RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 8 sierpnia 2022 r.

1001-8.TK.62.2022

SK 40/22

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 16. 08. 2022
Nr wg EZD 2310

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną T Z., wnoszącego o stwierdzenie, że:

1) art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 503) – 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 Rzeczypospolitej Polskiej;

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.) jest niezgodny z 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 i art. 45 ust. 1 Konstytucji;

3) art. 8 ustawy o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw w związku z art. 84 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska – w zakresie, w jakim wyłącza roszczenia właścicieli nieruchomości położonych na obszarze objętym ochroną, o której mowa w art. 72 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, 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 – 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

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

T Z. (dalej: Skarżący) wniósł o zbadanie zgodności art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 503; dalej: u.p.z.p. lub ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) oraz 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: 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. lub ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska) – w opisanych na wstępie zakresach – z wzorcami kontroli rekonstruowanymi z kilku przepisów Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.; dalej: Protokół paryski).

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.

Skarga konstytucyjna wniesiona została przez Skarżącego na tle następującego stanu faktycznego.

Skarżący jest właścicielem działki nr położonej w W w dzielnicy obręb ewidencyjny . Nieruchomość tę nabył w drodze spadkobrania , który zakupił ją sierpnia 1940 r. jako działkę budowlaną.

Zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego dla obszaru części osiedla pod nazwą przyjętym 15 września 1948 r. przez Naczelną Radę Odbudowy W , teren

obejmujący działkę Skarżącego przeznaczony został pod zalesienie. W kolejnych planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczenie to nie uległo zmianie. Ostatni miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego, obejmujący obszar, na którym znajduje się przedmiotowa nieruchomość, utracił moc 31 grudnia 2003 r.

Uchwałą Rady Narodowej W z 17 grudnia 1987 r. został utworzony Park Krajobrazowy, którego część stanowi kompleks leśny obejmujący działkę Skarżącego. Obecnie status prawny Parku Krajobrazowego określony jest przez rozporządzenie nr 13 Wojewody z dnia 4 kwietnia 2005 r. w sprawie Parku Krajobrazowego Decyzją Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 18 listopada 1996 r. przekazano lasy i grunty leśne, w tym działkę Skarżącego, w bezterminowe i bezpłatne użytkowanie W . Obecnie dla terenu, na którym zlokalizowana jest przedmiotowa nieruchomość, brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Skarżący wniósł pozew o zobowiązanie Skarbu Państwa – Prezydenta W do złożenia oświadczenia woli w przedmiocie wykupienia nieruchomości stanowiącej działkę ewidencyjną nr W ocenie Skarżącego, podstawą wystąpienia z roszczeniem są przepisy 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., sygn. , oddalił powództwo wniesione przez Skarżącego. Sąd uznał, 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. Dla 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 rządem ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wobec braku takiego planu, roszczenie Skarżącego oparte na podstawie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. nie mogło zostać uwzględnione.

Sąd Okręgowy w uzasadnieniu wyroku wskazał, że art. 84 ust. 1 u.o.k.ś. określał stany, w których właściciel nieruchomości mógł żądać wykupu lub zamiany nieruchomości na inną. Roszczenia, których podstawę stanowił art. 84 ust. 1 u.o.k.ś., przedawniły się jednak – zgodnie z art. 8 ustawy wprowadzającej z 2001 r. – z dniem 30 czerwca 2004 r.

Apelację Skarżącego od powyższego wyroku oddalił Sąd Apelacyjny w W wyrokiem z lipca 2019 r., sygn. . Sąd ten podzielił ustalenia faktyczne i argumentację prawną sądu pierwszej instancji.

Sąd Najwyższy, wyrokiem z września 2021 r., sygn. , oddalił wniesioną przez Skarżącego skargę kasacyjną.

Uzasadniając w analizowanej skardze konstytucyjnej niezgodność art. 36 ust. 1 u.p.z.p. z powołanymi wzorcami kontroli, Skarżący wskazuje, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 grudnia 2014 r., sygn. K 50/13 (OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 121) stwierdził niekonstytucyjność tego przepisu w zakresie, w jakim pomija roszczenia właścicieli, których nieruchomości zostały przeznaczone na cel publiczny przed 1995 r. Skarżący w pełni podziela zaprezentowane w powyższym wyroku stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zauważając jednocześnie, że orzekając o zakresowej niekonstytucyjności art. 36 ust. 1 u.p.z.p., Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił sytuacji dotyczących nieruchomości, dla których pod rządem obecnie obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie uchwalono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Skarżący stoi na stanowisku, 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., ale dla tych nieruchomości nie został uchwalony miejscowy plan na podstawie przepisów aktualnie obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, choć ograniczenia wynikające z przeznaczenia nieruchomości na cel publiczny pozostają w mocy.

Skarżący stwierdza, że 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 rządem obecnie obowiązującej ustawy, jest niezgodne z prawem równej dla wszystkich ochrony prawa własności wyrażonym w art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz z zasadą proporcjonalności w ograniczeniu prawa własności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji (skarga konstytucyjna, s. 20).

W ocenie Skarżącego, realizacja wyroku uwzględniającego Jego skargę konstytucyjną nie może polegać na prostej derogacji przepisu, lecz wymaga uzupełnienia ustawy w taki sposób, by roszczenia z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. przysługiwały także właścicielom, których nieruchomości zostały przeznaczone na cel publiczny przed 1995 r., zaś gmina zaniechała uchwalenia miejscowego planu powielającego przeznaczenie nieruchomości określone w dawnym planie. Uzupełnienie ustawy powinno także przewidywać modyfikację w zakresie podmiotu odpowiedzialnego za zmianę przeznaczenia nieruchomości na podstawie planów sporządzonych przez organy państwowe.

W odniesieniu do drugiego zarzutu z *petitum* skargi konstytucyjnej, Skarżący w pierwszej kolejności stwierdza, że art. 8 ustawy wprowadzającej z 2001 r. jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą prawidłowej legislacji. Zasadzie tej przeczy bowiem umieszczenie roszczenia cywilnoprawnego w przepisach ustawy wprowadzającej. Przepisy intertemporalne powinny rozstrzygać kwestię czasowego zastosowania przepisów uchylanych i nowo uchwalanych, a nie rozszerzać zastosowania konkretnego przepisu prawa materialnego na nowy krąg podmiotów,

pozbawionych wcześniej danego roszczenia. Przepis art. 8 ustawy wprowadzającej z 2001 r. zawiera – w ocenie Skarżącego – niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie dotyczące zastosowania tego przepisu do ograniczeń „powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy", nie precyzując, czy stosuje się go także do ograniczeń zaistniałych przed wejściem w życie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Przepis ten nie wskazuje wprost, że na jego podstawie katalog osób uprawnionych został rozszerzony. Wykładnię tę wypracowało orzecznictwo.

Skarżący wskazuje, że w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 marca 2018 r., sygn. K 2/17 (OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 13), „wątpliwości budzi zgodność art. 8 [ustawy wprowadzającej z 2001 r.] z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jak również z 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 tak w okresie obowiązywania ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, jak i przed tą datą" (skarga konstytucyjna, s. 23).

Skarżący wnosi, aby na regulację art. 8 ustawy wprowadzającej z 2001 r. spojrzeć także z perspektywy zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Roszczenie na podstawie art. 8 ustawy wprowadzającej z 2001 r. w związku z art. 84 ust. 1 u.o.k.ś. przyznano bowiem w sposób dowolny oraz przypadkowy, przez niejasne sformułowanie zawarte w przepisie wprowadzającym nową ustawę.

Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Skarżący wskazuje, że doprowadzenie do istotnego zawężenia możliwości realizacji przyznanego jednostce prawa podmiotowego skutkuje powstaniem „pozoru" prawa, co stanowi naruszenie konstytucyjnej gwarancji prawa do sądu, wynikającej z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Skarżącego, regulacja art. 8 ustawy wprowadzającej z 2001 r. w zakresie, w jakim rozszerzyła katalog podmiotów uprawnionych do wystąpienia z roszczeniem o wykup na podstawie

art. 84 ust. 1 u.o.k.ś. o osoby pozbawione tej możliwości od kilkudziesięciu lat narusza gwarancje z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając trzeci zarzut z *petitum* skargi konstytucyjnej, Skarżący podnosi, że podstawowym problemem konstytucyjnym jest pominięcie legislacyjne polegające na wyłączeniu roszczeń związanych z ograniczeniami sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska, powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (aktualny teks jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm.; dalej: p.o.ś. lub Prawo ochrony środowiska), w odniesieniu do grupy właścicieli, którzy nie mogą korzystać ze swojej własności zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem. Przepis art. 84 ust. 1 u.o.k.ś. nie przewidywał bowiem 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.

W art. 1 ustawy wprowadzającej z 2001 r. określono datę wejścia w życie przepisów Prawa ochrony środowiska. Artykuł 129 ust. 1 p.o.ś., przewiduje możliwość dochodzenia roszczenia w przypadku, jeżeli niemożliwe lub istotnie ograniczone byłoby korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem.

Przyjęcie w ustawie wprowadzającej przepisu intertemporalnego nakazującego zastosowanie dotychczasowych przepisów do roszczeń powstałych w związku z wydarzeniami mającymi miejsce przed wejściem w życie Prawa ochrony środowiska – w ocenie Skarżącego – bezzasadnie różnicowało sytuację tych właścicieli, których ograniczenia wynikały ze zdarzeń sprzed 2002 r., od sytuacji podmiotów, których roszczenia powstały już w czasie obowiązywania Prawa ochrony środowiska, co przeczy zasadzie równej dla wszystkich ochrony prawa własności określonej w art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz zasadzie równości i równego traktowania określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, a także zasadzie sprawiedliwości społecznej.

Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

- art. 36 ust. 1 u.p.z.p.: „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. 37^1 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.";

- art. 8 ustawy wprowadzającej z 2001 r.: „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.";

- art. 84 ust. 1 u.o.k.ś.: „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.".

Merytoryczna ocena podniesionych w skardze zarzutów uzależniona jest od ustalenia, czy Trybunał Konstytucyjny ma podstawy do rozpoznania tej sprawy.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. 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; 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145; 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 46/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 29; 22 marca 2022 r., sygn. SK 31/18, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 20 oraz wyrok z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie prezentuje stanowisko, że skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajętym uprzednio w zarządzeniu wydanym w toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej lub wniosku (zob. postanowienia z: 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, *op. cit.*; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 4 lipca 2011 r., sygn. SK 27/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 63; 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 42 oraz 9 marca 2022 r., sygn. SK 120/20, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 22). Nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie oznacza konwalidacji wad formalnych danego pisma (zob. postanowienie z 27 listopada 2019 r., sygn. SK 17/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 65).

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że, 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).

Ze względu na niebezpieczeństwa związane z korzystaniem z tej możliwości (ryzyko wkroczenia przez Trybunał Konstytucyjny w uprawnienia władzy ustawodawczej) podlega ona szczególnym rygorom. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego ogranicza się wyłącznie do tzw. pominięć prawodawczych, które mogą polegać na brakach proceduralnych (np. niezapewnieniu sądowej ochrony praw konstytucyjnych) albo – co w praktyce jest bardziej kontrowersyjne – materialnoprawnych (np. zbyt wąskie i arbitralne zakreślenie przesłanek realizacji praw konstytucyjnych). Nie obejmuje ona natomiast luk innego rodzaju – tzw. zaniechań prawodawczych (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123 i powołane tam orzeczenia).

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). 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), niepodlegające kontroli Trybunału. Uregulowanie danej kwestii 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", czyli

w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania w określony sposób kwestii pominiętych.

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. Wystąpienie pominięć prawodawczych jest natomiast bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcjonalnych.

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" (*ibidem*; identycznie – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 10 października 2012 r., sygn. Ts 38/12, OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 534). 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" (postanowienie w sprawie o sygn. SK 7/14, *op. cit.*).

Skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wyjątkowej staranności i zaangażowania. „Nie ulega wątpliwości, że postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie

zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w Ustawie Zasadniczej, istniałoby jednak wówczas niebezpieczeństwo, że Trybunał Konstytucyjny przestałby być ‹‹sądem prawa››, a stałby się *quasi* ustawodawcą" (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 listopada 2001 r., sygn. K. 3/00, OTK ZU nr 8(46)/2001, poz. 251; zob. też postanowienie z 28 kwietnia 2022 r., sygn. K 20/15, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 51).

Trybunał Konstytucyjny wskazał również, że „[o]kreślona regulacja może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne z punktu widzenia przedmiotu i celu tej regulacji. Ocena, czy ustawodawca dopuścił się pominięcia prawodawczego, wymaga więc *a casu ad casum* zbadania danego unormowania w kontekście wzorców i wartości konstytucyjnych, które ze względu na naturę tej regulacji muszą zostać poszerzone o daną kategorię podmiotów lub zachowań. To znaczy, że z norm konstytucyjnych da się odtworzyć wzorzec instytucji prawnej kształtowanej w akcie normatywnym, lecz instytucja w akcie tym ukształtowana konstytucyjnemu wzorcowi nie odpowiada" (postanowienie z 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; identycznie – wydane w pełnym składzie Trybunału – postanowienie z 26 listopada 2019 r., sygn. K 5/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 66).

Należy też pamiętać, że skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki naruszonych przez władze publiczne. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania tego środka zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w przepisach ustawy

z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o TK). Do formalnych wymogów skargi konstytucyjnej, określonych w art. 53 ust. 1 ustawy o TK, należą m.in.: wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób, zostały naruszone, a także uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu. Obowiązek wypełnienia tych wymogów spoczywa na skarżącym. Nie jest natomiast rolą Trybunału Konstytucyjnego zastępowanie skarżącego w realizacji tego obowiązku, gdyż Trybunał nie może podejmować ani prowadzić spraw z urzędu. Warto przy tym odnotować, że aktualna regulacja tej materii stanowi powtórzenie unormowań wcześniejszych oraz ich doprecyzowanie na podstawie dorobku orzecznictwa i doktryny (stąd aktualność – w tym zakresie – orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w poprzednio obowiązujących stanach prawnych).

Z uwagi na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa, skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonywające argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać „sposób" tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej a tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli. Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz.

17 oraz postanowienie z 15 grudnia 2021 r., sygn. SK 13/17, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 15).

Ustalając warunki właściwego wywiązania się przez podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności prawa z wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że nie czyni zadość rozważanej powinności samo przywołanie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów) bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych (zob. postanowienie z 26 listopada 2019 r., sygn. K 5/16, *op. cit.*). Co więcej, nie realizują omawianych wymagań uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Uzasadnienie zarzutów nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie, nie może mieć charakteru pozornego. Z tego samego względu nie wystarcza sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności przepisu wraz z przytoczeniem literalnego brzmienia wzorca kontroli (zob. wyrok z 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102). „Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (zarówno przyjętego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter związkowy)" (postanowienie z 5 czerwca 2019 r., sygn. SK 29/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 28).

Odnotować także należy, że ustrojodawca przewidział ograniczenia wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji w zakresie wskazywania w skardze konstytucyjnej wzorców kontroli kwestionowanego uregulowania. Mianowicie, skarga konstytucyjna służy tylko w przypadku, gdy naruszone zostały wolności lub prawa konstytucyjne. Innymi słowy, samodzielną podstawę skargi konstytucyjnej mogą stanowić jedynie takie przepisy konstytucyjne, z których treści można wyprowadzić publiczne prawo podmiotowe. Nie można tym samym skargi oprzeć wyłącznie na naruszeniu zasad polityki państwa, jak również na

naruszeniu takich przepisów Konstytucji, które dotyczą zasad ustroju państwa czy kierunków działania organów władzy publicznej. Jeżeli skarga jest oparta na tego rodzaju wzorcach konstytucyjnych, Trybunał Konstytucyjny odmawia nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej lub umarza postępowanie (zob. L. Bosek, M. Wild, uwagi do art. 79, [w:] *Konstytucja RP, Komentarz, art. 1-86*, tom I, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 1845).

Z postanowień rozdziału I Konstytucji można odczytać podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej, m.in. zasadę demokratycznego państwa prawa (art. 2) oraz będącą jej elementem zasadę prawidłowej legislacji (jednoznaczności, określoności prawa) oraz zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominuje pogląd, że zasady konstytucyjne nie mogą być samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej. Opiera się on na założeniu, że z zasad tych nie wynikają w sposób bezpośredni wolności i prawa. W ocenie przedstawicieli doktryny, „[p]owyższe stanowisko należy zaakceptować z tym zastrzeżeniem, że zasada konstytucyjna może być przywołana w skardze jako jeden z elementów wzorca kontroli. Na przykład, pogwałcenie przez ustawodawcę jednej z zasad szczegółowych, wywodzonych z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (...), może w efekcie doprowadzić do niedopuszczalnego naruszenia wolności lub prawa konstytucyjnego. W takim przypadku obowiązkiem skarżącego jest jednak przytoczenie wzorca kontroli wywodzonego nie tylko z art. 2 [K]onstytucji, lecz również z przepisu szczegółowego [K]onstytucji, wyrażającego naruszoną wolność lub prawo" (J. Trzciński, M. Wiącek, uwagi do art. 79, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 900 – 901).

Trybunał Konstytucyjny nie wykluczał dotąd *a limine*, że „w pewnych wypadkach art. 2 Konstytucji może być podstawą skargi konstytucyjnej, choć możliwość tę należy traktować raczej jako wyjątkową i subsydiarną, gdy

w sposób jasny i niebudzący wątpliwości z jego naruszeniem można powiązać również naruszenie innych praw lub wolności konstytucyjnych skarżącego. Co do istoty bowiem art. 2 Konstytucji nie powinien być traktowany jako zastępczy wzorzec kontroli konstytucyjności, zamiast innych przepisów wyrażających bezpośrednio prawa i wolności konstytucyjne" (wyrok z 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 12/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 41).

Należy także pamiętać, 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 (zob. J. Trzciński, M. Wiącek, uwagi do art. 79, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej ...*, *op. cit.*, s. 893).

Zgodnie z ugruntowaną w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego zasadą *falsa demonstratio non nocet*, decydujące znaczenie dla wyznaczenia ram postępowania ma istota sprawy, ustalana na podstawie treści argumentacji przedstawionej przez wnoszącego o zbadanie kwestionowanego uregulowania. Nie rozstrzyga zatem sam sposób formalnego oznaczenia w *petitum* pytania prawnego (skargi, wniosku) przepisów, które są kwestionowane, ani postanowień konstytucyjnych, z których sąd pytający (skarżący, wnioskodawca) wywodzi wzorce kontroli.

Zasada *falsa demonstratio non nocet* nie może jednak służyć sanowaniu przez Trybunał Konstytucyjny uchybień formalnych pisma procesowego mającego inicjować postępowanie. Trybunał nie jest bowiem w stanie uzupełnić pytania prawnego (skargi konstytucyjnej, wniosku) o wzorce kontroli niewskazane przez podmiot inicjujący postępowanie ani zdjąć z tego podmiotu ciężaru obowiązku obalenia domniemania konstytucyjności (zob. postanowienie z 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 12).

Przytoczone poglądy Trybunału Konstytucyjnego i doktryny stanowią podstawę oceny dopuszczalności merytorycznego rozpoznania analizowanej skargi konstytucyjnej.

W pierwszej kolejności, dokonując oceny zarzutu sformułowanego względem art. 36 ust. 1 u.p.z.p., należy rozstrzygnąć, czy wskazany przez Skarżącego brak regulacji stanowi pominięcie czy zaniechanie ustawodawcze.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele, a także ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy (art. 1 ust. 1 u.p.z.p.). Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.).

Przepisy art. 36 u.p.z.p. regulują kwestie związane z wzajemnymi rozliczeniami pomiędzy gminą albo władającym terenem zamkniętym a właścicielem nieruchomości (użytkownikiem wieczystym) wynikającymi ze zmiany wartości nieruchomości w następstwie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany.

W drodze nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – dokonanej przepisem art. 497 ustawy z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (tekst pierwotny: Dz. U., poz. 1566) – wprowadzono przepis art. 36 ust. 1a, który wyłącza powstanie wyszczególnionych w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. roszczeń właściciela nieruchomości. Nie przysługują one właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu), jeżeli źródłem ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości nie jest samodzielne rozstrzygnięcie gminy. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 36 ust. 1a u.p.z.p., wyłączenie stosowania ust. 1 tego artykułu następuje wówczas, gdy

treść miejscowego planu powodująca skutek, o którym mowa w ust. 1, nie stanowi samodzielnego ustalenia przez gminę społeczno-gospodarczego przeznaczenia terenu oraz sposobu korzystania z niego, ale wynika np. z zakazów lub ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu, określonych w przepisach ustaw lub aktów, w tym aktów prawa miejscowego, wydanych na ich podstawie. Przyczyną wprowadzenia regulacji art. 36 ust. 1a u.p.z.p. był zamiar zdjęcia z gminy obowiązku wypłaty odszkodowań za działania, które są od niej niezależne (zob. komentarz do art. 36, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2021, System Informacji Prawnej Legalis).

Roszczenia właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości do gminy związane z brakiem możliwości lub ograniczeniami w korzystaniu z nieruchomości oraz obniżeniem wartości nieruchomości, o których mowa w art. 36 ust. 1 u.p.z.p., powstają w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, co ustawodawca stanowi wprost. Nie obejmują tym samym ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości oraz rekompensat z tytułu obniżenia wartości nieruchomości powstałych w konsekwencji wejścia w życie przepisów szczególnych, np. utworzenia parku narodowego czy parku krajobrazowego (zob. *ibidem*).

Określony w art. 1 ust. 1 u.p.z.p. przedmiot ustawy oraz zakres roszczeń odszkodowawczych z art. 36 u.p.z.p. jednoznacznie wskazują, że brak w tym ostatnim artykule kryteriów przyznania odszkodowania w przypadku nieuchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pod rządami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przy obowiązywaniu ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości wprowadzonych przepisami innych aktów prawnych, nie stanowi pominięcia ustawodawczego.

Po pierwsze, wskazane przez Skarżącego materie pozostawione poza zakresem art. 36 ust. 1 u.p.z.p., tj. roszczenia związane z ograniczeniem sposobu

korzystania z nieruchomości wynikającym z regulacji dotyczących ochrony zasobów środowiska, nawet w przypadku analogicznych ograniczeń przewidzianych we wcześniej uchwalanych lecz nieobowiązujących już miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, nie wykazują jakościowej tożsamości z materią uregulowaną w zaskarżonym przepisie. Roszczenia z tego ostatniego tytułu znajdują podstawę w samodzielnym rozstrzygnięciu gminy mającym formę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazywane przez Skarżącego roszczenia mają natomiast podstawę w rozstrzygnięciach innych organów, podejmowanych na podstawie odrębnych aktów prawnych.

Po drugie, przyjęte w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. rozwiązanie jest wynikiem zamierzonego i świadomego działania ustawodawcy mającego na celu nałożenie na gminy obowiązku wypłaty odszkodowania tylko za ograniczenia wynikające z ich decyzji mających wyraz w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W przypadku utraty mocy przez taki plan, roszczenia wynikające z wprowadzonych na podstawie innych aktów prawnych ograniczeń w korzystaniu przez właściciela z nieruchomości mogą być dochodzone na podstawie odrębnych przepisów zawartych w tych aktach.

O celowym przyjęciu rozwiązania z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. świadczy również dalsze ograniczenie odpowiedzialności odszkodowawczej gmin w dodanym po tym przepisie ust. 1a. Znajduje on bowiem zastosowanie nawet wówczas, gdy miejscowy plan zagospodarowania obowiązuje, ale nie stanowi on samodzielnej podstawy ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości.

Po trzecie, w sytuacji, gdy – jak to stwierdziły sądy rozpoznające sprawę Skarżącego – właściciel nieruchomości mógł żądać wykupu lub zamiany nieruchomości na inną ma podstawie art. 84 ust. 1 u.o.k.ś., brak jest podstaw do uznania, że z punktu widzenia zasad konstytucyjnych zaskarżona regulacja pomija treści istotne z perspektywy przedmiotu i celu tej regulacji. Przysługująca na gruncie art. 64 Konstytucji ochrona własności realizowana jest bowiem

w oparciu o uregulowania zawarte w innych aktach prawnych niż ustawa zaskarżona w punkcie pierwszym *petitum* skargi.

Wobec przyjęcia, że podnoszony przez Skarżącego brak w uregulowaniu art. 36 ust. 1 u.p.z.p. nie może być kwalifikowany jako pominięcie, a co najwyżej jako zaniechanie ustawodawcze, postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Na marginesie należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 3 lutego 2015 r., sygn. S 1/15 (OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 18), sygnalizując Sejmowi niezbędności podjęcia działań ustawodawczych, zmierzających do usunięcia luk w postępowaniu odszkodowawczym z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., wskazał, iż konieczność zmian ustawowych dotyczy ograniczonej grupy podmiotów. „W każdym wypadku warunkiem przyznania roszczeń musi być powtórzenie pierwotnego ograniczenia (sprzed 1995 r.) w uchwale [o przyjęciu planu miejscowego – przypis własny] podjętej pod rządem obecnie obowiązującej ustawy z 2003 r.".

Warunek ten nie zaistniał w sytuacji faktycznej, na kanwie której wniesiono analizowaną skargę konstytucyjną.

Za umorzeniem postępowania w zakresie zarzutu z punktu pierwszego *petitum* skargi przemawia również fakt, iż jego uzasadnienie nie spełnia wymogów z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Przypomnieć w tym miejscu należy, że skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie wyjątkowej staranności i zaangażowania, a postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, iż przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Na skarżącym spoczywa obowiązek odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli – zarówno przyjętego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter związkowy.

W zarzucie z punktu pierwszego *petitum* skargi wniesiono o zbadanie zgodności art. 36 ust. 1 u.p.z.p. z trzema wzorcami kontroli rekonstruowanymi z art. 64 ust. 2 i powołanymi związkowo art. 32 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu tego zarzutu Skarżący natomiast, po przedstawieniu poglądów Trybunału Konstytucyjnego zaprezentowanych w wyroku o sygn. K 50/13, koncentruje się jedynie na wykazaniu, że również w stanie prawnym istniejącym w Jego sprawie doszło do pominięcia ustawodawczego. Omówienie podobieństw w tych sytuacjach prawnych Skarżący podsumowuje stwierdzeniem o niezgodności art. 36 ust. 1 u.p.z.p. w zaskarżonym zakresie z prawem do równej dla wszystkich ochrony własności wyrażonym w art. 64 ust. 2 oraz zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarżący nie przedstawia, jakie są relewantne cechy wspólne właścicieli ograniczonych w prawie korzystania z nieruchomości na podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i ograniczonych w oparciu o inne uregulowania, które to cechy uzasadniają przyznanie im wszystkim roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Nie przeprowadza również testu proporcjonalności i nie prezentuje adekwatnych dowodów świadczących o konstytucyjnej niedopuszczalności przyznania różnym grupom właścicieli nieruchomości roszczeń odszkodowawczych na podstawie odrębnych aktów prawnych. Nie uzasadnia też w żaden sposób niezgodności zaskarżonego przepisu z pozostałymi wzorcami kontroli powołanymi w punkcie pierwszym *petitum* skargi.

Powyższe mankamenty uzasadnienia skargi konstytucyjnej sprzeciwiają się merytorycznej ocenie zarzutu z punktu pierwszego.

W drugim punkcie *petitum* skargi Skarżący wnosi o zbadanie zgodności art. 8 ustawy wprowadzającej z 2001 r. w związku z art. 84 ust. 1 u.o.k.ś. z czterema wzorcami kontroli. W uzasadnieniu tego zarzutu Skarżący w pierwszej kolejności przedstawia argumenty mające świadczyć o niezgodności kwestionowanego uregulowania z zasadą prawidłowej legislacji oraz z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji.

Nie wskazuje przy tym jednak w sposób niebudzący wątpliwości, z naruszeniem jakich praw i wolności konstytucyjnych wiąże niezgodność zaskarżonych przepisów z art. 2 Konstytucji.

Zasady konstytucyjne wywodzone z art. 2 Konstytucji, o czym była już mowa, nie mogą stanowić – w postaci przedstawionej w uzasadnieniu analizowanej skargi – samodzielnego wzorca kontroli.

W dalszej części uzasadnienia drugiego zarzutu Skarżący stwierdza, że w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 marca 2018 r., sygn. K 2/17, wątpliwości budzi zgodność art. 8 ustawy wprowadzającej z 2001 r. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W powołanym wyroku Trybunał orzekł o niezgodności z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przepisu art. 129 ust. 4 p.o.ś. przewidującego dwuletni termin zawity do wystąpienia z roszczeniami odszkodowawczymi.

W punkcie drugim *petitum* skargi konstytucyjnej Skarżący wniósł o zbadanie zgodności art. 8 ustawy wprowadzającej z 2001 r. w związku z art. 84 u.o.k.ś. m.in. z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przy wykorzystaniu zasady *falsa demonstratio non nocet* wydaje się dopuszczalne przyjęcie, że intencją Skarżącego było poddanie badaniu zaskarżonego uregulowania z wzorcem rekonstruowanym – podobnie jak w wyroku z 7 marca 2018 r., sygn. K 2/17 – z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarżący stwierdza, że wprowadzony art. 8 ustawy wprowadzającej z 2001 r. okres 2 lat i 9 miesięcy na wystąpienie z roszczeniem jest zbyt krótki i, oprócz niezgodności z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, prowadzi do naruszenia prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżone uregulowanie mogłoby być badane w powyższym zakresie w przypadku skargi powszechnej (*actio popularis*). W analizowanej skardze konstytucyjnej brak jest natomiast materialnej przesłanki w postaci osobistego interesu prawnego Skarżącego.

Przypomnieć bowiem należy, że Skarżący wniósł 14 września 2015 r. pozew o zobowiązanie pozwanego do złożenia oświadczenia woli. Podstawę roszczenia, oprócz przepisów Konstytucji, stanowił art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. Rozpoznające sprawę sądy stwierdziły, że Skarżącemu przysługiwało roszczenie o wykup nieruchomości wdrożone przepisem art. 84 ust. 1 u.o.k.ś. w związku z art. 8 ustawy wprowadzającej z 2001 r. Skarżący, kierując swoje żądania do organów administracji, powoływał się na przepis art. 84 ust. 1 u.o.k.ś., a Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 1992 r. uznał, że Skarżącemu przysługuje roszczenie z tego artykułu (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w W z lipca 2019 r., sygn. , s. 18).

Nawet stwierdzenie niekonstytucyjności art. 8 ustawy wprowadzającej z 2001 r. w związku z art. 84 ust. 1 u.o.k.ś. i przyjęcie, że roszczenie z tego ostatniego przepisu przedawnia się w ogólnym terminie 6 lat (lub 10 lat, jaki obowiązywał w czasie wnoszenia przez Skarżącego pozwu) z art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r., poz. 1360) nie spowodowałoby uwzględnienia wniesionego w 2015 r. przez Skarżącego pozwu. Brak jest zatem osobistego interesu Skarżącego w rozpoznaniu przez Trybunał Konstytucyjny drugiego zarzutu analizowanej skargi.

W uzasadnieniu zarzutu z punktu drugiego *petitum* skargi Skarżący w żaden sposób nie odniósł się do naruszenia wzorca kontroli z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W związku z powyższym również w odniesieniu do całości drugiego zarzutu postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

W trzecim punkcie *petitum* skargi konstytucyjnej wniesiono o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 8 ustawy wprowadzającej z 2001 r. w związku z art. 84 ust. 1 u.o.k.ś. we wskazanym w skardze zakresie. Skarżący podnosi, że kwestionowane uregulowanie różnicuje sytuację właścicieli, którzy zostali

ograniczeni w korzystaniu z nieruchomości, w porównaniu do właścicieli, którym przyznano roszczenia na podstawie art. 129 ust. 1 p.o.ś.

W odniesieniu do tak sformułowanego zarzutu, identycznie jak w przypadku zarzutu z punktu drugiego, przede wszystkim brak jest materialnej przesłanki skargi konstytucyjnej w postaci osobistego interesu prawnego Skarżącego. Stwierdzenie niekonstytucyjności zakwestionowanego uregulowania we wskazanym przez Skarżącego zakresie w żaden sposób nie mogłoby wpłynąć na treść wydanych przez sądy powszechne rozstrzygnięć – wobec braku obowiązującej pozytywnej regulacji materialnoprawnej stanowiącej podstawę roszczenia Skarżącego.

Ponadto Skarżący nie przedstawia adekwatnej argumentacji stanowiącej uzasadnienie zarzutu w odniesieniu do każdego powołanego wzorca kontroli. Samo wskazanie na różne przesłanki do wystąpienia z roszczeniami odszkodowawczymi na podstawie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz w oparciu o Prawo ochrony środowiska nie stanowi dowodu naruszenia zasady równości oraz równej ochrony prawa własności. Uzasadnienie dotyczące trzeciego zarzutu jest jedynie powierzchowne i w zasadzie ogranicza się do sformułowania samej tezy o niekonstytucyjności zakwestionowanego uregulowania.

Z powyższych względów całe postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Herhand
Zastępca Prokuratora Generalnego