykuł 129 ust. 4 p.o.ś., w brzmieniu obowiązującym do 13 marca 2019 r., stanowił: „Z roszczeniem, o którym mowa w ust. 1-3, można wystąpić w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości”. Obecnie, po nowelizacji ustawą z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. poz. 452), termin wystąpienia z roszczeniem został wydłużony do trzech lat. Z kolei w wyroku z 22 lipca 2021 r., sygn. SK 82/19, OTK ZU A/2021, poz. 45, Trybunał stwierdził, że art. 129 ust. 4 w związku z art. 135 ust. 2 p.o.ś., w brzmieniu



obowiązującym w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227), rozumiany w ten sposób, że skutki prawne upływu terminu zawitego wystąpienia z roszczeniami wskazanymi w art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. wiąże z rozporządzeniem wojewody nr 50/07, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 3, w związku z art. 2 Konstytucji.

W drugim z wymienionych wyroków Trybunał Konstytucyjny odniósł się do zagadnień, które wskazywali skarżący w rozpatrywanej skardze konstytucyjnej. Trybunał w niniejszym składzie podzielił ustalenia i argumentację przedstawione w uzasadnieniu tego orzeczenia. W szczególności podzielił pogląd, że „stabilność stosunków prawnych kształtujących się po wejściu w życie rozporządzenia wojewody nr 50/07 jest wartością podlegającą ochronie właśnie z punktu widzenia ingerencji w prawo własności. Gwarancje z niej wynikające wymagają, by w okresie od wejścia w życie tego rozporządzenia wszystkie podmioty, których roszczenia powstały w związku z utworzeniem o.o.u. [obszaru ograniczonego użytkowania] dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie miały zapewnioną możliwość skorzystania z przysługujących im uprawnień w okresie wskazanym w art. 129 ust. 4 p.o.ś.”.

W wyroku z 22 lipca 2021 r., sygn. SK 82/19, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w zakresie kontroli art. 47 ust. 2 w związku z art. 47 ust. 3 ustawy zmieniającej z 2005 r. w zakresie, w jakim powoduje zachowanie w mocy obowiązującej również tych aktów prawa miejscowego, które zostały wydane na podstawie upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 135 ust. 2 p.o.ś. po 1 stycznia 2006 r., z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 64 ust. 3, w związku z art. 2 Konstytucji. Trybunał uznał, że art. 47 ust. 2 w związku z art. 47 ust. 3 ustawy zmieniającej z 2005 r. „nie stanowiły podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej. Nie mogą więc zostać objęte zakresem badania w postępowaniu przed TK. Jak już wyżej wskazano, w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji, skargę konstytucyjną można wnieść wobec aktu normatywnego, na mocy którego orzeczono ostatecznie o określonych w Konstytucji prawach i wolnościach skarżącego. Argumenty wywodzone z treści innych przepisów mogą być podnoszone jako wspierające zarzuty dotyczące przepisów stanowiących przedmiot zaskarżenia. Nie mogą jednak stanowić samoistnego przedmiotu kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną”.

2.5. Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że należy umorzyć niniejsze postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.