



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 28 marca 2025 r.

Pozycja 33

POSTANOWIENIE

z dnia 19 marca 2025 r.

Sygn. akt SK 132/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krystyna Pawłowicz – przewodniczący

Jakub Stelina

Wojciech Sych

Michał Warciński

Rafał Wojciechowski – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 marca 2025 r., skargi konstytucyjnej M.S. w sprawie zgodności:

art. 7 pkt 4 w związku z art. 19 ust. 1, w związku z art. 145 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2067) w zakresie, w jakim „pozwalają na objęcie budynku ochroną planu zagospodarowania przestrzennego, mimo że nie jest on ujęty w rejestrze zabytków, ani w gminnej ewidencji zabytków oraz nie został wskazany przez wojewódzkiego konserwatora zabytków”, z art. 64 ust. 1 w związku z ust. 3, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 24 września 2019 r. radca prawny M.S. (dalej: skarżący), działający w imieniu własnym, wniósł o stwierdzenie niezgodności: art. 7 pkt 4 w związku z art. 19 ust. 1, w związku z art. 145 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2067) w zakresie, w jakim „pozwalają na objęcie budynku ochroną planu zagospodarowania przestrzennego, mimo że nie jest on ujęty w rejestrze zabytków, ani w gminnej ewidencji zabytków oraz nie został wskazany przez wojewódzkiego konserwatora zabytków”, z art. 64 ust. 1 w związku z ust. 3, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

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

Skarżący jest właścicielem budynku położonego na terenie dzielnicy w Warszawie. 14 stycznia 2010 r. Rada m.st. Warszawy podjęła uchwałę (nr LXX/2187/2010) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Starego Mokotowa (dalej: uchwała). Na podstawie § 156 tej uchwały w rozdziale 2. Ustalenia szczegółowe dla poszczególnych terenów, budynek skarżącego został zakwalifikowany jako obiekt chroniony planem.

W związku z podjętą uchwałą skarżący wezwał Radę m.st. Warszawy do usunięcia naruszenia prawa. Wezwanie pozostało jednak bez odpowiedzi. Dlatego wystąpił on ze skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który wyrokiem z 27 marca 2018 r. (sygn. akt [...]) oddalił skargę na uchwałę. Skarga kasacyjna od tego orzeczenia została następnie oddalona przez Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 24 kwietnia 2019 r. (sygn. akt [...]).

1.2. Skarżący twierdzi, że zakwestionowane w skardze przepisy naruszają prawo własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji). Skarżący wskazał, że objęcie danej nieruchomości tzw. ochroną planistyczną oddziałuje na sposób wykonywania prawa własności i wpływa na podstawowe uprawnienia w zakresie korzystania z rzeczy, np. w zakresie ingerowania w budynek lub przeprowadzania remontów. W ocenie skarżącego występujące w sprawie naruszenie prawa własności nie spełnia wymogu proporcjonalności i nie nastąpiło na podstawie ustawy.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 15 stycznia 2021 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

3. Prokurator Generalny, w piśmie z 23 marca 2021 r., zajął stanowisko, zgodnie z którym postępowanie podlega umorzeniu 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) wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

4. Marszałek Sejmu, w piśmie z 3 marca 2022 r., w imieniu Sejmu wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

1.1. Skarżący zakwestionował konstytucyjność art. 7 pkt 4 w związku z art. 19 ust. 1, w związku z art. 145 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292, dalej: u.o.z.) w zakresie, w jakim „pozwalają na objęcie budynku ochroną planu zagospodarowania przestrzennego, mimo że nie jest on ujęty w rejestrze zabytków, ani w gminnej ewidencji zabytków oraz nie został wskazany przez wojewódzkiego konserwatora zabytków”.

1.2. Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

„Art. 7. Formami ochrony zabytków są:

4) ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji

o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego”.

Art. 19 ust. 1 u.o.z. został zakwestionowany przez skarżącego w następującym brzmieniu:

„W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się, w szczególności ochronę:

- 1) zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia;
- 2) innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków;
- 3) parków kulturowych.”.

Obecnie przepis ten ma następujące brzmienie:

„Określając ustalenia planu ogólnego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu odbudowy, uwzględnia się w szczególności ochronę zabytków nieruchomych:

- 1) objętych formami ochrony, o których mowa w art. 7, wraz z ich otoczeniem;
- 2) ujętych w wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków”;

Art. 145 u.o.z. wskazany jako związkowy przedmiot kontroli został uchylony przez art. 23 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688) zmieniającej u.o.z. od dnia 24 września 2023 r. Do tego czasu miał on następujące brzmienie:

„Do czasu założenia gminnej ewidencji zabytków, w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się, oprócz zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia oraz ustaleń planów ochrony parków kulturowych, inne zabytki nieruchome wskazane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków”.

2. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

2.1. W świetle utrwalonej linii orzeczniczej 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. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie prezentuje pogląd, że skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым uprzednio w postanowieniu wydanym w toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej lub wniosku (zob. postanowienia z: 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 4 lipca 2011 r., sygn. SK 27/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 63; 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU A/2017, poz. 42). Nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie oznacza konwalidacji wad formalnych danego pisma (zob. postanowienie z 27 listopada 2019 r., sygn. SK 17/19, OTK ZU A/2019, poz. 65).

2.2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej może być ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

W świetle powyższego unormowania nie ulega wątpliwości, że przedmiotem skargi konstytucyjnej uczynić można tylko przepisy wykazujące podwójną kwalifikację. Po pierwsze, muszą one stanowić normatywną podstawę ostatecznego orzeczenia, z którego wydaniem skarżący wiąże zarzut naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. Po drugie, to w treści kwestionowanych przepisów powinno tkwić źródło zarzucanego naruszenia, którego aktualizacja nastąpiła wskutek ich zastosowania w indywidualnej sprawie skarżącego. Trybunał dokonuje weryfikacji, czy w sprawie skarżącego doszło do wydania ostatecznego orzeczenia, o którym mowa w art. 79 Konstytucji. W szczególności zaś, czy orzeczenie to spełnia opisane wyżej przesłanki, a więc, czy podjęte zostało na podstawie zakwestionowanych przepisów oraz czy wskutek jego wydania doszło do naruszenia konstytucyjnie określonych praw lub wolności skarżącego.

W związku z tym, w odróżnieniu od wniosków kierowanych do Trybunału przez podmioty wyliczone w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, skarga konstytucyjna nie może być środkiem inicjowania tzw. kontroli abstrakcyjnej, a więc prowadzonej niezależnie od płaszczyzny stosowania kwestionowanych unormowań.

2.3. Skarżący wiąże naruszenie swoich praw z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 kwietnia 2019 r. (sygn. akt [...]). Powyższe orzeczenie zostało wydane na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.; dalej: u.s.g.). Przewidziana w tym przepisie skarga inicjuje postępowanie w przedmiocie oceny legalności uchwał podejmowanych przez organy gminy w sprawach z zakresu administracji publicznej (akty prawa miejscowego). Wydawane w tym trybie wyroki sądów administracyjnych stanowią realizację konstytucyjnej kompetencji sądów do orzekania o zgodności uchwał organów samorządu terytorialnego z ustawami (art. 184 Konstytucji). Wskazany przez skarżącego wyrok nie rozstrzyga o konkretnych prawach lub wolnościach skarżącego, jak również nie nakłada na niego żadnych obowiązków, które godziłyby w przysługujące mu prawa lub wolności. Nie spełnia zatem przesłanki ostatecznego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, nie ma bowiem charakteru indywidualnych rozstrzygnięć odnoszących się bezpośrednio do sfery praw lub wolności konkretnego podmiotu (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z: 10 września 2018 r., sygn. Ts 141/17, OTK ZU B/2019, poz. 163; 3 kwietnia 2001 r., sygn. Ts 33/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 117; 9 grudnia 2002 r., sygn. Ts 109/02, OTK ZU nr 1/B/2003, poz. 59).

Tylko na marginesie Trybunał wskazał, że uchwała Rady m.st. Warszawy, którą skarżący uczynił przedmiotem kontroli przed sądami administracyjnymi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., stanowi podstawę do inicjowania indywidualnych postępowań administracyjnych. Dopiero decyzje wydane w tych postępowaniach lub odnoszące się do nich orzeczenia sądów administracyjnych mogłyby stanowić ewentualną podstawę do wydania przez Trybunał merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego.

Trybunał stwierdził również, że brak ostatecznego rozstrzygnięcia determinuje niespełnienie kolejnej przesłanki wniesienia skargi konstytucyjnej. Jest nią bowiem wskazanie przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Zakwestionowane przez skarżącego przepisy nie były bowiem normatywną podstawą wydanych orzeczeń, lecz stanowiły przedmiot rozstrzygnięć sądów administracyjnych, które oceniały zgodność uchwały z obowiązującymi przepisami prawa.

Mając powyższe na względzie, Trybunał stwierdził, że rozpatrywana skarga nie spełnia podstawowych przesłanek wniesienia skargi konstytucyjnej wskazanych w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.