



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 21 sierpnia 2025 r.

Pozycja 87

POSTANOWIENIE

z dnia 29 lipca 2025 r.

Sygn. akt SK 40/22

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Justyn Piskorski – przewodniczący

Bartłomiej Sochański

Jakub Stelina

Wojciech Sych

Bogdan Święczkowski – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 29 lipca 2025 r., skargi konstytucyjnej T.Z. o zbadanie zgodności:

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

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 18 listopada 2019 r. T.Z. (dalej: skarżący) wniósł o zbadanie zgodności:

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

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

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

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.

Skarżący jest właścicielem działki. Nabył tę nieruchomość w drodze spadkobrania po swoim ojcu, który kupił wspomnianą nieruchomość jako działkę budowlaną. Przeznaczenie tej nieruchomości uległo radykalnej zmianie na mocy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przyjętego 15 września 1948 r. Teren obejmujący działkę skarżącego przeznaczony został pod zalesienie. W kolejnych planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczenie to nie uległo zmianie. Ostatni miejscowy plan utracił moc 31 grudnia 2003 r. Ani w czasie obowiązywania ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139), ani po wejściu w życie obecnie obowiązującej usta-

wy, dla przedmiotowego terenu nie został uchwalony kolejny miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Skarżący wielokrotnie występował do właściwych organów administracji publicznej z wnioskami o pozwolenie na budowę na przedmiotowej działce budynku mieszkalnego bądź letniskowego, o wydanie działki zamiennej o podobnych charakterystykach lub wypłacenie odszkodowania za drastyczne obniżenie jej wartości w związku ze zmianą przeznaczenia, ewentualnie wykupienie działki przez Skarb Państwa. W ocenie skarżącego, podstawą pozwu o zobowiązanie Skarbu Państwa do złożenia oświadczenia woli w przedmiocie wykupienia nieruchomości były art. 2, art. 8 ust. 1 i 2, art. 21 ust. 2 Konstytucji, art. 1 Protokołu paryskiego oraz art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.

Sąd Okręgowy, wyrokiem z stycznia 2018 r., oddalił powództwo wniesione przez skarżącego w pierwszej instancji, uznając, że powołane w pozwie przepisy Konstytucji i Protokołu paryskiego nie zawierają norm pozwalających na skonstruowanie na ich podstawie roszczenia o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli. Do zastosowania ochrony przewidzianej w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. konieczne jest natomiast utrzymanie przeznaczenia nieruchomości na cel społeczny w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym pod rządami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Roszczenie skarżącego oparte o art. 36 ust. 1 u.p.z.p. nie mogło zostać uwzględnione z uwagi na brak takiego planu. Sąd wskazał również w uzasadnieniu, że art. 84 ust. 1 u.o.k.ś. określał stany, w których właściciel nieruchomości mógł żądać wykupu lub zamiany nieruchomości na inną, lecz roszczenia, których podstawą był wspomniany artykuł, przedawniły się 30 czerwca 2004 r. zgodnie z art. 8 u.w.p.o.ś. Sąd Apelacyjny oddalił apelację od powyższego wyroku wyrokiem z lipca 2019 r. dzieląc ustalenia faktyczne i argumentację prawną sądu pierwszej instancji.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący wywodził, że regulacja zawarta w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. na skutek pominięcia legislacyjnego nie uwzględnia grupy właścicieli, których nieruchomości zostały przeznaczone na cel publiczny przed 1995 r., a dla tych nieruchomości nie został uchwalony miejscowy plan na podstawie przepisów aktualnie obowiązującej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, choć ograniczenia wynikające z przeznaczenia nieruchomości na cel publiczny pozostają w mocy.

Zdaniem skarżącego, uzależnienie przyznania właścicielom nieruchomości roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. od przesłanki całkowicie od nich niezależnej, polegającej na uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pod rządami obecnie obowiązującej ustawy, jest niezgodne z prawem równej dla wszystkich ochrony prawa własności wyrażonym w art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz zasadą proporcjonalności w ograniczeniu prawa własności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W ramach zarzutu z drugiego punktu skargi, skarżący zarzucił, że art. 8 u.w.p.o.ś. w związku z art. 84 ust. 1 u.o.k.ś. jest niezgodny z zasadą prawidłowej legislacji przewidzianą w art. 2 Konstytucji. Zdaniem skarżącego, zasadę tę narusza umieszczenie roszczenia cywilnoprawnego w przepisach ustawy wprowadzającej z 2001 r., gdyż przedmiotem przepisów intertemporalnych powinno być rozstrzygnięcie kwestii czasowego zastosowania przepisów uchylanych i nowo uchwalanych, a nie rozszerzenie zastosowania konkretnego przepisu prawa materialnego na nowy krąg podmiotów. Wspomniana regulacja, zdaniem skarżącego, narusza też zasadę zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, gdyż roszczenie, na podstawie kwestionowanych przepisów, przyznano w sposób dowolny i przypadkowy z uwagi na niejasne sformułowanie zawarte w przepisie wprowadzającym nową ustawę.

Ponadto, rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do wystąpienia z roszczeniem o wykup na podstawie art. 84 ust. 1 u.o.k.ś. przewidziane w art. 8 u.w.p.o.ś. o osoby, którym to roszczenie nie przysługiwało przez kilkadziesiąt lat narusza gwarancje z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Zarzut z trzeciego punktu skargi opiera się na pominięciu legislacyjnym, które polega na wyłączeniu roszczeń związanych z ograniczeniami sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska, które powstały przed wejściem w życie ustawy wprowadzającej z 2001 r. w odniesieniu do grupy właścicieli, którzy nie mogą korzystać ze swojej własności zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem. Art. 84 ust. 1 u.o.k.ś. nie przewidywał rekompensaty za ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem, ale wyłącznie za ograniczenia polegające na niemożliwości korzystania zgodnie z dotychczasowym sposobem korzystania.

1.2. Postanowieniem z 6 kwietnia 2022 r., sygn. Ts 176/19, Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w części dotyczącej badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 1 Protokołu paryskiego i nadał dalszy bieg skardze w pozostałej części.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich, w piśmie z 29 czerwca 2022 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

3. Prokurator Generalny (dalej: PG), w piśmie z 8 sierpnia 2022 r., zajął stanowisko w sprawie, wnosząc o umorzenie postępowania wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

PG zaznaczył, że kwestionowana regulacja przewidziana w art. 36 u.p.z.p. nie stanowi pominięcia ustawodawczego, ale co najwyżej zaniechanie ustawodawcze. Z tego względu postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu.

PG zwrócił także uwagę, że postępowanie powinno zostać umorzone w zakresie pozostałych wzorców kontroli przywołanych w ramach pierwszego zarzutu, gdyż jego uzasadnienie nie spełnia wymogów art. 53 ust. 1 pkt 3 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).

W odniesieniu do regulacji przewidzianej w art. 8 u.w.p.o.ś. w związku z art. 84 ust. 1 u.o.k.ś., PG podkreślił, że zasady konstytucyjne nie mogą stanowić samodzielnej podstawy skargi konstytucyjnej, gdyż z zasad tych nie wynikają bezpośrednio wolności i prawa, a ponadto zaskarżony przepis mógłby być badany we wspomnianym zakresie w przypadku skargi powszechnej (*actio popularis*), podczas gdy w niniejszej skardze konstytucyjnej brakuje przesłanki materialnej w postaci osobistego interesu skarżącego. Wobec powyższego postępowanie podlega umorzeniu także w odniesieniu do całości drugiego zarzutu.

PG zaznaczył też, że uzasadnienie zarzutu niezgodności art. 8 u.w.p.o.ś. w związku z art. 84 ust. 1 u.o.k.ś. ze wzorcami wskazanymi w punkcie 3 *petitum* skargi jest powierzchowne i ogranicza się do sformułowania samej tezy o niekonstytucyjności kwestionowanego uregulowania, a ponadto brak jest materialnej przesłanki w postaci osobistego interesu prawnego skarżącego w stwierdzeniu niekonstytucyjności wspomnianych przepisów.

4. Sejm RP, w piśmie z 26 maja 2023 r., zajął stanowisko w sprawie, wnosząc o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W ocenie Sejmu, sposób sformułowania zarzutów w przedmiotowej skardze wskazuje, że skarżący dąży do wykazania, iż prawodawca dopuścił się pominięcia legislacyjnego. Sejm ustalił jednak, że art. 36 ust. 1 u.p.z.p. nie stanowi pominięcia legislacyjnego, a zatem nie jest dopuszczalna merytoryczna ocena zarzutów wyrażonych w skardze.

Natomiast w odniesieniu do art. 8 u.w.p.o.ś. w związku z art. 84 ust. 1 u.o.k.ś. Sejm zwrócił uwagę na brak przesłanki osobistego interesu prawnego skarżącego w rozstrzygnięciu konstytucyjności wskazanych uregulowań, co stanowi jedną z przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej.

II

Trybunał Konstytucyjny zauważył, co następuje:

1. Przedmiotem kontroli są następujące przepisy:

1) art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, ze zm.; dalej: u.p.z.p. lub ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym) o następującej treści: „Jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z uwzględnieniem ust. 2 i art. 37¹ ust. 1, żądać od gminy albo od władającego terenem zamkniętym, jeżeli uchwalenie planu lub jego zmiana spowodowane były potrzebami obronności i bezpieczeństwa państwa: 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo 2) wykupienia nieruchomości lub jej części”;

2) art. 8 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 100, poz. 1085, ze zm.; dalej: u.w.p.o.ś. lub ustawa wprowadzająca z 2001 r.) o następującej treści: „Do roszczeń związanych z ograniczeniami sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska, powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Roszczenia te przedawniają się z dniem 30 czerwca 2004 r.”;

3) art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196, ze zm.; dalej: u.o.k.ś. lub ustawa o ochronie środowiska) o następującej treści: „Właściciel nieruchomości położonej na obszarze objętym ochroną, o której mowa w art. 72, albo na terenach zieleni miejskiej lub w obrębie parku wiejskiego może żądać wykupu lub zamiany nieruchomości na inną, jeżeli korzystanie z niej w sposób dotychczasowy byłoby związane z istotnymi ograniczeniami lub utrudnieniami”.

Jako wzorce kontroli wskazano następujące przepisy: art. 64 ust. 2 Konstytucji, przewidujący równą dla wszystkich ochronę prawa własności, zasadę proporcjonalności przewidzianą w art. 31 ust. 3 Konstytucji, zasadę równości i równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji), zasadę słuszności i sprawiedliwości społecznej, zasadę prawidłowej legislacji, zasadę zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikające z art. 2 Konstytucji, a także prawo do sądu przewidziane w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący upatruje problem konstytucyjny w tym, że art. 36 ust. 1 u.p.z.p. zawiera pominięcie legislacyjne, a art. 8 u.w.p.o.ś. w związku z art. 84 ust. 1 u.o.k.ś. zawiera pominięcie legislacyjne oraz narusza zasady poprawnej legislacji i prawo dostępu do sądu.

2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, „[k]ażdy, 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”. W powołanym przepisie ustawy zasadniczej ustrojodawca wprowadził wymóg istnienia bezpośredniego związku między treścią wskazanych w skardze konstytucyjnej norm i naruszeniem przysługujących skarżącemu konstytucyjnych wolności lub praw.

Trybunał przypomina, że zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 1-3 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) skarga konstytucyjna powinna zawierać: określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obo-

wiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (pkt 1); wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone (pkt 2); uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (pkt 3). Należy podkreślić, że prawidłowe wykonanie przez skarżącego obowiązku przedstawienia, jakie konstytucyjne prawa lub wolności (i w jaki sposób) zostały naruszone przez przepisy stanowiące przedmiot wnoszonej skargi konstytucyjnej, polegać musi nie tylko na wskazaniu (numerycznym) postanowień Konstytucji i zasad z nich wyprowadzanych, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy, lecz także na przedstawieniu treści prawa lub wolności wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez normodawcę. Powinna temu towarzyszyć stosowna argumentacja prawna, uprawdopodobniająca stawiane zarzuty. Z powyższego obowiązku nie może zwolnić skarżącego, działający *ex officio*, Trybunał Konstytucyjny. W konsekwencji poprzestanie przez skarżącego na lakonicznym uzasadnieniu zarzutu albo na całkowitym nieuzasadnieniu sformułowanych zarzutów stanowi niewykonanie dyspozycji ustawowej, co skutkuje umorzeniem postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK. Niedopuszczalne jest bowiem samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów (zob. wyrok TK z 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17, OTK ZU A/2018, poz. 43 i powołane tam orzecznictwo).

Podstawy umorzenia postępowania prowadzonego przed Trybunałem ustawodawca uregulował w art. 59 ust. 1 u.o.t.p.TK. Zgodnie ze wskazanym przepisem Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania: 1) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej; 2) jeżeli wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne; 3) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne; 4) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, a także 5) w przypadku zakończenia kadencji Sejmu i Senatu, w niezakończonych sprawach wszczętych na podstawie wniosku grupy posłów albo grupy senatorów, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, konieczność badania, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, pociągająca za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania, istnieje na każdym etapie postępowania (por. postanowienia z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35 i cytowane tam orzecznictwo). Powyższe oznacza, że wydane w sprawie postanowienie o nadaniu skardze konstytucyjnej biegu nie wyklucza wydania postanowienia o umorzeniu postępowania na dalszym etapie sprawy. Uwzględniając przedstawione wywody, Trybunał był zobowiązany – również na obecnym etapie postępowania – zbadać, czy nie zachodzą ujemne przesłanki rozpoznania niniejszej skargi. Przekazanie skargi konstytucyjnej po zakończeniu jej wstępnej kontroli do rozpoznania przez odpowiedni skład Trybunału nie przesądza bowiem ostatecznie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpatrzenia (zob. postanowienie z 3 grudnia 2020 r., sygn. SK 27/17, OTK ZU A/2020, poz. 68).

Powyższe okoliczności Trybunał uwzględnił, dokonując analizy skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie.

3. W pierwszym punkcie skargi, skarżący wniósł o stwierdzenie, że art. 36 ust. 1 u.p.z.p. „w zakresie, w jakim uzależnia roszczenia właścicieli lub użytkowników wieczystych, których nieruchomości zostały przeznaczone na cel publiczny w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obowiązującym 31 grudnia 1994 r. od powtórzenia tego

przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym pod rządem aktualnie obowiązującej ustawy, jeżeli ograniczenia związane z przeznaczeniem nieruchomości na cel publiczny nadal trwają”, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

Mając na uwadze przedstawione wyżej przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny przeanalizował argumentację zawartą w niniejszej sprawie.

Po pierwsze, w opinii skarżącego, art. 36 ust. 1 u.p.z.p. narusza prawo równej dla wszystkich ochrony prawa własności oraz zasadę proporcjonalności przez determinowanie położenia prawnego właścicieli, których nieruchomości zostały przeznaczone na cel publiczny w miejscowym planie uchwalonym przed 1995 r. od przesłanki całkowicie od nich niezależnej, tj. uchwalenia przez gminę nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które to zdarzenie nie ma wpływu na sytuację prawną właściciela nieruchomości, za wyjątkiem formalnego powtórzenia przeznaczenia nieruchomości pod rządami obecnie obowiązującej ustawy (zob. skarga, s. 7).

Po drugie, wskazanej regulacji skarżący zarzuca niezgodność z zasadą równości i równego traktowania przez zapewnienie ochrony wyłącznie tym właścicielom, których nieruchomości przeznaczone na cel publiczny w miejscowym planie uchwalonym przed 1995 r. objęte zostały obecnie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, pomijając właścicieli, których nieruchomości nie zostały obecnie objęte miejscowym planem, a ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości nadal trwają ze względu na realizację celu publicznego, na który nieruchomość została przeznaczona, bez jednoczesnego wywłaszczenia nieruchomości lub z innych przyczyn (zob. skarga, s. 7-8).

Po trzecie, udowadniając naruszenie zasady słuszności i sprawiedliwości społecznej, skarżący wskazał na przerzucenie nadmiernego, indywidualnego ciężaru związanego z realizacją celu publicznego na właścicieli nieruchomości przeznaczonych na ten cel (zob. skarga, s. 8).

Konfrontacja zarzutów przedstawionych w niniejszej skardze konstytucyjnej ze wskazanymi przesłankami dopuszczalności merytorycznej oceny skargi konstytucyjnej prowadzi Trybunał Konstytucyjny do następujących wniosków.

Za umorzeniem postępowania w zakresie zarzutu z punktu pierwszego *petitum* skargi przemawia fakt, że jego uzasadnienie nie spełnia wymogów z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK. Na skarżącym spoczywa obowiązek odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli – zarówno przyjętego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter związkowy, podczas gdy skarżący w uzasadnieniu zarzutu z punktu pierwszego *petitum* skargi przedstawił jedynie poglądy TK wyrażone w wyroku z 18 grudnia 2014 r., sygn. K 50/13 (OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 121) i dążył do wykazania, że także w jego sprawie miało miejsce pominięcie legislacyjne polegające na tym, iż wspomniana regulacja art. 36 ust. 1 u.p.z.p. pomija grupę właścicieli, których nieruchomości zostały przeznaczone na cel publiczny przed 1995 r., a obecnie nie został dla nich uchwalony miejscowy plan, choć ograniczenia te nadal pozostają w mocy (zob. skarga, s. 15). Podsumowując omówienie podobieństw w tych sytuacjach prawnych, skarżący stwierdził, że wspomniana regulacja w zaskarżonym zakresie jest niezgodna z prawem do równej dla wszystkich ochrony własności wyrażonym w art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz zasadą proporcjonalności przewidzianą w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. skarga, s. 20).

W odniesieniu do art. 32 ust. 1 Konstytucji, skarżący nie omówił, jakie cechy relewantne charakteryzują właścicieli ograniczonych w prawie korzystania z nieruchomości na podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ograniczonych w oparciu o inne uregulowania, które to cechy uzasadniają przyznanie im wszystkim roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Natomiast w odniesieniu do art. 31 ust. 3 Konstytucji skarżący

nie przeprowadził testu proporcjonalności, ani też nie przywołał dowodów, które potwierdzają, że nie jest konstytucyjnie dopuszczalne przyznanie różnym grupom właścicieli nieruchomości roszczeń na podstawie odrębnych aktów prawnych. Skarżący nie wyjaśnił także związkowego przywołania art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji. Skarżący w uzasadnieniu skargi ograniczył się jedynie do stwierdzenia, że art. 36 ust. 1 u.p.z.p. jest niezgodny z prawem równej dla wszystkich ochrony prawa własności, zasadą równości i równego traktowania oraz zasadą słuszności i sprawiedliwości społecznej.

Trybunał stwierdza, że treść skargi uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie niezgodności art. 36 ust. 1 u.p.z.p. z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji, ze względu na brak należytego uzasadnienia wskazanego zarzutu.

4. Intencją skarżącego było wykazanie, że art. 36 ust. 1 u.p.z.p. zawiera pominięcie legislacyjne.

Kwestia zaniechań i pominięć legislacyjnych została już omówiona w orzecznictwie Trybunału, m.in. w postanowieniu z 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14 (OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123). „W świetle art. 188 Konstytucji, rolą Trybunału Konstytucyjnego jest przede wszystkim badanie istniejących norm prawnych («tego, co prawodawca unormował»). Ze względu na założenie o zupełności systemu prawa oraz konieczność zapewnienia skuteczności przepisów konstytucyjnych, dopuszczalne jest także kontrolowanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy w badanych aktach prawnych nie brakuje pewnych elementów, koniecznych z punktu widzenia Konstytucji (a więc «tego, czego ustawodawca nie unormował», choć był do tego zobowiązany przez ustawę zasadniczą – por. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52). (...)

Kognicja Trybunału Konstytucyjnego ogranicza się wyłącznie do tzw. pominięć prawodawczych, które mogą polegać na brakach proceduralnych (np. niezapewnieniu sądowej ochrony praw konstytucyjnych – por. wyrok z 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 100) albo – co w praktyce jest bardziej kontrowersyjne – materialno-prawnych (np. zbyt wąskiego i arbitralnego zakreslenia przesłanek realizacji praw konstytucyjnych – por. wyrok z 16 grudnia 2009 r., sygn. K 49/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 169). Nie obejmuje ona natomiast luk innego rodzaju – tzw. zaniechań prawodawczych. (...)

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, punktem wyjścia dla oceny, czy rozwiązanie postulowane przez podmiot inicjujący postępowanie stanowi zaniechanie, czy pominięcie ustawodawcze, powinno być zbadanie, czy materie pozostawione poza zakresem danego przepisu i materie w nim unormowane wykazują «jakościową tożsamość» (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo, por. wspomniane orzeczenie o sygn. K 25/95, a z najnowszego orzecznictwa np. wyroki z 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40 i 3 czerwca 2014 r., sygn. K 19/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 60). Na tej podstawie można ustalić zakres bezczynności regulacyjnej ustawodawcy i rodzaj luki prawnej poddanej ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Całkowity brak regulacji danej kwestii (jej jakościowa odmienność od materii unormowanych w zaskarżonym przepisie) traktowany jest jako zaniechanie ustawodawcze (w doktrynie zwane także zaniechaniem właściwym albo absolutnym), nie podlegające kontroli Trybunału. Jej uregulowanie w sposób niepełny (niewystarczający, niekompletny, przy założeniu jakościowej tożsamości brakujących elementów z elementami ujętymi w zaskarżonym przepisie) stanowi zaś pominięcie prawodawcze (zwane także zaniechaniem względnym albo częściowym). Może ono być badane przez Trybunał – jednak tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje «norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej» (postanowienie

z 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29), czyli w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania kwestii pominiętych w określony sposób.

Pomocniczym kryterium stosowanym niekiedy do odróżnienia zaniechania od pominięcia ustawodawczego jest przesłanka celowego i świadomego działania prawodawcy (ustawodawcy): jeżeli dane rozwiązanie zostało w zamierzony sposób pozostawione poza zakresem regulacji, należy je kwalifikować jako zaniechanie ustawodawcze (por. np. wyrok z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). Wystąpienie pominięć prawodawczych jest natomiast bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcjonalnych (por. np. wyrok z 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123).

Zastosowanie powyższych reguł podlega jeszcze dalszym obostrzeniom.

Ze względu na wyjątkowy charakter badania przez Trybunał Konstytucyjny pominięć prawodawczych, ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnych sytuacji należy zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych («co do zasady brak regulacji oznacza, że mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym» – por. np. postanowienie z 10 października 2012 r., sygn. Ts 38/12, OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 535).

Przy ocenie «jakościowej tożsamości» materii pominiętych i unormowanych w zaskarżonym przepisie konieczna jest daleko posunięta ostrożność: «zbyt pochopne „upodobnienie” materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu, grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykraczanie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym» (powołane postanowienie o sygn. SK 17/02”).

Zważywszy na powyższe ustalenia Trybunał stwierdza, że dopuszczalność merytorycznej oceny zarzutów skarżącego wymaga zakwalifikowania wskazanego przez niego rozwiązania, przewidzianego w art. 36 ust. 1 u.p.z.p., jako pominięcia ustawodawczego. W tym celu należy ustalić występowanie co najmniej:

- jakościowej tożsamości materii pominiętej w zaskarżonym przepisie i materii w niej uwzględnionej i (równocześnie)
- konstytucyjnego nakazu uregulowania kwestii pominiętych konkretnie w sposób wskazany przez skarżącego, a dodatkowo ewentualnie także
- przypadkowości decyzji ustawodawcy co do pominięcia w zaskarżonym przepisie materii wskazanej przez skarżącego, przy czym ta okoliczność nie może samoistnie przesądzać o dopuszczalności wydania wyroku (zob. postanowienie o sygn. SK 7/14).

Zdaniem Trybunału, rozwiązanie wskazane w rozpatrywanej skardze konstytucyjnej nie spełnia żadnego z powyższych warunków i stanowi zaniechanie ustawodawcze.

W odniesieniu do kontekstu systemowego regulacji art. 36 u.p.z.p. należy zauważyć, że ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym stanowi podstawowy akt regulujący proces gospodarowania przestrzenią, a jej przedmiot obejmuje regulacje określające zasady kształtowania polityki przestrzennej przez organy administracji oraz zasady określające zakres i sposób postępowania w sprawach przeznaczania terenów na konkretne cele wraz z ustaleniem zasad ich zagospodarowania i zabudowy (Z. Niewiadomski, komentarz do art. 1, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz* 2023, Legalis).

Zgodnie z art. 4 u.p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest z mocy art. 14 ust. 8 u.p.z.p. aktem prawa miejscowego. Zawiera on ustalenia powszechnie wiążące na obszarze, na którym obowiązuje i wiąże właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości gruntowych położonych na jego obszarze. Norma art. 4 ust. 1 u.p.z.p. określa podstawowe, a zarazem obligatoryjne treści planu. Natomiast art. 36 u.p.z.p. reguluje kwestie związane z wzajemnymi rozliczeniami pomiędzy gminą albo władającym terenem zamkniętym a właścicielem nieruchomości (użytkownikiem wieczystym), w związku ze zmianą war-

tości nieruchomości w wyniku uchwalenia planu lub jego zmiany (komentarz do art. 36, *ibidem*).

„Roszczenia wynikające z art. 36 ust. 1 nie przysługują właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu), jeżeli źródłem ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości nie jest samodzielne rozstrzygnięcie gminy. Zgodnie z brzmieniem ust. 1a, wyłączenie stosowania przepisu ust. 1 następuje wówczas, gdy treść planu miejscowego powodująca skutek, o którym mowa w ust. 1, nie stanowi samodzielnego ustalenia przez gminę społeczno-gospodarczego przeznaczenia terenu oraz sposobu korzystania z niego (...).

Przyczyną wprowadzenia regulacji ust. 1a jest zamiar zdjęcia z gminy obowiązku wypłaty odszkodowań za działania, które są od niej niezależne. Skoro bowiem gmina, jako osoba prawna, cieszy się samodzielnością, także w zakresie finansowym oraz majątkowym, nie powinno się na nią nakładać obciążeń spowodowanych rozstrzygnięciami niewynikającymi z jej polityki przestrzennej lub niezwiązanymi z lokalnym zakresem zadań, za które gmina odpowiada. Należy zauważyć, że ustalenia przyjmowane w planach miejscowych dzielą się na konstytutywnie podejmowane przez gminę, tj. wynikające z samodzielnych rozstrzygnięć jej organów oraz na deklaratoryjne, które w rzeczywistości powielają ustalenia obowiązujące dla danego terenu z mocy rozstrzygnięć innych organów (...).

Zarówno roszczenia właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości do gminy, jak i roszczenia gminy do właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości, związane odpowiednio z brakiem możliwości lub ograniczeniami w korzystaniu z nieruchomości oraz wzrostem lub obniżeniem wartości nieruchomości, o których mowa w art. 36 ust. 1, 3 i 4 ZagospPrzestrzU, powstają w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, co ustawodawca stanowi wprost. Nie obejmują tym samym ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości oraz wzajemnych rekompensat z tytułu wzrostu lub obniżenia wartości nieruchomości powstałych w konsekwencji wejścia w życie przepisów szczególnych (np. utworzenie parku narodowego czy parku krajobrazowego). Nie obejmują również zmian sytuacji prawnej nieruchomości powstałych w wyniku utraty mocy obowiązującej planów miejscowych uchwalonych przed 1.1.1995 r. (art. 67 ZagospPrzestrzU z 1994 r.)” (komentarz do art. 36 u.p.z.p., *ibidem*).

Powyższe rozważania świadczą o tym, że rozwiązanie przyjęte w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. stanowi wynik zamierzonego i świadomego działania ustawodawcy, a jego celem jest nałożenie na gminy obowiązku wypłaty odszkodowania jedynie za ograniczenia, które wynikają z jej decyzji wyrażonych w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Również rozwiązanie przyjęte w art. 36 ust. 1a u.p.z.p., przewidujące dalsze ograniczenia odpowiedzialności odszkodowawczej gminy i mające zastosowanie nawet wtedy, gdy miejscowy plan obowiązuje, ale nie jest samodzielną podstawą ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, dowodzi, że rozwiązanie przewidziane w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. przyjęto celowo. Tym samym nie jest spełniona trzecia przesłanka.

Ponadto sądy orzekające w sprawie skarżącego wskazały, że w sprawie nie zachodzi luka w regulacji podkonstytucyjnej, gdyż skarżącemu przysługiwało roszczenie z art. 8 u.w.p.o.ś. w związku z art. 84 ust. 1 u.o.k.ś. Jednak roszczenie to przedawniło się, gdyż skarżący wystąpił z roszczeniem po 30 czerwca 2004 r. W wydanym wyroku Sąd Okręgowy stwierdził, że podstawę roszczeń skarżącego wprowadził art. 8 u.w.p.o.ś. Sąd zauważył, że „[p]rzepis ten zawiera bowiem regulację umożliwiającą dochodzenie roszczeń, które powstały w okresie obowiązywania ustawy z 1980 o ochronie i kształtowaniu środowiska, jak też dotyczy roszczeń wynikających z wcześniejszych regulacji prawnych, które nie zawierały przepisów umożliwiających ich dochodzenie. Nieruchomości powodów zostały objęte ograniczeniami wynikającymi z ochrony przyrody na podstawie przepisów obowiązujących przed wejściem w życie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r., a zarazem ograniczenia te odpowiadają przesłance z art. 84 ww. ustawy (...). W konsekwencji w świetle po-

wołanych przepisów nie występuje luka w regulacji podkonstytucyjnej. Odrębną kwestią jest natomiast, że z dniem 30 czerwca 2004 r. nastąpiło przedawnienie możliwości dochodzenia ww. roszczeń pomimo otwarcia do tego drogi przez ustawodawcę ustawą wprowadzającą. Takie postępowanie ustawodawcy było racjonalne, gdyż umożliwiało osobom poprzednio nie mającym roszczenia w pewnym, krótkim czasie wystąpienie z roszczeniami mającymi swe źródło w odległych czasowo okresach. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 26 marca 2009 r. (I CSK 312/08) szczegółowo wywiódł zasadność takiej wykładni tego przepisu”.

Nie jest również spełniona pierwsza przesłanka dotycząca istotnego podobieństwa materii uregulowanej i nieuregulowanej, ponieważ materie, jakie wskazał skarżący – znajdujące się poza zakresem art. 36 ust. 1 u.p.z.p., tj. roszczenia wynikające z ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na podstawie regulacji dotyczących ochrony zasobów środowiska, nawet jeśli analogiczne ograniczenia przewidziane są we wcześniej uchwalanych, ale nie obowiązujących już miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego – nie są jakościowo tożsame z materią uregulowaną w kwestionowanym przepisie. Podstawą roszczeń wynikających z zaskarżonego przepisu jest mianowicie samodzielne rozstrzygnięcie gminy, mające formę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podczas gdy podstawą roszczeń wskazanych przez skarżącego są rozstrzygnięcia innych organów, podejmowanych na podstawie odrębnych aktów prawnych.

Poza tym, zgodnie z drugą przesłanką, niezupełność regulacji świadczy o pominięciu prawodawczym podlegającym kontroli Trybunału jedynie wtedy, gdy w Konstytucji istnieje norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej. Należy zatem ustalić, czy Konstytucja nakazuje przyznać uprawnienia odszkodowawcze całej klasie podmiotów, czyli byłym właścicielom gruntów, którym odebrano własność lub ją ograniczono przed rokiem 1989. Trybunał omówił w orzecznictwie kwestię wywłaszczenia gruntów przed rokiem 1989 (zob. postanowienie z 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, OTK ZU nr 9A/2015, poz. 161 oraz uchwałę z 18 czerwca 1996 r., sygn. W 19/95, OTK ZU nr 3/1996, poz. 25). Trybunał uznał w nich, że naprawa możliwa jest tylko w wyniku ingerencji ustawodawcy, a w wyroku z 24 kwietnia 2014 r. o sygn. SK 56/12 (OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 42) stwierdził, że w Konstytucji nie ma przepisu, który wprost nakazuje ustawodawcy przyjąć przepisy przyznające odszkodowanie osobom, którym odebrano własność lub ją ograniczono przed rokiem 1989.

Trybunał wyjaśnił w swoim orzecznictwie, że „także pod rządem obowiązującej Konstytucji z 1997 r. zakres i formy reparytacji są «problemem kontrowersyjnym, którego rozstrzygnięcie zależy w głównej mierze od decyzji politycznych». Podejmowanie tego rodzaju decyzji zdecydowanie wykracza poza kompetencje Trybunału”. Ponadto, Trybunał przeciwstawiał się traktowaniu przepisów Konstytucji „jako remedium na brak działań ustawodawcy, które zmierzałyby do naprawienia niesprawiedliwości będących skutkiem aktów nacjonalizacyjnych. Stwierdził, że ich naprawienie jest możliwe jedynie w wyniku ingerencji ustawodawcy” (postanowienie o sygn. P 6/13).

Trybunał stwierdza zatem, że z Konstytucji nie wynika obowiązek uregulowania rekompensaty za ograniczenie prawa własności, które zaistniało przed wejściem w życie obecnej Konstytucji. Tym samym nie jest spełniona druga przesłanka, co oznacza, że kwestionowana regulacja nie zawiera pominięcia legislacyjnego.

5. W punkcie drugim *petitum* skargi skarżący wniósł o stwierdzenie, że art. 8 u.w.p.o.ś. w związku z art. 84 ust. 1 u.o.k.ś. jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał zauważył jednak, że skarżący nie wykazał w sposób niebudzący wątpliwości z naruszeniem jakich praw i wolności konstytucyjnych wiąże niezgodność kwestionowa-

nych przepisów z Konstytucją, co skutkuje umorzeniem postępowania we wspomnianym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Skarżący zarzuca również, że regulacja zawarta w art. 8 u.w.p.o.ś. w związku z art. 84 ust. 1 u.o.k.ś. jest niezgodna m.in. z zasadą prawidłowej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji, gdyż wprowadza do porządku prawnego roszczenia właścicieli nieruchomości, które uprzednio im nie przysługiwały w przepisach wprowadzających, a także przez sformułowanie przepisu w sposób niejasny i nieprecyzyjny, przez co adresat normy nie był w stanie zorientować się, że dotyczy także jego sytuacji prawnej. Ponadto, zarzucił, że wspomniana regulacja narusza zasadę słuszności i sprawiedliwości społecznej oraz zasadę zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wynikają z art. 2 Konstytucji (zob. skarga, s. 8).

Należy zauważyć, że zasada demokratycznego państwa prawnego stanowi dla Trybunału źródło zasad prawidłowej legislacji, jednakże zasady prawidłowej legislacji, będące elementem zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzone z art. 2 Konstytucji, nie mogą stanowić samodzielnego wzorca kontroli w sposób sformułowany w uzasadnieniu niniejszej skargi konstytucyjnej, gdyż nie wynikają z nich bezpośrednio wolności i prawa.

Trybunał przypomina, że w przeszłości stwierdzał już, że w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną kontrola konstytucyjności przepisów ustawy może odbywać się na podstawie postanowień konstytucyjnych statuujących wolności lub prawa podmiotowe, a zatem postanowień będących podstawą normy prawnej adresowanej do obywatela, kształtującej jego sytuację prawną i dającej mu możliwość wyboru zachowania (por. wyrok z 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2). Z ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału wynika, że katalog praw i wolności, wymienionych w rozdziale II Konstytucji, obejmuje i zasadniczo wyczerpuje pojęcie „konstytucyjnych wolności lub praw”, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W interpretacji postanowień zawartych w tym rozdziale mogą być pomocne klauzule generalne, takie jak np. klauzula demokratycznego państwa prawnego, ale nie mogą one stanowić samoistnej podstawy skargi konstytucyjnej. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, właściwego wzorca kontroli w postępowaniu skargowym nie mogą też stanowić normy ogólne, określające zasady ustrojowe, i normy adresowane do ustawodawcy, narzucające mu pewien sposób regulowania dziedzin życia (zob. np. wyroki TK z: 10 maja 2005 r., sygn. SK 40/02, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 48; 17 listopada 2010 r., sygn. SK 23/07, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 103). Zasady te nie są jednak źródłem praw lub wolności konstytucyjnych o charakterze podmiotowym i dlatego mogą pełnić tylko funkcję pomocniczego wzorca kontroli, występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym (zob. wyrok z 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75 i przywołane tam orzeczenia), pod warunkiem, że ich przywołanie zostanie w sposób należyty przez skarżącego uzasadnione (zob. wyrok z 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68).

6. Uzasadniając zarzut niezgodności art. 8 u.w.p.o.ś. w związku z art. 84 ust. 1 u.o.k.ś. z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim dawał on podstawę dochodzenia roszczeń przez okres 2 lat i 9 miesięcy wszystkim, wobec których ograniczenia własności zostały wprowadzone w okresie obowiązywania ustawy o ochronie środowiska, jak i przed tą datą, skarżący zaznaczył, że ograniczenia jego własności trwały ponad 50 lat, a po tak długim okresie trudno oczekiwać od uprawnionych czujności, która pozwoliłaby im w ciągu niespełna 3 lat zorientować się, że po 50 latach przewidziane zostało roszczenie, które mogłoby stanowić podstawę prawną ich roszczeń, gdyby nie pominięcie w nim zawarte.

Skarżący stwierdził także, że na wspomnianą regulację należy też spojrzeć z perspektywy zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jednak w uzasadnieniu naruszenia przez wspomnianą regulację zasady lojalności skarżący ograniczył się jedynie do przywołania wyroków Trybunału, w których omówiono zasadę lojalności.

Skarżący zauważył ponadto, że kwestionowana regulacja przewiduje zbyt krótki okres na wystąpienie z roszczeniem, czym narusza także art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż umożliwia uprawnionym wystąpienie z roszczeniem w ciągu zaledwie 2 lat i 9 miesięcy po kilkudziesięciu latach oczekiwania, tj. istotnie zawęża możliwość realizacji przyznanego jednostce prawa podmiotowego. Prowadzi to do powstania „pozoru” prawa i stanowi naruszenie konstytucyjnej gwarancji prawa do sądu. Uczestnicy postępowania zwrócili słusznie jednak uwagę, że zaskarżone uregulowanie mogłoby być badane w przypadku skargi powszechnej (*actio popularis*), natomiast w analizowanej skardze nie występuje przesłanka materialna w postaci osobistego interesu prawnego skarżącego. Skarżący we wrześniu 2015 r. wniósł pozew o zobowiązanie pozwanego – Skarbu Państwa – do złożenia oświadczenia woli w przedmiocie wykupu nieruchomości. Gdyby przysługiwało mu roszczenie z art. 84 ust. 1 u.o.k.ś., to byłoby ono przedawnione w momencie składania pozwu. Stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów nie spowodowałoby uwzględnienia wniesionego w 2015 r. powództwa.

W tym kontekście należy zauważyć, że do materialnych przesłanek instytucji skargi konstytucyjnej zalicza się: a) osobisty interes prawny, a nie obiektywny – jak przy konstrukcji skargi powszechnej (*actio popularis*) i b) interes aktualny (a nie potencjalny). Kryterium wskazującym na subiektywny charakter naruszenia praw jest orzeczenie ostateczne sądu lub decyzja organu administracji publicznej rozstrzygająca o aktualnym interesie prawnym skarżącego. W przypadku modelu skargi konstytucyjnej opartej na *actio popularis* mielibyśmy do czynienia z naruszeniem praw o charakterze obiektywnym. Skarżący nie musiałby dowodzić związku pomiędzy niekonstytucyjnym aktem normatywnym a aktualnym interesem prawnym skarżącego (zob. J. Trzcíński, M. Wiácek, L. Garlicki, M. Zubik, M. Derlatka, K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska, A. Łukaszczuk, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, komentarz do art. 79, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Lex).

Skarżący zarzucił także, że wspomniana regulacja narusza zasadę równości i równego traktowania wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji wobec określenia terminu przedawnienia roszczeń na dzień 30 czerwca 2004 r. w stosunku do roszczeń tych właścicieli, którzy nie mieli uprzednio prawnej możliwości ubiegania się o rekompensatę z tytułu ograniczeń wprowadzonych na ich nieruchomościach związanych z ochroną zasobów środowiska i w stosunku do tych właścicieli, którzy zostali ograniczeni w korzystaniu z ich nieruchomości w czasie obowiązywania ustawy o ochronie środowiska, a więc mieli prawną możliwość dochodzenia rekompensaty, która została im ponownie przyznana na podstawie art. 8 u.w.p.o.ś. Jednakże w kontekście omawianego zarzutu skarżący nie wyjaśnia, jakie cechy relewantne charakteryzują wspomniane grupy właścicieli.

Mając powyższe na względzie, Trybunał stwierdził, że wobec braku należytego uzasadnienia zarzutu niezgodności art. 8 u.w.p.o.ś. w związku z art. 84 ust. 1 u.o.k.ś. z zasadą równości i równego traktowania wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji, a także ze względu na brak należytego uzasadnienia związkowego przywołania przepisów: art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji zachodzi konieczność umorzenia postępowania we wskazanym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

7. W ramach zarzutu z punktu trzeciego skargi, skarżący wniósł o stwierdzenie, że art. 8 u.w.p.o.ś. w związku z art. 84 ust. 1 u.o.k.ś. w zakresie, w jakim wyłącza roszczenia właścicieli związane z ograniczeniami sposobu korzystania z nieruchomości w związku

z ochroną zasobów środowiska, powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy, którzy nie mogą korzystać ze swojej własności zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, jest sprzeczny z prawem równej dla wszystkich ochrony prawa własności wyrażonym w art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż przyznaje roszczenia wyłącznie ze względu na ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości w dotychczasowy sposób z wyłączeniem roszczeń związanych z ograniczeniem w korzystaniu w nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, czyli nie zapewnienia równej ochrony także w odniesieniu do potencjalnej możliwości korzystania z nieruchomości. Zarzucił ponadto niezgodność tej regulacji z zasadą równości i równego traktowania wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji przez wyłączenie roszczenia w stosunku do tych właścicieli, którzy zostali ograniczeni w korzystaniu ze swojej nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem. Zdaniem skarżącego regulacja ta narusza także zasadę słuszności i sprawiedliwości społecznej wynikającą z art. 2 Konstytucji przez przerzucenie nadmiernego indywidualnego ciężaru związanego z realizacją celu publicznego na właścicieli nieruchomości przeznaczonych na ten cel.

Trybunał zauważył ponownie, że zarzuty sformułowane w ramach zarzutu z trzeciego punktu skargi nie są należycie uzasadnione, czym nie spełniają wymogów z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK. Trybunał przypomina, że na skarżącym spoczywa obowiązek odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli, zarówno przyjętego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter związkowy. Również w ramach niniejszego zarzutu skarżący nie przeprowadził testu proporcjonalności, nie omówił cechy relewantnej, nie wyjaśnił przywołania związkowo art. 2 Konstytucji, nie wyjaśnił naruszenia art. 64 Konstytucji. W odniesieniu do zarzutów niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji, należy zauważyć, że uzasadnienie niezgodności z przywołanymi wzorcami kontroli jest powierzchowne, bez adekwatnej argumentacji w odniesieniu do każdego wzorca kontroli, a skarżący ogranicza się jedynie do sformułowania samej tezy o niekonstytucyjności.

8. Zdaniem skarżącego, regulacja przewidziana w art. 8 u.w.p.o.ś. w związku z art. 84 ust. 1 u.o.k.ś. zawiera także pominięcie legislacyjne, które polega na wyłączeniu roszczeń właścicieli związanych z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska, powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy, którzy nie mogą korzystać ze swojej własności zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem.

Podobnie jak w odniesieniu do zarzutu z punktu drugiego *petitum* skargi należy stwierdzić, że nie jest spełniona materialna przesłanka skargi konstytucyjnej w postaci osobistego interesu prawnego skarżącego, gdyż stwierdzenie niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji nie będzie miało wpływu na treść rozstrzygnięć wydanych przez sądy powszechne w sprawie skarżącego z uwagi na brak obowiązującej pozytywnej regulacji materialnoprawnej, która mogłaby stanowić podstawę roszczenia skarżącego. Zatem zachodzi konieczność umorzenia postępowania we wskazanym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.