



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 21 sierpnia 2025 r.

Pozycja 84

POSTANOWIENIE z dnia 15 lipca 2025 r. Sygn. akt SK 21/21

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Justyn Piskorski – przewodniczący
Stanisław Piotrowicz
Bartłomiej Sochański
Jakub Stelina
Wojciech Sych – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 lipca 2025 r., skargi konstytucyjnej B.W. o zbadanie zgodności:

art. 128 ust. 4 w związku z art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65) i w związku z § 43 ust. 3 pkt 1-4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109, ze zm.) w zakresie, w jakim nie uwzględnia w ramach odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 4 tej ustawy, orzekania o odszkodowaniu za zmniejszenie wartości nieruchomości na skutek zmiany planu miejscowego lub wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. 5 maja 2020 r. B.W. (dalej: skarżąca) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną, w której zakwestionowała zgodność art. 128 ust. 4 w związku z art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65, dalej: u.g.n.) i w związku z § 43 ust. 3 pkt 1-4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207 poz. 2109, ze zm.; dalej: rozporządzenie RM z 2004 r.) w zakresie, w jakim nie uwzględnia w ramach odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 4 u.g.n., orzekania

o odszkodowaniu za zmniejszenie wartości nieruchomości na skutek zmiany planu miejscowego lub wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Termin wniesienia skargi konstytucyjnej został dochowany, a droga prawna wyczerpana.

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującym stanem faktycznym: Na nieruchomości należącej do B. i H.W. została wybudowana linia wysokiego napięcia oraz posadowiony słup energetyczny. Odkryło się to na podstawie decyzji starosty z 17 listopada 2014 r. o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości, zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

W decyzji z 30 czerwca 2016 r. starosta przyznał właścicielom odszkodowanie w wysokości 83 212 zł, obejmujące m.in. szkody tymczasowe, szkody za posadowienie słupa i trwałe obniżenie wartości nieruchomości. Odszkodowanie wyliczono na podstawie operatu szacunkowego z 30 kwietnia 2016 r., w którym rzeczoznawca pominął niektóre czynniki wynikające z § 43 ust. 3 rozporządzenia RM z 2004 r.

Właściciele złożyli od wyżej wskazanej decyzji starosty odwołanie do wojewody, zarzucając jej m.in.: niepełną wycenę nieruchomości, nieuwzględnienie możliwości inwestycyjnego wykorzystania terenu oraz brak wynagrodzenia za trwałe obciążenie nieruchomości linią energetyczną i przyszłe prace konserwacyjne.

Wojewoda w decyzji z 28 lutego 2017 r. utrzymał w mocy decyzję starosty i uznał operat szacunkowy za poprawny i zgodny z prawem. Podkreślił, że ograniczenia wynikające z miejscowego planu zagospodarowania nie są objęte odszkodowaniem w trybie art. 128 ust. 4 u.g.n. Wskazał, że żądania odwołujących się są uregulowane w odrębnej procedurze przewidzianej w art. 36 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293, ze zm.; dalej: u.p.z.p.).

Na wyżej wskazaną decyzję właściciele złożyli skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego (dalej: WSA).

WSA w wyroku z 12 grudnia 2017 r. oddalił skargę właścicieli. Sąd wyjaśnił, że choć uzasadnienia kwestionowanych decyzji organów były niedokładne, operat szacunkowy rzeczoznawcy oraz zastosowanie przepisów w sprawie skarżących były poprawne. WSA uznał, że pominięcie niektórych czynników wyceny przez rzeczoznawcę wynikało z charakteru nieruchomości (nieruchomość rolna) i braku danych transakcyjnych.

Wyrok WSA został zaskarżony przez B.W. do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA). W skardze zarzucono mu błędną wykładnię przepisów (art. 124 i art. 128 u.g.n., § 43 rozporządzenia RM z 2004 r.), brak uwzględnienia wszystkich przesłanek obniżenia wartości nieruchomości, nieuwzględnienie szkód związanych z prawem wstępu i planem miejscowym.

NSA w wyroku z 3 grudnia 2019 r. oddalił skargę kasacyjną i uznał, że odszkodowanie w sprawie skarżącej dotyczy wyłącznie szkód wynikłych z fizycznej realizacji inwestycji (przeprowadzenie linii energetycznej), a nie z ograniczeń planistycznych. Odszkodowanie za szkody planistyczne może być dochodzone w trybie art. 36 u.p.z.p. Metoda wyceny szkód należy do rzeczoznawcy i sąd może ją kwestionować tylko w razie ewidentnych błędów lub naruszenia prawa. Wycena ta nie musi obejmować całkowitej utraty wartości, jeśli wynika ona z planu miejscowego.

Wyrok NSA był ostatecznym orzeczeniem w sprawie skarżącej, co umożliwiło jej wniesienie skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego.

Jako przedmiot kontroli skarżąca wskazała normę prawną zrekonstruowaną z art. 128 ust. 4 w związku z art. 124 ust. 1 u.g.n. oraz § 43 ust. 3 rozporządzenia RM z 2004 r., tj. rozporządzenia wykonawczego do u.g.n. wydanego na podstawie art. 159 u.g.n. Skarżąca stwierdziła, że powyższa regulacja jako podstawa orzekania o odszkodowaniu nie przewiduje możliwości przyznania rekompensaty za zmniejszenie wartości nieruchomości, która nastąpiła

w wyniku uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub też w wyniku wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Podstawą prawną ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w analizowanym przypadku był art. 124 ust. 1 u.g.n., który przewidywał, że starosta – wykonując zadanie z zakresu administracji rządowej – może, w drodze decyzji, zezwolić na zakładanie i przeprowadzenie przez nieruchomość przewodów, ciągów i urządzeń przesyłowych, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nie wyrazi na to zgody. Ograniczenie to może nastąpić wyłącznie w zgodzie z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w razie jego braku – w zgodzie z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Z kolei art. 124 ust. 4 u.g.n. stanowi, że w przypadku, gdy inwestor nie może przywrócić nieruchomości do stanu poprzedniego po wykonaniu prac, obowiązuje go zasada wypłaty odszkodowania, zgodnie z art. 128 ust. 4 u.g.n. Przepis ten przyznaje prawo do odszkodowania za szkody wynikające z działań wskazanych w art. 120 oraz art. 124-126 u.g.n., w tym także za zmniejszenie wartości nieruchomości, jeśli taka utrata wartości nastąpiła na skutek realizacji inwestycji przesyłowej. Wycena szkody odbywa się na podstawie przesłanek wskazanych w rozporządzeniu wykonawczym wydanym na podstawie art. 159 u.g.n. W przypadku skarżącej był to § 43 ust. 3 rozporządzenia RM z 2004 r., który stanowił, że przy określaniu obniżenia wartości nieruchomości należy uwzględniać: zmianę warunków korzystania z nieruchomości (pkt 1), zmianę przydatności użytkowej (pkt 2), trwałe ograniczenia w sposobie korzystania (pkt 3), a także skutki związane z obowiązkiem udostępnienia nieruchomości na potrzeby konserwacji i usuwania awarii urządzeń przesyłowych (pkt 4).

W ocenie skarżącej, zastosowana przez organy administracji norma prawna – będąca podstawą decyzji kolejno starosty, wojewody, a także późniejszych wyroków sądów administracyjnych – w sposób niepełny odzwierciedla zakres szkody poniesionej przez właściciela nieruchomości. Skarżąca wskazała, że na mocy art. 124 ust. 1 u.g.n. decyzja o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości może być wydana wyłącznie w ramach obowiązującego planu miejscowego lub decyzji lokalizacyjnej. Wobec tego rzeczywiste ograniczenia wynikające z planu lub decyzji lokalizacyjnej oraz z decyzji starosty są przyczynami zmniejszenia wartości nieruchomości. W tej sytuacji szkoda w postaci utraty wartości nie może być traktowana wyłącznie jako wynik jednej z tych decyzji, tj. wyłącznie decyzji z art. 124 ust. 1 u.g.n., ale jako rezultat wszystkich aktów planistyczno-administracyjnych.

Skarżąca podniosła, że wbrew powyższym ustaleniom, obowiązująca praktyka administracyjna i orzecznicza konsekwentnie rozdziela skutki wynikające z realizacji inwestycji (tj. fizycznego posadowienia urządzeń) od skutków wynikających z aktu planistycznego (np. zmiany planu zagospodarowania). Wynika z niej, że odszkodowanie na podstawie art. 128 ust. 4 u.g.n. przysługuje jedynie za skutki związane z fizycznym zajęciem terenu i powstałe w wyniku zrealizowanej inwestycji, natomiast szkody planistyczne mogą być dochodzone wyłącznie na gruncie art. 36 u.p.z.p.

Skarżąca uznała, że takie podejście jest niezgodne z Konstytucją, ponieważ powoduje ono, iż właściciel nieruchomości nie otrzymuje pełnej rekompensaty za rzeczywiste poniesioną szkodę. Zwróciła uwagę, że ustawa o gospodarce nieruchomościami nie zawiera żadnych konkretnych przesłanek pozwalających precyzyjnie ustalić zakres zmniejszenia wartości nieruchomości po wydaniu decyzji o ograniczeniu sposobu korzystania z niej. Ustawodawca odesłał w tej kwestii jedynie do przepisów wykonawczych (rozporządzenia), co zdaniem skarżącej jest niezgodne z zasadą określoności prawa i ochrony prawa własności.

W dalszej części skargi, skarżąca odwołała się do orzecznictwa NSA, które potwierdza, że odszkodowanie przewidziane w art. 128 ust. 4 u.g.n. ma charakter administracyjnoprawny, a nie cywilnoprawny.

W ocenie skarżącej wskazane stanowisko sądów administracyjnych nie jest prawidłowe. Współistnienie skutków aktu planistycznego i decyzji administracyjnej wywołuje rzeczywistą szkodę w postaci obniżenia wartości nieruchomości, a obecne przepisy uniemożliwiają dochodzenie odszkodowania w pełnym zakresie. Taki stan prawny narusza zasady dotyczące ochrony prawa własności.

Jako wzorce kontroli skargi konstytucyjnej skarżąca wskazała art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Są to przepisy dotyczące ochrony prawa własności i zasad jego ograniczania zgodnie z zasadą proporcjonalności.

Uzasadniając zarzut niezgodności z Konstytucją, skarżąca wyjaśniła, że skarżona norma prawna narusza konstytucyjnie chronione prawo własności określone w art. 64 ust. 1 Konstytucji, w związku z zasadą proporcjonalności z art. 31 ust. 3 oraz wymogiem ustawowego charakteru ograniczeń prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji).

Skarżąca wskazała, że jej nieruchomość została objęta przebiegiem linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia, co uniemożliwiło zmianę jej przeznaczenia oraz znacznie ograniczyło możliwość jej spokojnego użytkowania. Mimo że decyzją starosty wydaną na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n. doszło do formalnego ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz decyzja lokalizacyjna przewidywały jej wykorzystanie pod inwestycję przesyłową, skarżąca nie uzyskała odszkodowania odpowiadającego pełnemu uszczerbkowi, jaki poniosła. W szczególności nie uzyskała odszkodowania za utratę możliwości zmiany przeznaczenia i spadek wartości rynkowej gruntu.

Skarżąca podniosła, że art. 128 ust. 4 u.g.n. przyznaje prawo do odszkodowania za szkody – w tym również za zmniejszenie wartości nieruchomości – wynikające z działań takich jak te opisane w art. 124 ust. 1 u.g.n., czyli zezwolenia na przeprowadzenie urządzeń przesyłowych. Jednakże sposób ustalania tego zmniejszenia wartości został przekazany do uregulowania § 43 ust. 3 rozporządzenia RM z 2004 r., który określał cztery przesłanki szacowania szkody: zmianę warunków korzystania, zmianę przydatności użytkowej, trwałe ograniczenie sposobu korzystania oraz skutki konserwacji urządzeń przesyłowych.

Skarżąca stwierdziła, że umieszczenie wyżej wskazanych przesłanek jedynie w rozporządzeniu narusza zasadę wyłączności ustawowej (art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji), ponieważ to ustawa powinna określać ramy i granice ingerencji w prawo własności. Sama ustawa nie zawiera definicji pojęcia „szkoda” ani sposobu ustalania jej wysokości. Wobec tego nie spełnia konstytucyjnych wymogów dotyczących gwarancji ustawowej ochrony prawa do pełnego odszkodowania.

W ocenie skarżącej, zaskarżona regulacja prowadzi do fragmentaryzacji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, ponieważ uszczerbek w majątku właściciela, wynikający z przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym pod infrastrukturę przesyłową, nie jest kompensowany w ramach postępowania administracyjnego, lecz wymaga odrębnego postępowania sądowego (na podstawie art. 36 u.p.z.p.). Taki stan rzeczy utrudnia skuteczne dochodzenie pełnego odszkodowania i powoduje, że właściciel zmuszony jest działać w dwóch różnych trybach postępowania, ponosząc przy tym ryzyko, koszty i ciężar dowodowy.

Skarżąca podniosła również, że powszechną praktyką rzeczoznawców majątkowych jest pomijanie części przesłanek z § 43 ust. 3 rozporządzenia RM z 2004 r., zwłaszcza w przypadku gruntów rolnych. W jej sprawie rzeczoznawca nie uwzględnił trzech z czterech ustawowych przesłanek szacowania szkody, uznając, że nie znajdują one zastosowania do objętych szacowaniem gruntów. Mimo że organ drugiej instancji i sąd administracyjny stwierdziły brak podstaw prawnych do takiego pominięcia, operat szacunkowy został uznany za wiarygodny, co – zdaniem skarżącej – dodatkowo pokazywało niespójność i nieprzewidywalność obowiązującego systemu prawnego.

Ponadto skarżąca podniosła, że art. 128 ust. 4 u.g.n. odwołuje się do ogólnego pojęcia szkody, które w systemie prawnym wywodzi się z prawa cywilnego (por. art. 361 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.) i obejmuje nie tylko rzeczywiste straty, lecz także utracone korzyści. Tymczasem obecna wykładnia dokonywana przez organy przyznające odszkodowanie na podstawie art. 128 ust. 4 u.g.n. ogranicza jego zakres do skutków materialnych inwestycji, a pomija skutki planistyczne, mimo że to one zazwyczaj wpływają na obniżenie wartości rynkowej nieruchomości.

Dla wskazania konstytucyjnego standardu prawa do odszkodowania, skarżąca przywołała orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, z którego wynika, że roszczenie odszkodowawcze stanowi substytut ograniczonego prawa własności i jako takie musi być „słuszne” (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Oznacza to, że powinno ono odpowiadać realnemu uszczerbkowi majątkowemu, który właściciel ponosi w związku z realizacją celu publicznego.

Zdaniem skarżącej, zaskarżona regulacja przez niepełne ujęcie zakresu kompensacji oraz przerzucenie odpowiedzialności za „szkodę planistyczną” na inne procedury doprowadziła do nieproporcjonalnego obciążenia jednostki. Skarżąca wskazała, że brak możliwości uzyskania pełnej rekompensaty w postępowaniu administracyjnym powoduje naruszenie zasady proporcjonalności w znaczeniu ścisłym (*sensu stricto*), ponieważ właściciel musi ponieść ciężar prawny i finansowy dla realizacji inwestycji, która służy całemu społeczeństwu, a nie otrzymuje w zamian adekwatnego wyrównania.

Skarżąca wyjaśniła też, że odszkodowanie przyznawane na podstawie art. 128 ust. 4 u.g.n. nie spełnia wymogu słuszności, ponieważ nie pokrywa w całości zmniejszenia wartości nieruchomości. W związku z tym, że ustawa nie przewiduje ograniczenia zakresu odszkodowania ani nie informuje właściciela o konieczności dochodzenia części roszczeń na drodze cywilnej, istnieje ryzyko, że obywatel nie będzie świadomy przysługujących mu środków ochrony prawnej.

2. W piśmie z 27 maja 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

3. W piśmie z 15 lipca 2021 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 128 ust. 4 w związku z art. 124 ust. 1 u.g.n. w związku z § 43 ust. 3 pkt 1-4 rozporządzenia RM z 2004 r. w zakresie, w jakim nie uwzględnia w ramach odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 4 u.g.n., odszkodowania za zmniejszenie wartości nieruchomości na skutek uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania.

Prokurator Generalny przedstawił treść skargi konstytucyjnej i omówił przedmiot kontroli. Wyjaśnił, iż sformułowany w skardze problem konstytucyjny sprowadza się do tezy, że brak możliwości dochodzenia na podstawie art. 128 ust. 4 w związku z art. 124 ust. 1 u.g.n. w związku z § 43 ust. 3 pkt 1-4 rozporządzenia RM z 2004 r. roszczeń wynikających ze zmniejszenia wartości nieruchomości na skutek uchwalenia lub zmiany planu miejscowego albo wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego jest niezgodny z przepisami Konstytucji dotyczącymi ochrony własności. Skarżąca objęła zakresem zaskarżenia między innymi nieuwzględnienie odszkodowania za zmniejszenie wartości nieruchomości na skutek wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że nieruchomość skarżącej była objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a to znaczy, że wobec niej nie wydano decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Dlatego w zakresie zaskarżenia dotyczącym takich decyzji, z uwagi na konkretny, a nie abstrakcyjny charakter kontroli w ramach postępowania

inicjowanego skargą konstytucyjną, postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny wskazał, że choć w *petitum* skargi konstytucyjnej skarżąca, określając zakres zaskarżenia, wskazała na brak uwzględnienia odszkodowania wynikającego ze zmiany planu miejscowego, to w uzasadnieniu skargi odnosi się jednak ogólnie do „szkody planistycznej” związanej zarówno z uchwaleniem, jak i zmianą planu. W rozpatrywanej sprawie obie te czynności prawne dotyczące planu miejscowego mają identyczne znaczenie. Prokurator Generalny uznał zatem za zasadne poddanie ich ocenie, mimo węższego wskazania zakresu zaskarżenia w *petitum* skargi. Stwierdził też, że uregulowanie w art. 128 ust. 4 u.g.n. zasady określania odszkodowania za zmniejszenie wartości nieruchomości będące następstwem tzw. wyłączenia przez ograniczenie korzystania z nieruchomości na mocy art. 124 ust. 1 u.g.n. może zostać skonfrontowane z wzorcem kontroli rekonstruowanym z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Prokurator omówił kontekst normatywny skarżonych norm prawnych. Uznał, że sformułowany w skardze konstytucyjnej zarzut nie zasługuje na uwzględnienie. Zwrócił uwagę, że istnieje różnica między dochodzeniem odszkodowania za zmniejszenie wartości nieruchomości wskutek zdarzeń, o których mowa w art. 124 u.g.n., a żądaniem odszkodowania za zmniejszenie wartości nieruchomości związane z uchwaleniem czy zmianą planu miejscowego.

Pierwsze z tych roszczeń ma swoje źródło w działaniach inwestora prowadzącego prace na cudzej nieruchomości na podstawie decyzji starosty o ograniczeniu sposobu korzystania z tej nieruchomości. Drugie roszczenie wynika z uchwalenia lub zmiany przez gminę planu miejscowego. Między tymi zdarzeniami może istnieć czasowa odległość, a to znaczy również, że w innych terminach powstają roszczenia z nich wynikające. Roszczenia te mają różny charakter. Pierwsze jest dochodzone w postępowaniu administracyjnym, a drugie w postępowaniu cywilnym. Ponadto, obowiązek zapłaty odszkodowania za zmniejszenie wartości nieruchomości z powodu zdarzeń, o których mowa w art. 124 u.g.n., obciąża osobę lub jednostkę organizacyjną, która uzyskała zezwolenie na czasowe zajęcie cudzej nieruchomości (inwestora). Odszkodowanie wynikające z obniżenia wartości nieruchomości będącego następstwem uchwalenia lub zmiany planu miejscowego obciąża natomiast gminę.

Prokurator Generalny przypomniał, że zasady określania wysokości odszkodowania z powodu zdarzeń, o których mowa w art. 124 u.g.n., uregulowano w art. 128 ust. 4 u.g.n. oraz w § 43 rozporządzenia RM z 2004 r., które było aktem wykonawczym do ustawy o gospodarce nieruchomościami. Kwestie związane z wzajemnymi rozliczeniami pomiędzy gminą albo władającym terenem a właścicielem nieruchomości (użytkownikiem wieczystym) w związku ze zmianą wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia planu lub jego zmiany uregulowane zostały w art. 36 u.p.z.p. Powyższe rozbieżności pomiędzy omówionymi roszczeniami nie przemawiają za koniecznością łącznego ich dochodzenia w ramach procedury wynikającej z art. 128 ust. 4 u.g.n.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, choć hipotetycznie – jak wskazuje to skarżąca – dochodzenie w ramach procedury administracyjnej całości odszkodowań związanych z obniżeniem wartości nieruchomości byłoby łatwiejsze dla właściciela gruntu, to nie oznacza to, że obowiązujące rozwiązanie ogranicza prawo własności. Właściciel nieruchomości może dochodzić swych roszczeń, związanych z obniżeniem wartości nieruchomości, w odrębnych postępowaniach od tych podmiotów, których działanie wyrządziło mu szkodę i w czasie powiązanym z faktem wyrządzenia każdej z tych szkód. Tak ukształtowane zasady przyznawania odszkodowania nie prowadzą do naruszenia prawa własności. Właściciel nieruchomości ma zapewnioną sądową drogę dochodzenia roszczeń zarówno wobec inwestora prowadzącego prace na jego gruncie, jak i wobec gminy, która w miejscowym planie zagospodarowania

przestrzennego przewidywała inwestycję w ramach realizacji celu publicznego na danej nieruchomości.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że Trybunał Konstytucyjny nie bada, czy konkretne ustawowe uregulowania są najbardziej efektywne i najlepsze dla uprawnionych. Ustalenie rozwiązań instytucjonalnych mieści się bowiem w ramach swobody ustawodawcy. Wprowadzenie do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym różnych roszczeń majątkowych, egzekwowalnych na drodze sądowej, z których mogą korzystać właściciele dotknięci postanowieniami planu miejscowego (wykupienie, zamiana nieruchomości, odszkodowanie), oznacza zachowanie konstytucyjnego standardu ochrony własności. Przytoczone okoliczności stanowią podstawę do wniosku, że brak możliwości orzekania w ramach procedury administracyjnoprawnej, na podstawie art. 128 ust. 4 u.g.n., również o odszkodowaniu za zmniejszenie wartości nieruchomości wynikające z uchwalenia lub zmiany planu miejscowego nie narusza wzorca kontroli z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

4. W piśmie z 4 lutego 2022 r. Rada Ministrów zajęła stanowisko, że art. 128 ust. 4 w związku z art. 124 ust. 1 u.g.n. i w związku z § 43 ust. 3 rozporządzenia RM z 2004 r. w zakresie, w jakim pomija przy ustalaniu wysokości odszkodowania z tytułu ograniczenia, na podstawie art. 124 ust. 1 tej ustawy, sposobu korzystania z nieruchomości szkodę polegającą na zmniejszeniu wartości nieruchomości na skutek przyjęcia planu miejscowego, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniosła o umorzenie postępowania.

Rada Ministrów wskazała, że skarga konstytucyjna opiera się na zarzucie pominięcia prawodawczego. Z analizy jej treści wynika, że skarżąca podnosi dwa niezależne problemy prawne: brak kompensacji szkody wynikającej z uchwalenia planu miejscowego (szkoda planistyczna) oraz brak kompensacji szkody powstałej w wyniku realizacji inwestycji celu publicznego na podstawie decyzji starosty z art. 124 ust. 1 u.g.n. Rada Ministrów uznała, że rozstrzygające znaczenie dla wyznaczenia przedmiotu kontroli ma *petitum* skargi, w którym wskazano na brak rekompensaty za zmniejszenie wartości nieruchomości na skutek przyjęcia planu miejscowego.

W stanie faktycznym sprawy nieruchomość skarżącej była objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, co oznacza, że nie wydano decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Dlatego zarzut dotyczący szkody spowodowanej wydaniem tej decyzji nie znajduje zastosowania w analizowanej sprawie i postępowanie w tym zakresie należało umorzyć.

Rada Ministrów wyjaśniła, że art. 128 ust. 4 u.g.n. dotyczy szkód wynikających z ograniczenia prawa w drodze decyzji administracyjnej (np. posadowienia infrastruktury technicznej), nie zaś szkód planistycznych wynikających z uchwalenia planu miejscowego. Te drugie podlegają odszkodowaniu na podstawie art. 36 u.p.z.p.

W przypadku szkody planistycznej ustawa przewiduje roszczenia o odszkodowanie lub wykup nieruchomości, jeśli korzystanie z niej stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone (art. 36 ust. 1 u.p.z.p.) oraz odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości po jej sprzedaży (art. 36 ust. 3 u.p.z.p.).

Rada Ministrów podkreśliła, że roszczenia planistyczne mają charakter cywilnoprawny i powinny być dochodzone w postępowaniu cywilnym przeciwko gminie. Z kolei roszczenia wynikające z decyzji ograniczających sposób korzystania z nieruchomości, jak w art. 124 ust. 1 u.g.n., dotyczą decyzji administracyjnych i przysługują przeciwko podmiotowi, który wystąpił z wnioskiem o wydanie decyzji lub organowi administracji publicznej.

W ocenie Rady Ministrów nie ma podstaw do łączenia obu reżimów odszkodowawczych w ramach art. 128 ust. 4 u.g.n., gdyż prowadziłoby to do rozmycia związku między

zdarzeniem będącym źródłem szkody a środkiem kompensacyjnym. Ponadto podniosła, że odszkodowanie wynikające z art. 128 ust. 4 u.g.n. jest ustalane w drodze decyzji administracyjnej, natomiast za szkodę planistyczną odpowiada gmina, a roszczenia dochodzi się na drodze sądowej.

Rada Ministrów wskazała, że § 43 ust. 3 rozporządzenia RM z 2004 r. nie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego i nie modyfikuje zakresu odszkodowania określonego w art. 128 ust. 4 u.g.n.

W konsekwencji Rada Ministrów uznała, że zarzuty skargi konstytucyjnej są bezzasadne. Art. 128 ust. 4 w związku z art. 124 ust. 1 u.g.n. i w związku z § 43 ust. 3 rozporządzenia RM z 2004 r. nie pomijają w kwalifikowany sposób okoliczności istotnych dla ustalenia odszkodowania i nie naruszają standardu konstytucyjnej ochrony prawa własności. Nie występuje w nich pominięcie prawodawcze.

5. W piśmie z 2 grudnia 2022 r. Marszałek Sejmu w imieniu Sejmu wniósł o umorzenie postępowania. Uzasadniając swoje stanowisko wyjaśnił, że skarżąca zakwestionowała zgodność z Konstytucją normy prawnej w zakresie, w jakim art. 128 ust. 4 w związku z art. 124 ust. 1 u.g.n. oraz § 43 ust. 3 pkt 1-4 rozporządzenia RM z 2004 r. nie uwzględniają odszkodowania za zmniejszenie wartości nieruchomości spowodowane wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zdaniem Marszałka, zarzut ten nie znajduje potwierdzenia w stanie faktycznym sprawy, ponieważ – jak wynika z jej akt – nieruchomości skarżącej była objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a nie decyzją lokalizacyjną. Wobec tego postępowanie we wskazanym zakresie należało umorzyć z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Marszałek Sejmu zaznaczył również, że skarżąca wskazała jako istotny dla sprawy § 43 ust. 3 pkt 1-4 rozporządzenia RM z 2004 r. Tymczasem Sejm nie jest uczestnikiem postępowania przed TK, którego dotyczą przepisy rozporządzenia. Wobec tego nie przedstawił stanowiska co do ich zgodności z Konstytucją.

Odnosząc się do głównego zarzutu skarżącej, Marszałek Sejmu dokonał rozróżnienia między zaniechaniem ustawodawczym a pominięciem prawodawczym. Wskazał, że rzeczywistym problemem konstytucyjnym w sprawie nie było pozbawienie prawa do odszkodowania za szkodę planistyczną, o której mowa w art. 36 u.p.z.p., lecz brak możliwości prawnych uzyskania takiego odszkodowania w ramach procedury z art. 128 ust. 4 u.g.n. Marszałek uznał, że dla przeprowadzenia merytorycznej oceny zarzutu niezgodności z Konstytucją należało przyjąć, iż przedmiotem kontroli jest art. 128 ust. 4 w związku z art. 124 ust. 1 u.g.n. w zakresie, w jakim pomija szkodę wynikającą z planu miejscowego. Marszałek Sejmu stwierdził, że ten zarzut był niezasadny.

Przypominając kryteria pominięcia prawodawczego ukształtowane w orzecznictwie TK, Marszałek Sejmu wskazał trzy przesłanki: 1) jakościowej tożsamości między pominiętą a regulowaną materią, 2) konstytucyjnego obowiązku uregulowania wskazanej kwestii oraz 3) przypadkowości pominięcia. W ocenie Marszałka Sejmu, żadna z tych przesłanek w sprawie skarżącej nie została spełniona.

Następnie Marszałek Sejmu przypomniał, że Konstytucja chroni prawo własności (art. 21 ust. 1 i art. 64), ale nie przesądza szczegółowego trybu dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. To ustawodawca jest uprawniony do określenia warunków, zakresu i trybu ich realizacji. Tym samym możliwe było rozdzielenie w dwóch odrębnych ustawach mechanizmów dochodzenia roszczeń: w ustawie o gospodarce nieruchomościami dla szkód wynikających z ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości oraz w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dla szkód planistycznych.

Marszałek Sejmu szczegółowo omówił różnice systemowe między obiema regulacjami. Przypomniał, że ustawa o gospodarce nieruchomościami zawiera zarówno przepisy admi-

nistracyjnoprawne (np. art. 124 ust. 1), jak i rozwiązania o charakterze zbliżonym do cywilnoprawnych, choć nie odsyła do kodeksu cywilnego. Odszkodowanie, o którym mowa w art. 128 ust. 4 u.g.n. powinno – zgodnie z jego funkcją – odpowiadać różnicy między stanem faktycznym a hipotetycznym (czyli stanem bez szkody). Obejmuje ono jednak wyłącznie skutki związane z wykonaniem inwestycji, a nie planowaniem przestrzennym.

Szczególne znaczenie – jak podkreślił Marszałek Sejmu – ma przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie, które jest brane pod uwagę przy szacowaniu jej wartości. Jeśli plan przewiduje lokalizację urządzenia infrastruktury w konkretnym miejscu, rzeczoznawca majątkowy powinien to uwzględnić. Nie można zatem twierdzić, że wybudowanie urządzenia samo w sobie powoduje obniżenie wartości nieruchomości, jeśli przewidywał to plan.

Marszałek Sejmu zaznaczył, że odszkodowanie z art. 128 ust. 4 u.g.n. przysługuje jedynie za skutki realizacji inwestycji (czasowe zajęcie gruntu, trwałe ograniczenia, prawo wstępu). Szkody planistyczne, czyli wynikające z uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, są kompensowane na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Obejmuje to również żądanie wykupu nieruchomości lub zapłatę odszkodowania. Spory dotyczące wysokości tych roszczeń rozstrzygają sądy powszechne (art. 37 ust. 10 u.p.z.p.).

Zdaniem Marszałka Sejmu, przyjęcie oddzielnych regulacji w dwóch różnych ustawach miało uzasadnienie systemowe i konstytucyjne. Wynikało to zarówno z różnych źródeł szkody (plan i decyzja), jak i z różnych podmiotów zobowiązanych (gmina i Skarb Państwa). Starosta jako organ administracji rządowej jest odpowiedzialny za wypłatę odszkodowania w przypadkach określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, natomiast gmina ponosi odpowiedzialność cywilną za skutki działań planistycznych.

Marszałek Sejmu stwierdził, że w omawianej sprawie nie zaistniało pominięcie prawodawcze, ponieważ ustawodawca uregulował materię szkody planistycznej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym świadomie i celowo, a nie przez przeoczenie. Tym samym, nie została spełniona przesłanka przypadkowości, ani też nie zachodziła konieczność ujęcia tej materii w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Ponadto w ocenie Marszałka Sejmu, nie ma jakościowej tożsamości regulowanej treści z treścią pominiętą. Art. 124 i art. 128 u.g.n. nie służą bowiem ochronie przed skutkami uchwalenia planu miejscowego, lecz realizują mechanizm rekompensaty za konkretną decyzję administracyjną ograniczającą korzystanie z nieruchomości.

Podsumowując, Marszałek Sejmu uznał, że roszczenia planistyczne i roszczenia wynikające z decyzji o ograniczeniu korzystania z nieruchomości powinny być dochodzone w odrębnych procedurach, zgodnie z wolą ustawodawcy i zasadą podziału kompetencji. W ocenie Marszałka Sejmu, przyjęta konstrukcja umożliwia właścicielom nieruchomości skuteczne dochodzenie pełnego odszkodowania. Choć środki prawne są ujęte w dwóch trybach – administracyjnym i cywilnym, to takie rozwiązanie nie narusza Konstytucji.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Skarżąca wniosła o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 128 ust. 4 w związku z art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.; dalej: u.g.n.) i w związku z § 43 ust. 3 pkt 1-4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109, ze zm.; dalej: rozporządzenie RM z 2004 r.) w zakresie, w jakim nie uwzględnia w ramach odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 4 u.g.n., orzekania o odszkodowaniu za zmniejszenie wartości nieruchomości

na skutek zmiany planu miejscowego lub wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Istota zarzutu skarżącej sprowadzała się do twierdzenia, że kwestionowana norma prawna, zrekonstruowana z przepisów u.g.n. i rozporządzenia RM z 2004 r., nie przewiduje w ramach postępowania uregulowanego w ustawie o gospodarce nieruchomościami możliwości dochodzenia odszkodowania za zmniejszenie wartości nieruchomości na skutek zmiany planu miejscowego lub wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, a to stanowi naruszenie konstytucyjnych przepisów dotyczących ochrony prawa własności i dopuszczalnych granic ingerencji w to prawo.

2. Merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności (zob. np. wyrok pełnego składu TK z 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU A/2019, poz. 53 oraz postanowienie TK z 19 lutego 2025 r., sygn. SK 76/20, OTK ZU A/2025, poz. 20 i powołane tam orzecznictwo). Nadanie skardze konstytucyjnej dalszego biegu nie oznacza bowiem konwalidacji jej wad formalnych, jeśli takie wystąpiły. Wydanie bowiem przez sędziego odpowiedniego postanowienia w kwestii nadania dalszego biegu, nie usuwa braków formalnych skargi konstytucyjnej ani jej oczywistej bezzasadności (zob. postanowienie TK z 14 marca 2017 r., sygn. SK 42/14, OTK ZU A/2017, poz. 15 i powołane tam orzecznictwo). Należy zatem w każdej sprawie zbadać, czy istnieją przeszkody formalne uniemożliwiające merytoryczne rozpoznanie sprawy. W sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną na każdym etapie – aż do wydania orzeczenia kończącego postępowanie – Trybunał Konstytucyjny bada bowiem, czy nie zachodzi którakolwiek z ujemnych przesłanek procesowych, pociągająca za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania, na podstawie art. 59 ust. 1 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 art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Zasady wniesienia skargi konstytucyjnej określa ustawa z o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Wymogi formalne pisma procesowego, jakim jest skarga, określa art. 53 tej ustawy.

Trybunał Konstytucyjny nie rozpatruje skarg dotyczących sposobu zastosowania prawa w indywidualnych sprawach, takich jak błędna interpretacja przepisów czy nieprawidłowa subsumcja stanu faktycznego. Skarga konstytucyjna nie jest bowiem środkiem odwoławczym od ostatecznych rozstrzygnięć sądów ani organów administracji publicznej (zob. np. postanowienie TK z 20 grudnia 2022 r., sygn. SK 16/22, OTK ZU A/2022, poz. 16).

Trybunał Konstytucyjny nie ocenia także trafności czy zasadności przyjętych przez ustawodawcę regulacji prawnych. Nie może bowiem ingerować w swobodę ustawodawcy.

W związku powyższym zarzut zawarty w skardze konstytucyjnej musi polegać na wskazaniu, w jaki sposób normy, na podstawie których zostało wydane ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie skarżącego, naruszają przepisy o wolnościach i prawach konstytucyjnych.

3. Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności Trybunał Konstytucyjny przystąpił do oceny dopuszczalności skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie.

W pierwszej kolejności stwierdził, że skarżącą jest osoba, wobec której zapadło ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie. Następnie Trybunał ustalił treść przedmiotu zaskarżenia i zwrócił uwagę na okoliczności, które mogły mieć wpływ na dopuszczalność merytoryczne-

go orzekania w sprawie, w tym na: 1) zmianę stanu prawnego po wniesieniu skargi konstytucyjnej oraz 2) wyrok TK z 13 czerwca 2023 r., sygn. SK 42/21 (OTK ZU A/2024, poz. 1) dotyczący zakwestionowanych w niniejszej skardze konstytucyjnej przepisów.

3.1. W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny odniósł się do zmiany prawa po złożeniu skargi konstytucyjnej, która mogła wpłynąć na ocenę przedmiotu zaskarżenia. Wskazał, że na podstawie art. 1 pkt 29 ustawy z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1561; dalej: ustawa zmieniająca) doszło do zmiany art. 159 u.g.n., a zatem przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia dotyczącego wyceny nieruchomości. W art. 159 u.g.n. wyrazy „Rada Ministrów” zastąpiono wyrazami „Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa”. Wprowadzona zmiana była istotna, gdyż zmienił się organ upoważniony do wydania rozporządzenia. Jednocześnie w art. 10 ust. 1 ustawy zmieniającej ustalono, że „Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 159 ustawy zmienianej w art. 1 zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 159 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż przez 24 miesiące od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, oraz mogą być zmieniane na podstawie art. 159 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”. Ten okres już minął.

Na podstawie art. 159 u.g.n. wydano nowe rozporządzenie, tj. rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 5 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości (Dz. U. poz. 1832; dalej: rozporządzenie z 2023 r.).

W zaistniałym stanie prawnym rozporządzenie RM z 2004 r. zostało uchylone, podczas gdy jego § 43 był elementem służącym do rekonstrukcji przedmiotu zaskarżenia w niniejszej skardze konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny musiał zatem ustalić, czy nie doszło do utraty mocy obowiązującej § 43 ust. 3 pkt 1-4 w rozumieniu art. 59 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK.

Zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem TK, aktualnym także po wejściu w życie u.o.t.p.TK, o utracie mocy obowiązującej można mówić dopiero wtedy, gdy dany przepis nie może być w ogóle stosowany. Uchylony (formalnie) przepis należy uważać za obowiązujący, jeżeli nadal możliwe jest jego zastosowanie do jakichkolwiek sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości (zob. wyrok TK z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11).

Dokonując analizy nowego stanu prawnego, Trybunał Konstytucyjny ustalił, że zgodnie z § 85 ust. 1 rozporządzenia z 2023 r. „Do operatów szacunkowych sporządzonych przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, które w dniu wejścia w życie niniejszego rozporządzenia są nadal wykorzystywane do celu, dla którego zostały sporządzone, stosuje się przepisy dotychczasowe”. Zacytowany przepis przejściowy oznacza, że § 43 ust. 3 pkt 1-4 rozporządzenia RM z 2004 r. będzie miał zastosowanie do sprawy skarżącej. Nie nastąpiła bowiem utrata jego mocy obowiązującej w rozumieniu art. 59 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK.

Zmiana stanu prawnego nie wpłynęła zatem na niedopuszczalność orzekania w niniejszej sprawie.

3.2. Następnie Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że w wyroku z 13 czerwca 2023 r., sygn. SK 42/21, Trybunał orzekł, iż „Art. 128 ust. 4 zdanie trzecie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344) w związku z § 43 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. z 2021 r. poz. 555), rozumiany w ten sposób, że nie obejmuje odszkodowania za rzeczywistą szkodę wynikającą ze zmniejszenia wartości nieruchomości wskutek uchwalenia lub zmiany planu miejscowego albo wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jest zgodny z art. 64 ust. 1

w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W pozostałym zakresie umorzył postępowanie, a zatem nie wypowiedział się merytorycznie odnośnie do innych zarzutów, które były przedmiotem postępowania.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli ten sam przepis został wcześniej zakwestionowany przez inny podmiot w oparciu o te same zarzuty niezgodności z Konstytucją i przy wskazaniu tych samych wzorców, stosuje się zasadę *ne bis in idem*, czyli zakaz ponownego orzekania o tym samym (zob. np. postanowienie z 13 kwietnia 2021 r., sygn. SK 54/19, OTK ZU A/2021, poz. 18). Dotyczy to wyroków, w których Trybunał Konstytucyjny orzekał o zgodności, jak i o niezgodności z Konstytucją. To znaczy, że zastosowanie zasady *ne bis in idem* jest uzasadnione także wtedy, gdy istnieje wcześniejsze orzeczenie o zgodności badanego przepisu lub normy prawnej ze wskazanym wzorcem kontroli, a przedmiot orzekania pozostaje po wyroku TK w systemie prawa. Istotne znaczenie dla stwierdzenia, czy w sprawie aktualizuje się zakaz wynikający z zasady *ne bis in idem* ma bowiem treść podniesionego zarzutu (zob. np. postanowienia TK z: 14 grudnia 2022 r., sygn. SK 32/21, OTK ZU A/2023, poz. 7; 22 października 2024 r., sygn. SK 104/22, OTK ZU A/2024, poz. 98). Trybunał Konstytucyjny, co do zasady, przyjmuje, że zaistnienie przesłanki *ne bis in idem* powoduje konieczność umorzenia postępowania z uwagi na zbędność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK).

W związku z powyższym konieczne było ustalenie, czy w rozpoznawanej sprawie nie zachodziła ujemna przesłanka procesowa wynikająca z zasady *ne bis in idem*.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że w *petitum* skargi o sygn. SK 42/21 przedmiotem zaskarżenia był art. 128 ust. 4 w związku z art. 124 ust. 1 u.g.n. w związku z § 43 ust. 3 pkt 1-4 rozporządzenia RM z 2004 r. w zakresie, w jakim nie uwzględnia w ramach odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 4 u.g.n., orzekania o odszkodowaniu za zmniejszenie wartości nieruchomości na skutek zmiany planu miejscowego lub wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Skarżąca domagała się oceny wskazanej normy z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 91 ust. 2 Konstytucji.

W *petitum* skargi konstytucyjnej o sygn. SK 21/21, skarżąca zakwestionowała zgodność z Konstytucją art. 128 ust. 4 w związku z art. 124 ust. 1 u.g.n. i w związku z § 43 ust. 3 pkt 1-4 rozporządzenia RM z 2004 r. w zakresie, w jakim nie uwzględnia w ramach odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 4 u.g.n., orzekania o odszkodowaniu za zmniejszenie wartości nieruchomości na skutek zmiany planu miejscowego lub wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Jako wzorce kontroli wskazała art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Sposób zredagowania przedmiotu zaskarżenia w obu sprawach był taki sam. Niewielka różnica dotyczyła sformułowania powołanych w *petitum* skarg konstytucyjnych wzorców kontroli, gdyż w sprawie o sygn. SK 42/21 dodatkowo jako wzorzec powołano art. 91 ust. 2 Konstytucji. W piśmie procesowym z 7 stycznia 2021 r. skarżąca wyjaśniła jednak, że art. 91 ust. 2 Konstytucji został w *petitum* wskazany omyłkowo. W związku z tym stwierdziła, że nie wnosi o zbadanie zgodności zaskarżonej regulacji z tym przepisem. Zażądała rozpoznania skargi z uwzględnieniem wzorca wskazanego w jej uzasadnieniu, a mianowicie art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Taka redakcja wzorca kontroli jest tożsama ze wzorcem rozpoznawanej skargi konstytucyjnej o sygn. SK 21/21.

Trybunał Konstytucyjny po przeanalizowaniu uzasadnień obu skarg konstytucyjnych ustalił, że nie tylko zakres zaskarżenia i wzorce kontroli w obu sprawach były takie same. Tożsama była także istota żądania skarżących w obu skargach. Domagały się one bowiem uznania za niezgodne z przepisami Konstytucji dotyczącymi ochrony własności takiej normy, która uniemożliwiała im dochodzenie pełnego odszkodowania za zmniejszenie wartości nieruchomości w związku ze zmianą planu miejscowego lub wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w trybie uregulowanym w ustawie o gospodarce nieru-

chomościami. Analiza argumentów dotyczących niezgodności z Konstytucją pozwala uznać, że zakres przedmiotowy obu skarg konstytucyjnych był taki sam.

Wobec powyższego, Trybunał Konstytucyjny musiał przesądzić, czy wyrok o sygn. SK 42/21 rozstrzygnął sprawę w taki sposób, że orzekanie w skardze konstytucyjnej o sygn. SK 21/21 stało się zbędne. Należy bowiem podkreślić, że wyrok ten miał charakter interpretacyjny i dotyczył rozumienia normy, zgodnie z którą odszkodowanie za tzw. szkody planistyczne może być dochodzone jedynie w trybie ujętym w art. 36 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, ze zm.) i nie może być później dochodzone na podstawie art. 128 ust. 4 u.g.n.

Choć sposób sformułowania normy, o której orzekł Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. SK 42/21 nie jest tożsamy z treścią normy, której oceny z Konstytucją domaga się skarżąca, to jednak istnieje między nimi istotne podobieństwo. W przywołanym wyroku Trybunał potwierdził zgodność z Konstytucją normy wynikającej z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia RM z 2004 r. Chodzi o normę, która dotyczy zasad wypłaty odszkodowania za rzeczywistą szkodę spowodowaną zmniejszeniem wartości nieruchomości. Szkada ta może wynikać z uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo z wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Trybunał uznał, że tego rodzaju regulacja mieści się w konstytucyjnych granicach dopuszczalnej ingerencji w prawo własności.

Powyższe oznacza, że Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął o istocie zarzutu, który jest przedmiotem postępowania w sprawie o sygn. SK 21/21, a jego orzeczenie jest ostateczne i ma moc powszechnie obowiązującą. Ewentualne skuteczne zaskarżenie danej normy prawnej przed Trybunałem Konstytucyjnym mogłoby nastąpić jedynie wówczas, gdyby skarżąca oparła swoje zarzuty o inne argumenty i wzorce kontroli.

Tymczasem Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że skarżąca ani w *petitum* skargi konstytucyjnej, ani w jej uzasadnieniu nie podała żadnych nowych argumentów czy wzorców kontroli, które mogłyby być dla Trybunału podstawą ponownego orzekania o zgodności z Konstytucją skarżonej normy prawnej.

4. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny uznał, że wyrok o sygn. SK 42/21 przesądził ostatecznie o zgodności z Konstytucją normy, która jest przedmiotem niniejszego postępowania i w konsekwencji stwierdził, że w niniejszej sprawie wystąpiła ujemna przesłanka postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną (*ne bis in idem*). Trybunał Konstytucyjny postanowił zatem jak w sentencji, albowiem dalsze postępowanie stało się zbędne.