



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt SK 96/22  
BAS-WAK-2368/22

Warszawa, 16 czerwca 2023 r.

1676

### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej J P z 3 czerwca 2019 r. (sygn. akt SK 96/22), jednocześnie – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wnoszę o **umorzenie** postępowania, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

1. W dniu 1 grudnia 2022 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej J P (dalej: skarżący) z dnia 3 czerwca 2019 r. (sygn. akt SK 96/22).

Przedmiotem kontroli skarżący uczynił art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2409; dalej: u.o.g.r.l.). Skarżący podniósł, że zakwestionowany przepis w zakresie, w jakim „stanowi podstawę do ignorowania przez organy administracji publicznej ostatecznych decyzji administracyjnych” – jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, a także – w zakresie w jakim „ingeruje w prawo własności, w szczególności w kwestię uzyskania zgody organu administracji publicznej na inwestycję polegającą na budowie elektrowni wiatrowej” – jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Przy czym Sejm zwraca uwagę, że w tytule pkt III-3.2 uzasadnienia skargi jako wzorzec kontroli przywołano „art. 21 ust. 1 w zw. z art. 61 ust. 3 Konstytucji”, chociaż z kontekstu całego pkt III-3.2 skargi wnioskować trzeba, że art. 61 ust. 3 Konstytucji został przywołany omyłkowo zamiast art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Zaskarżony przepis ma następujące brzmienie: „Przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”.

Trzeba doprecyzować, że ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. poz. 503; dalej: ustawa zmieniająca) wprowadziła zmiany do art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.l. Literalna treść ust. 1 art. 7 tej ustawy, który wyłącznie przywołuje skarżący w charakterze przedmiotu kontroli, nie uległa zmianie. Jednak ze względu na odwołanie w art. 7 ust. 1 do ust. 2 tego artykułu, zmianie uległ sposób stosowania ust. 1 art. 7 u.o.g.r.l. Zmiana ta polegała na wyłączeniu z treści art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.l. zwrotu „jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha”. W konsekwencji

obowiązkiem uzyskania zgody właściwego ministra zostało objęte przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III niezależnie od wielkości obszaru, tj. również jeśli obszar projektowany do takiego przeznaczenia nie przekracza 0,5 ha.

## **II. Stan faktyczny poprzedzający wystąpienie ze skargą konstytucyjną**

Skarżący prowadzi działalność gospodarczą pod nazwą P

Na mocy decyzji wydanej      grudnia 2012 r. na wniosek skarżącego (znak:      ; dalej: decyzja o warunkach zabudowy) Burmistrz      ustalił warunki zabudowy polegającej na budowie dwóch siłowni wiatrowych na działce o nr ewidencyjnym      wraz infrastrukturą towarzyszącą na działce o nr ewidencyjnym      w miejscowości D      gmina      .

Dnia      czerwca 2015 r. Starosta O      na wniosek skarżącego wydał decyzję (znak:      ) zatwierdzającą projekt budowy oraz udzielającą pozwolenia na budowę dwóch siłowni wiatrowych na działce o nr ewidencyjnym      w miejscowości D      gmina      . Decyzją z      grudnia 2015 r. (znak:      ) Wojewoda      utrzymał w mocy decyzję organu I instancji. Natomiast wyrokiem z      listopada 2016 r. w sprawie o sygn. akt      Wojewódzki Sąd Administracyjny w K      uchylił zaskarżoną decyzję Wojewody Świętokrzyskiego z      grudnia 2015 r. oraz decyzję organu I instancji w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę.

Wyrokiem z      stycznia 2019 r. w sprawie o sygn. akt      Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną w przedmiocie zaskarżenia wyroku WSA w K      z      listopada 2016 r. W uzasadnieniu do tego wyroku (s. 8) NSA stwierdził m.in., że „(...) zgodnie z podstawową zasadą porządku prawnego organy administracji orzekają na podstawie przepisów prawa obowiązujących w dacie podejmowania decyzji (art. 6 k.p.a.)”. Ponadto NSA dodał, że „słusznie wskazał Sąd I Instancji, że w rozpatrywanej sprawie organy architektoniczno-budowlane, powinny wziąć pod uwagę obowiązujące przepisy, tj. uwzględnić fakt, że w dniu 26 maja 2013 r. weszła w życie ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych”.

W tym stanie skarżący wystąpił ze skargą konstytucyjną wskazując, że ostateczne negatywne rozstrzygnięcie w jego sprawie nastąpiło w wyrokach NSA z stycznia 2019 r. w sprawie o sygn. akt \_\_\_\_\_ oraz stycznia 2019 r. w sprawie o sygn. akt \_\_\_\_\_.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 11 grudnia 2019 r. (sygn. akt Ts 87/19) skarżący został wezwany do uzupełnienia braków formalnych, m.in. poprzez „wskazanie jednego ostatecznego rozstrzygnięcia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W wykonaniu tego zarządzenia, w piśmie z 7 stycznia 2020 r. skarżący wskazał, że „ostateczne rozstrzygnięcie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji RP stanowi wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia stycznia 2019 r. w sprawie o sygn. akt \_\_\_\_\_”. Wobec powyższego należy stwierdzić, że skarga podlega rozpoznaniu w zakresie argumentów (twierdzeń) dotyczących sprawy objętej tylko tym wyrokiem NSA (dotyczących procesu budowlanego wyłącznie na działce o nr ewidencyjnym \_\_\_\_\_ położonej w miejscowości D \_\_\_\_\_ gmina Ć \_\_\_\_\_; dalej: przedmiotowa działka).

Wyrok NSA z stycznia 2019 r. w sprawie o sygn. akt \_\_\_\_\_ został doręczony pełnomocnikowi skarżącego 7 marca 2019 r. Orzeczenie to jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu. Skarga została nadana 4 czerwca 2019 r. (zob. zarządzenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 11 grudnia 2019 r. w sprawie o sygn. akt Ts 87/19).

### **III. Zarzuty skarżącego**

1. Pierwszy z zarzutów sformułowanych w skardze dotyczy niezgodności art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. z art. 2 Konstytucji „w zakresie w jakim stanowi podstawę do ignorowania przez organy administracji publicznej ostatecznych decyzji administracyjnych”.

Jak wskazano w skardze, po uzyskaniu przez skarżącego ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy a przed złożeniem wniosku o pozwolenie na budowę weszła w życie ustawa zmieniająca, która m.in. rozszerzała wymóg uzyskania zgody właściwego ministra na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze również na grunty o powierzchni nieprzekraczającej 0,5 ha. Zdaniem skarżącego, ostateczna decyzja o warunkach zabudowy dawała mu promesę, że będzie mógł w przyszłości zrealizować zamierzoną inwestycję. Natomiast ustawodawca,

nie wprowadzając odpowiednich przepisów przejściowych w zakresie zaostżenia wymogu uzyskania zgody właściwego ministra na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na nierolnicze, działając, w ocenie skarżącego, sprzecznie z zasadami państwa prawnego, którego „podstawowym celem jest zagwarantowanie pewności prawa oraz stabilności sytuacji prawnej obywateli powstałej w następstwie wydanych decyzji administracyjnych” (pkt III-3.1 skargi). Zdaniem skarżącego, „arbitralność ustawodawcy i kategoryczne zaostżenie normy określonej w art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych doprowadziły do tego, że skarżący nie jest w stanie wykonać ostatecznej decyzji, a nadto powstała sytuacja, która w znaczący sposób spowodowała utratę zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez niego prawa” (*ibidem*).

2. W *petitum* skargi podniesiono również zarzut niezgodności art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem skarżącego powołany art. 7 ust. 1 ustawy „w sposób znaczący oraz znacznie przekraczający prawnie dopuszczalną ingerencję w prawo własności” ogranicza możliwość dysponowania mieniem przez właściciela. Przepis ten uniemożliwia bowiem skarżącemu wybudowanie elektrowni wiatrowej na przedmiotowej działce.

#### **IV. Analiza formalna**

1. Stosownie do art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

W świetle ugruntowanego poglądu Trybunału, w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną na każdym etapie postępowania bada on, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkująca umorzeniem postępowania (zamiast wielu zob. wyrok TK z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt SK 35/15 i powołane tam orzecznictwo sądu konstytucyjnego). W wypadku stwierdzenia przeszkody formalnej na etapie służącym merytorycznemu rozpoznaniu skargi, Trybunał umarza postępowanie, albowiem pozytywny wynik wstępnej kontroli skargi – przewidzianej

w art. 61 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o TK) – nie przesądza definitywnie o dopuszczalności późniejszego jej rozpoznania co do *meritum* (zob. postanowienie pełnego składu TK z 15 listopada 2018 r., sygn. akt SK 5/14). Dopiero bowiem szczegółowa analiza okoliczności sprawy prowadzona na etapie jej merytorycznego rozpoznania pozwala ostatecznie ustalić, czy skarga spełnia wymogi Konstytucji i ustawy o TK.

2. Skargę konstytucyjną wnosi się „na zasadach określonych w ustawie”, przy czym chodzi o ustawę, która określa „organizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem” (art. 197 Konstytucji), *de lege lata* – ustawę o TK. Jak podkreśla Trybunał, wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji uprawnienie do złożenia skargi konstytucyjnej może być realizowane jedynie w zakresie przewidzianym w ustawie o TK i po spełnieniu określonych w niej wymagań formalnych (postanowienie pełnego składu TK z 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13).

Do formalnych wymogów skargi konstytucyjnej, określonych w treści art. 53 ust. 1 ustawy o TK, należą m.in.: wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób, zostały naruszone (pkt 2) oraz 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 (pkt 3). W ocenie Sejmu, niniejsza skarga nie spełnia wymienionych wymagań. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał bowiem, że wypełnienie tych wymogów, w tym ciężar dowodu w procedurze kontroli norm prawnych, spoczywa na podmiocie inicjującym postępowanie. Z obowiązku tego Trybunał Konstytucyjny nie może zwolnić skarżącego, działając z własnej inicjatywy (zob. postanowienia TK z: 13 kwietnia 2021 r., sygn. akt SK 54/19; 17 listopada 2020 r., sygn. akt Ts 147/19). W szczególności nie jest rolą Trybunału Konstytucyjnego wskazanie i analizowanie innych niż artykułowane przez skarżącego wolności lub praw, które potencjalnie mogłyby być naruszone w danym stanie faktycznym. Nie jest wystarczające „sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności przepisu wraz z przytoczeniem literalnego brzmienia wzorca kontroli”. Skarżący nie może wyłącznie ograniczyć się do twierdzenia, że zasadne jest wniesienie przez niego skargi bez przedstawienia

konkretnych i przekonujących dowodów na jej poparcie (zob. wyrok TK z 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12).

Analiza skargi konstytucyjnej z perspektywy warunków dopuszczalności jej merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny skłania Sejm do poczynienia następujących, niżej przedstawionych uwag i towarzyszących im wniosków procesowych.

3. W pierwszej kolejności należy odnieść się do podstaw kontroli, z którymi skarżący konfrontuje kwestionowaną regulację.

Po pierwsze, jako samodzielny wzorzec kontroli względem art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. wskazano w *petitum* skargi art. 2 Konstytucji, co przede wszystkim skłania do rozważenia możliwości oceny kwestionowanej regulacji z perspektywy tego postanowienia konstytucyjnego. Wymaga przy tym zaakcentowania, że Trybunał, odnosząc się do art. 2 Konstytucji, wielokrotnie wypowiadał się na temat dopuszczalności powoływania tego przepisu jako wzorca kontroli w skardze konstytucyjnej: „[n]ie ma wątpliwości, że możliwość ta jest wyjątkowa i ma charakter pomocniczy. Mogłaby się pojawić w dwóch przypadkach. Po pierwsze, gdyby skarżący wywiódł z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które nie zostały wyraźnie wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych; wówczas przepis ten mógłby być samodzielnym wzorcem kontroli. Po drugie, jeżeli skarżący odwołałby się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia i wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym; wówczas art. 2 Konstytucji mógłby pełnić funkcję pomocniczego wzorca kontroli, występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym dotyczącym konkretnego prawa człowieka (zob. np. wyrok z 28 października 2010 r. w sprawie sygn. SK 19/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 83 i powołane tam orzecznictwo)” (postanowienie TK z 19 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 1/17).

W pkt III-3.1 skargi przedstawiona została szeroka (kilkustronicowa) analiza art. 2 Konstytucji, w dużej części polegająca na przytaczaniu stanowisk przedstawicieli doktryny lub orzecznictwa konstytucyjnego, jednak w przeważającej części w oderwaniu od stanu faktycznego niniejszej sprawy. Analiza ta sprowadza się do komentowania kolejnych zasad, które wynikają lub są powiązane z zasadą demokratycznego państwa prawnego. W analizie tej można odnaleźć kilka ogólnych nawiązań do stanu faktycznego niniejszej sprawy. Nie artykułuje się jednak wyraźnie,

jakie konkretnie konstytucyjnie chronione prawo lub wolność (które można wywieść z art. 2 Konstytucji lub z zasad wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego), zdaniem skarżącego, zostały naruszone i w jaki sposób.

W kontekście niniejszej sprawy skarżący jedynie ogólnie przywołuje wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony praw słusznie nabytych i interesów w toku, a jako źródło nabycia praw, które w jego ocenie zostały naruszone, wskazuje ostateczną decyzję o warunkach zabudowy. Skarżący stwierdził, że „kategoryczne i arbitralne zaostrezenie normy określonej w art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych doprowadziło do tego, że skarżący nie jest w stanie wykonać ostatecznej decyzji [o warunkach zabudowy – uwaga własna], a ponadto powstała sytuacja, która w znaczny sposób spowodowała utratę zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez niego prawa” (pkt III-3.1 skargi). W pkt IV skargi skarżący twierdzi, że „szereg nieprawidłowości, których dopuścił się ustawodawca podczas procesu legislacyjnego”, którymi – zdaniem skarżącego – było „bezpośrednie zastosowanie ustawy, brak uwzględnienia interesów w toku, zasady poszanowania praw słusznie nabytych” doprowadziło do niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu.

Sejm podkreśla, że skarżący w żadnym miejscu w skardze nie pomieścił argumentów przemawiających na rzecz zarzutu niezgodności materialnej treści zaskarżonego przepisu (art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l.) z jakąkolwiek zasad pochodnych wywodzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), a tym samym nie dochował obowiązku stosownego uzasadnienia skargi, wynikającego z art. 53 ust. 1 pkt. 3 ustawy o TK. Z analizy uzasadnienia skargi można natomiast wywieść, że w gruncie rzeczy skarżący nie kwestionuje konstytucyjności treści przepisu art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l., lecz brak wprowadzenia przez ustawodawcę do ustawy zmieniającej przepisu przejściowego, który określałby zakres przedmiotowy zastosowania nowych regulacji. Zresztą w podsumowaniu skargi skarżący wyraźnie stwierdził, że „nie neguje potrzeby nowelizacji przepisów, jak również wprowadzenia większej ochrony gruntów” oraz odwołuje się do potrzeby „wprowadzenia przepisów przejściowych, które ustanowiłyby przedmiotowe zmiany w czasie” (pkt IV skargi).

Skarżący twierdzi, że „w niniejszej sprawie nie istniały przesłanki do wprowadzenia zasady bezpośredniego działania nowego prawa bowiem przedmiotowa kwestia dotyczyła praw słusznie nabytych – skarżący dysponował ostateczną decyzją [o warunkach zabudowy – uwaga własna] wobec czego ustawodawca powinien przewidzieć taki przypadek i zdecydować się na wprowadzenie



przepisów przejściowych, które umożliwiłyby zakończenie sprawy pod rządami przepisów poprzednio obowiązujących. Wskazać należy również na krótkie *vacatio legis*, które w żadnym stopniu nie pozwoliło na zakończenie inwestycji przez skarżącego” (pkt III-3.2. ostatni paragraf skargi).

Analiza uzasadnienia skargi prowadzi zatem do wniosku, że istotą zarzutów skarżącego jest to, że ustawodawca nie wprowadził przepisów intertemporalnych do ustawy zmieniającej, co w ocenie skarżącego spowodowało naruszenie jego praw nabytych w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

4. W ten sposób zgłaszana wątpliwość konstytucyjna skarżącego nakazuje rozstrzygnąć o zakwalifikowaniu braku wprowadzenia przez ustawodawcę postulowanego przez skarżącego przepisu przejściowego w perspektywie kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Należy przypomnieć, że: „istnieją w tej mierze dwa, różniące się od siebie, stany: zaniechanie prawodawcze (właściwe, absolutne) oraz pominięcie prawodawcze (zaniechanie względne, luka tetyczna, unormowanie niepełne, regulacja fragmentaryczna)” (postanowienie TK z 15 maja 2019 r., sygn. akt SK 12/16). Podstawowym zagadnieniem jest wobec tego ustalenie, czy przedmiotem kontroli jest podlegające kognicji sądu konstytucyjnego tzw. pominięcie ustawodawcze, czy też wykraczające poza jego kompetencje orzecznicze zaniechanie ustawodawcze (postanowienie TK z 15 maja 2019 r., sygn. akt SK 12/16). W nauce prawa podkreśla się brak wyraźnych kryteriów, według których można odróżnić zaniechanie od pominięcia (zob. P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze [w:] Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, Kraków 2007, s. 398, 403-404). Jednocześnie dostrzega się ścisły związek między dopuszczalnością orzekania o tzw. pominięciach ustawodawczych a obowiązkiem państwa zapewnienia realizacji konstytucyjnych praw i wolności (*ibidem*, s. 401 i n.).

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że niekonstytucyjność prawa może wynikać z braku odpowiednich przepisów normujących problemy intertemporalne (wyrok TK z 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03). Zarówno nieustanowienie norm intertemporalnych w ogóle, jak i rozstrzygnięcie kwestii międzyczasowych w sposób prowadzący do naruszenia praw nabytych albo interesów w toku, czy wreszcie powstania sytuacji niepewności u adresatów norm prawnych spowodowanej

niejasnością co do rozstrzygnięcia problemu intertemporalnego, narusza art. 2 Konstytucji.

Na wstępie tych rozważań należy jednak podkreślić, że skarżący przywołuje jedynie ostateczną decyzję o warunkach zabudowy, która w jego ocenie miałaby stanowić źródło nabycia przez niego podmiotowego prawa lub ekspektatywy takiego prawa, jednak nie wskazuje (nie nazywa) jakie w ten sposób nabyte prawo podmiotowe zostało naruszone (i w jaki sposób) poprzez niewprowadzenie przez ustawodawcę do ustawy zmieniającej przepisów przejściowych.

5. W ocenie Sejmu, nie można przyznać racji twierdzeniom skarżącego, że poprzez otrzymanie ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy niejako automatycznie nabył on prawo do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę dwóch elektrowni wiatrowych na przedmiotowej działce, a w konsekwencji prawo do rozpoczęcia i przeprowadzenia danego procesu budowlanego. W konsekwencji Sejm nie podziela zapatrywania skarżącego, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia prawa słusznie nabytego przez skarżącego, wobec czego Sejm uznaje zarzut naruszenia praw podmiotowych za bezprzedmiotowy.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego: „Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych jak i prywatnych. Poza zakresem stosowania tej zasady znajdują się natomiast sytuacje prawne, które nie mają charakteru praw podmiotowych ani ekspektatyw tych praw” (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99). Zakres stosowania zasady ochrony praw nabytych obejmuje zatem tylko takie wypadki, w których dana regulacja prawna stanowi źródło praw podmiotowych bądź ekspektatywy tych praw. Zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie.

Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się odnośnie charakteru i znaczenia decyzji o warunkach zabudowy (zob. wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 37/06). W drugim z powołanych orzeczeń sąd konstytucyjny stwierdził, że „Nie może mieć tu znaczenia termin uzyskania ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy, bo ma ona charakter wyłącznie informacyjny i – sama

przez się – nie kształtuje praw ani obowiązków inwestora, wynikających wprost z ustaw (co oczywiście nie przeczy obowiązkowi jej uzyskania)” (wyrok o sygn. akt P 37/06). „Decyzje o warunkach zabudowy nie tworzą *per se* porządku prawnego i nie mają charakteru konstytutywnego, a – nieco upraszczając – przyjąć można, że stanowią szczegółową urzędową informację o tym, jaki obiekt i pod jakimi warunkami inwestor może na danym terenie wybudować bez obrazy przepisów prawa” (wyrok TK z 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 37/06). Jednak we wcześniejszym wyroku pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2001 r. (sygn. akt K 27/00) wskazano, że „W doktrynie prawa administracyjnego prezentowane są różne stanowiska dotyczące charakteru i znaczenia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Według niektórych przedstawicieli doktryny decyzja taka jest aktem informacyjnym i nie ma charakteru decyzji administracyjnej (tak m.in. S. Jędrzejewski, *Nowe prawo budowlane*, Bydgoszcz 1994, s. 23-24). Zgodnie z innym poglądem, decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu stanowi decyzję administracyjną w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego (m.in. W. Szwajdler, *Zagospodarowanie przestrzenne. Regulacja Prawna*, Toruń 1995, s. 195-197). Prezentowany jest również pogląd, że w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przeważają elementy informacyjne, jednakże zawiera ona również pewne elementy władcze. W konsekwencji decyzja ta jest decyzją administracyjną, ale posiada szereg cech szczególnych (tak m.in. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne. Nowe instytucje prawne*, „Samorząd Terytorialny” nr 6/1995, s. 58). Wśród cech szczególnych wymienia się m.in. fakt, że decyzja ta nie rodzi prawa do terenu i nie narusza praw własności ani uprawnień osób trzecich, a także wskazuje się na ograniczone ramy czasowe jej obowiązywania. Decyzja wygasa z chwilą uzyskania pozwolenia na budowę przez inny podmiot, a także w razie zmiany plany zagospodarowania przestrzennego, jeżeli nie została wydana decyzja o pozwoleniu na budowę. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje, że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zawiera nie tylko pewne elementy informacyjne, ale kształtuje prawa i obowiązki inwestora, tym samym „rozstrzyga sprawę administracyjną i ma cechy decyzji administracyjnej w znaczeniu materialno-prawnym, a więc jest aktem stosowania normy prawa administracyjnego pośrednio kształtującej sytuację prawną adresata” (wyrok NSA z 25 października 1995 r., sygn. SA/Gd 1094/95). W konsekwencji przyjmuje się, że obowiązujące przepisy ustawowe nie zawierają wprawdzie gwarancji,

że zasady zagospodarowania danego terenu nie zostaną zmienione, jednak należy podkreślić, że decyzja ostateczna o warunkach zabudowy również kształtuje sytuację prawną jej adresatów (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00).

Także w doktrynie wywodzony jest wniosek, że zarówno w piśmiennictwie jak i w orzecznictwie wyrażane są różne stanowiska odnośnie charakteru decyzji o warunkach zabudowy i wskazuje się na konstytutywne elementy tej decyzji (zob. P. Daniel, *Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 10, s. 9-19 i cytowane tam orzecznictwo). Konstytutywny charakter decyzji o warunkach zabudowy upatruje się, po pierwsze, w tym, że „ostateczna decyzja o warunkach zabudowy uprawnia inwestora do przejścia do dalszego etapu procesu inwestycyjnego, jakim jest wystąpienie do właściwego organu architektoniczno-budowlanego z wnioskiem o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę” (*ibidem*). „Decyzja o warunkach zabudowy kończy jedynie pierwszy etap procesu inwestycyjnego i daje inwestorowi prawo do wystąpienia do organu architektoniczno-budowlanego z wnioskiem o udzielenie pozwolenia na budowę” (*ibidem*).

Drugim argumentem wskazującym na konstytutywny charakter decyzji o warunkach zabudowy jest argument dotyczący związania decyzją o warunkach zabudowy organu wydającego decyzję o pozwoleniu na budowę (zob. P. Daniel, *op. cit.*, s. 9-19). Są jednak różne stanowiska odnośnie zakresu tego związania (*ibidem*). Wyraża się pogląd, że decyzja o warunkach zabudowy przesądza jedynie o tym, czy w świetle występującej na danym terenie zabudowy jej realizacja będzie stanowić kontynuację zarówno owej zabudowy, jak i funkcji. Organ architektoniczno-budowlany związany jest więc ustaleniami decyzji o warunkach budowlanych w zakresie, w jakim dopuszczają one realizację inwestycji z uwagi na istniejący ład przestrzenny (*ibidem*). Uzyskanie ostatecznego pozwolenia na budowę zależy natomiast nie tylko od spełnienia przez planowane przedsięwzięcie wymagań ładu przestrzennego, ale od wielu innych wymagań prawa materialnego określonych w kilku ustawach, w tym wymagań prawa ochrony środowiska. Natomiast według innego stanowiska „można zasadnie twierdzić, że uchwalając plan miejscowy (jeśli tylko nie wprowadza on zakazu zabudowy albo nie przeznaczają cudzego terenu na cele publiczne) albo wydając decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (w przypadku braku planu miejscowego), organy gminy znoszą ustawową przeszkodę (zakaz) w korzystaniu z prawa do dokonywania zmiany zagospodarowania terenu,

do którego ma się tytuł prawny. Kształtują zatem sposób wykonywania prawa własności konkretnych nieruchomości, albowiem znoszą ustawowo ustanowione prewencyjne ograniczenia w zakresie korzystania z prawa własności konkretnych nieruchomości” (M. Szewczyk, *Zasada ograniczonego prawa zagospodarowania terenu, do którego ma się tytuł prawny* [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, M. Szewczyk, M. Kruś, Z. Leoński, Warszawa 2019, Lex). Wyrażany jest też pogląd, że na podstawie decyzji o warunkach zabudowy nie można rozpocząć realizacji inwestycji, co przesądza o tym, że nie narusza ona żadnych praw i nie powoduje wyrządzenia znacznej szkody lub nieodwracalnych skutków (postanowienie NSA z: 10 stycznia 2008 r., sygn. akt II OZ 1355/2007; 13 października 2011 r., sygn. akt II OZ 964/2011).

Decyzja o warunkach zabudowy nie jest aktem upoważniającym do rozpoczęcia lub kontynuowania procesu budowlanego. Dopiero uzyskanie ostatecznej decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę dawałoby skarżącemu, zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 682; dalej: ustawa – Prawo budowlane), prawo do rozpoczęcia i prowadzenia procesu budowlanego w ciągu trzech lat (takiego prawa nie przyznawała decyzja o warunkach zabudowy). Odnosząc powyższe do stanu faktycznego stanowiącego podstawę skargi konstytucyjnego wskazania wymaga, że w dniu czerwca 2013 r. skarżący złożył do właściwego organu wnioski o wydanie pozwolenia na budowę dwóch elektrowni wiatrowych na przedmiotowej. Właściwy organ wydał wnioskowaną decyzję czerwca 2015 r. (decyzja nr z czerwca 2015 r. o pozwoleniu na budowę, znak: ). Decyzja ta została zaskarżona i nie uzyskała waloru ostateczności. Natomiast kwestionowana przez skarżącego zmiana u.o.g.r.l. weszła w życie w dniu 26 maja 2013 r., tj. przed złożeniem wniosku o wydanie pozwolenia na budowę.

6. Powyższe wywody nie stoją jednak w kontrze do stwierdzenia braku zidentyfikowania w skardze naruszonego konstytucyjnego prawa lub wolności. W ocenie Sejmu niewskazanie przez skarżącego prawa lub wolności, które mogłyby zostać naruszone poprzez niewprowadzenie przepisów intertemporalnych do ustawy zmieniającej (wywodzone z art. 2 Konstytucji, w tym zasady praw słusznie nabytych), skutkuje tym, że skarżący nie dochował obowiązku stosownego uzasadnienia skargi, wynikającego z art. 53 ust. 1 pkt. 3 ustawy o TK, a tym samym przesądza

o konieczności **umorzenia** postępowania w zakresie pierwszego ze wskazywanych w *petitum* skargi wzorców kontroli. Jednak dla wzmocnienia argumentacji, warto powrócić do zasygnalizowanej powyżej potrzeby rozstrzygnięcia, czy kwestionowany przez skarżącego brak wprowadzenia przez ustawodawcę przepisu przejściowego do ustawy zmieniającej podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

W treści w art. 2 Konstytucji wyrażona jest nie tylko analizowana zasada praw słusznie nabytych, ale też zasada ochrony interesów w toku. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego również zasadzie ochrony interesów w toku nie można przypisywać charakteru absolutnego, gdyż zmienność prawa jest elementem, z którym muszą się liczyć obywatele. Należy przypomnieć ugruntowane i trudne do zakwestionowania stanowisko, że ustawodawca „może nowelizować prawo, także na niekorzyść obywateli, jeżeli odbywa się to w zgodzie z Konstytucją” (orzeczenie TK z 19 listopada 1996 r., sygn. akt K 7/95). W wyroku z 8 listopada 2006 r. (sygn. akt K 30/06) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że brak przepisów przejściowych nie w każdym wypadku można kwalifikować jako naruszający art. 2 Konstytucji. „Jeżeli zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji na skutek braku regulacji intertemporalnej miałby się ostać, wówczas wnioskodawca musiałby wykazać, że ten brak powoduje naruszenie chociażby takich zasad konstytucyjnych, jak zasada bezpieczeństwa prawnego czy zasada ochrony praw nabytych, a dodatkowo nie znajduje uzasadnienia w potrzebie ochrony wartości konstytucyjnych”.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej wyroku „ustawodawca ma dużą swobodę przy wyborze zasad regulujących sytuacje międzyczasowe” (zob. też wyroki TK z: 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 10 maja 2004 r., sygn. akt SK 39/03; 10 grudnia 2007 r., sygn. akt P 43/07). Brak przepisów przejściowych nie przesądza sam przez się o luce w zakresie regulacji intertemporalnej. W orzecznictwie ukształtowały się trzy podstawowe zasady intertemporalnego prawa administracyjnego, które znajdują zastosowanie w braku zawarcia przepisów przejściowych w nowej ustawie (zob. M. Koralewski, *Zasady intertemporalnego prawa administracyjnego*, LEX/el. 2022). Jeżeli brak wyraźnie wyrażonej woli ustawodawcy, sąd i inne organy stosujące prawo muszą kwestię intertemporalną rozstrzygnąć na podstawie tych właśnie reguł, mając wybór między zasadą dalszego działania ustawy dawnej i zasadą bezpośredniego skutku ustawy nowej. Milczenie ustawodawcy co do reguły intertemporalnej należy uznać za przejaw jego woli bezpośredniego działania

nowego prawa, chyba że przeciw jej zastosowaniu przemawiają ważne racje systemowe lub aksjologiczne (zob. orzeczenie TK z 11 kwietnia 1994 r., sygn. akt K 10/93; wyrok TK z 1 lipca 2003 r., sygn. akt P 31/02).

Rozstrzygnięcie o niekonstytucyjności braku przepisów intertemporalnych powinno mieć charakter wyjątkowy. Mogłoby bowiem stanowić niedopuszczalne przejmowanie przez sąd kompetencji ustawodawczych. Trybunał Konstytucyjny – jak sam podkreśla – musi podchodzić z ostrożnością do tego rodzaju zarzutów, aby działalnością orzeczniczą nie wkraczać w sferę tworzenia prawa zastrzeżoną, co do zasady, dla władzy ustawodawczej. Możliwość oceny konstytucyjności pominięć prawodawczych powinna zatem podlegać regule *exceptiones non sunt extendendae* (postanowienia TK z: 25 listopada 2015 r., sygn. akt Ts 248/13; 1 marca 2017 r., sygn. akt K 13/14). Trzeba bowiem podkreślić, że: „zarzuty (...) nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę” (zob. np. wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00). Częstymi cechami, charakteryzującymi pominięcia prawodawcze, są przypadkowość regulacji, jej absurdalność albo oczywista dysfunkcjonalność (zob. wyroki TK z: 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97; 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03; 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07 oraz postanowienia TK z: 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02; 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09; 5 marca 2013 r., sygn. akt K 4/12; 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14; 15 maja 2019 r., sygn. akt SK 12/16).

Przenosząc poczynione ustalenia na grunt niniejszej sprawy, w celu dalszej aplikacji wypracowanych w orzecznictwie konstytucyjnym kryteriów kwalifikacji braku legislacyjnego jako pominięcia bądź zaniechania prawodawczego, należy przede wszystkim zaznaczyć, że *in casu* brak przepisów przejściowych w ustawie zmieniającej jest efektem intencjonalnego i uzasadnionego zaniechania ustawodawcy i nie można mu przypisać charakteru luki tetycznej.

Sejm nie może zgodzić się z twierdzeniami skarżącego, że w niniejszej sprawie miała miejsce „nagła, nieoczekiwana, a ponadto kategoryczna zmiana przepisów” (pkt III-3.1 skargi). Ustawa zmieniająca nie wprowadziła kategorycznego zakazu zmiany przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne, nawet tych najcenniejszych dla produkcji rolnej. Ustawodawca jedynie rozszerzył ograniczenie w dowolnym przekształcaniu gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III również, jeśli obszar projektowany do takiego przeznaczenia nie przekracza

0,5 ha – poprzez konieczność uzyskania zgody właściwego ministra. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (druk sejmowy nr 688/VII kadencja Sejmu) wpłynął do Sejmu dnia 11 kwietnia 2012 r. Ustawa zmieniająca weszła w życie 26 maja 2013 r. Podstawowe standardy poprawnej legislacji przy zmianach ustawy zostały zapewnione, tzn. zmiana nastąpiła przy zachowaniu odpowiedniej *vacatio legis*. Wejście w życie przepisów ustawy zmieniającej zostało uregulowane w sposób jednorodny, tj. w treści art. 2 ustawy zmieniającej stwierdza się, że „Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia”. Ustawa zmieniająca nie zawiera żadnych przepisów o charakterze intertemporalnym. Brak tych przepisów nie skutkowało powstaniem sytuacji niepewności u adresatów norm prawnych, spowodowanej niejasnością co do rozstrzygnięcia problemu intertemporalnego. Brak ten nie powodował absurdalności albo oczywistej dysfunkcyjności zmian wprowadzanych ustawą zmieniającą. W treści uzasadnień wyroków wydanych w niniejszej sprawie (tj. wyroku WSA w Kielcach z 9 listopada 2016 r., sygn. akt II SA/Ke 156/16 oraz wyroku NSA z 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 503/17) sądy administracyjne jako kwestię oczywistą przyjęły, że brak przepisów przejściowych w ustawie zmieniającej spowodował, iż od dnia 26 maja 2013 r. (tj. wejścia w życie ustawy zmieniającej) istnieje obowiązek stosowania nowego brzmienia art. 7 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. Innymi słowy, brak przepisów przejściowych w ustawie zmieniającej nie powodował niemożności lub trudności w zakresie stosowania nowej zasady dotyczącej przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III. W uzasadnieniu wyroku z 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II OSK 503/17 (s. 10), NSA stwierdził m.in., że „zmiana przepisów powszechnie obowiązującego prawa i bezpośrednie zastosowanie przepisów nowych, przy braku przepisów przejściowych, do postępowań administracyjnych, w tym przypadku postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę nie może być co do zasady uznane za naruszenie art. 2 Konstytucji”.

W ocenie Sejmu skarżący nie wykazał, że przedmiotowa zmiana w u.o.g.r.l. nie znajdowała uzasadnienia w potrzebie ochrony wartości konstytucyjnych. W treści uzasadnienia skargi skarżący nie odpowiedział przede wszystkim na pytanie, dlaczego należałoby dać priorytet jego interesowi ponad inne wartości konstytucyjnie chronione. Rezygnacja przez ustawodawcę z przepisów przejściowych była natomiast



spowodowana koniecznością ochrony innych wartości konstytucyjnych, tj. troską o dobro publiczne, jakim jest środowisko i bezpieczeństwo żywnościowe.

Nie budzi wątpliwości konstytucyjny charakter zadania państwa w postaci konieczności ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa obywateli, które obejmuje m.in. bezpieczeństwo żywnościowe. W myśl art. 5 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. „Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych”, a „władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska” (art. 74 ust. 2 i 4 Konstytucji). Zgodnie zaś z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska”.

Grunty rolne stanowią element środowiska. Zgodnie bowiem z legalną definicją środowiska pomieszczoną w art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.), środowisko jest to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi. Celem u.o.g.r.l. jest ochrona gruntów rolnych i leśnych przed ich przekształceniem na innego rodzaju grunty. Podstawowym środkiem ochrony tych gruntów jest wprowadzenie ograniczenia w ich przeznaczaniu na grunty nierolnicze i nieleśne, co zostało sformułowane w art. 3 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Trzeba przywołać też cel projektu ustawy zmieniającej (druk sejmowy nr 688, VII kadencji Sejmu). Z jego uzasadnienia wynika, że przepisy u.o.g.r.l. przed ich zmianą, z uwzględnieniem ich wykładni, nie zapewniały należytej ochrony tego rodzaju gruntom. Zmiana przepisów miała przede wszystkim na celu przeciwdziałanie praktyce obchodzenia prawa przez inwestorów, tj. niejako „wyłuskiwania” kawałek po kawałku kolejnych działek ze zwartego kompleksu sąsiadujących ze sobą użytków rolnych klas I-III, po to, aby obejść ustawowy obowiązek uzyskania zgody właściwego ministra na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze tych gruntów rolnych o powierzchni przekraczającej 0,5 ha. Taka praktyka dzielenia obszarów była sprzeczna z funkcją, jaką miał spełniać przepis art. 7 u.o.g.r.l., tj. zapewnienia ochrony gruntów przed pochopnym wykorzystywaniem terenów o wysokiej użyteczności dla

produkcji rolnej na inne cele (zob. P. Korzeniowski, *Cele i funkcje ochrony prawnej gruntów rolnych i leśnych*, „Prawo i Środowisko” 2012, nr 3, s. 111–124). Praktyce tej sprzyjało ukształtowane orzecznictwo sądów przyjmujące liberalną i korzystną dla inwestorów interpretację pojęcia „zwarty obszar projektowany na cele nierolnicze i nieleśne”. Trudno byłoby zatem dowieść, że działanie prawodawcy polegające na przyjęciu ustawy zmieniającej było działaniem nadmiernym i problem ten mógł zostać rozwiązany innymi (łagodniejszymi) środkami. Ustawodawca zaś ma konstytucyjny obowiązek zapewnienia rzeczywistej ochrony gruntów rolnych.

Nie można zgodzić się z twierdzeniem skarżącego zawartym w pkt III-3.1 skargi, że odwoływanie się do uzasadnienia projektu ustawy powinno stanowić wyłącznie domenę dyskusji akademickich i nie może być wykorzystywane w procesie stosowania prawa. Warto podkreślić, że również Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach posiłkował się treścią uzasadnień projektów ustaw, aby wskazać, jaki cel (argumenty) przyświecały ustawodawcy, który nowelizował daną ustawą (zob. m.in. wyroki TK z: 17 października 2005 r., sygn. akt K 6/04; 10 stycznia 2005 r., sygn. akt K 31/03). Wykładnia celowościowa jest jedną z wykładni przepisu w procesie jego stosowania. Wykładnia celowościowa ma bowiem służyć ustaleniu znaczenia określonego przepisu prawnego zgodnie z celem, jaki ustawodawca określił dla tego przepisu. Cel (w tym odpowiedź na pytanie, dlaczego ustawodawca wprowadził do systemu prawa daną normę i dlaczego ta norma przybrała właśnie taki kształt) można najczęściej odnaleźć odwołując się do prac legislacyjnych nad danym projektem ustawy, w tym do treści uzasadnienia projektu ustawy.

Co więcej, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że spoczywający na ustawodawcy obowiązek poszanowania interesów w toku aktualizuje się wówczas, gdy łącznie zostaną spełnione trzy przesłanki: 1) przepisy prawa wyznaczają pewien horyzont czasowy dla realizowania określonych przedsięwzięć; 2) dane przedsięwzięcie jest rozłożone w czasie; 3) jednostka faktycznie rozpoczęła realizację danego przedsięwzięcia w okresie obowiązywania danej regulacji (zob. orzeczenie TK z 15 lipca 1996 r., sygn. akt K 5/96 oraz wyroki TK z: 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97; 5 stycznia 1999 r., sygn. akt K 27/98; 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 1 lipca 2003 r., sygn. akt P 31/02). W razie zaistnienia powyższych przesłanek ustawodawca, zmieniając „reguły gry”, ma obowiązek ustanowienia przepisów przejściowych umożliwiających dokończenie przedsięwzięć ekonomicznych stosownie do przepisów obowiązujących w chwili ich rozpoczynania albo stworzenia obywatelowi

innych możliwości dostosowania się do zmienionej sytuacji prawnej. Wówczas naruszenie – tak rozumianego – obowiązku poszanowania „interesów w toku” (a najczęstszą postacią takiego naruszenia jest brak jakichkolwiek przepisów przejściowych) należy traktować jako naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a tym samym naruszenie art. 2 Konstytucji (zob. m.in. wyrok TK z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09).

W ocenie Sejmu, również te przesłanki nie zaistniały na gruncie niniejszej sprawy. Skarżący faktycznie nie rozpoczął realizacji planowanego przedsięwzięcia przed wejściem w życie ustawy zmieniającej. Ostateczna decyzja o warunkach zabudowy nie przyznawała mu bowiem prawa do rozpoczęcia i przeprowadzenia procesu budowlanego. Dopiero ostateczna decyzja w przedmiocie pozwolenia na budowę dawałaby skarżącemu prawo do rozpoczęcia w ciągu trzech lat planowanego procesu budowlanego. Ustawodawca nie gwarantował braku zmiany przez określony czas treści art. 7 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. (tj. utrzymania przez określony czas ustawowego wymogu uzyskania zgody właściwego ministra na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze wyłącznie w stosunku do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III o powierzchni przekraczającej 0,5 ha). Wręcz przeciwnie, ustawodawca systematycznie zaostrzał regulacje dotyczące ochrony gruntów rolnych.

Reasumując poczynione ustalenia, w opinii Sejmu, zarzut niewprowadzenia przepisów przejściowych do ustawy zmieniającej, co byłoby elementem pożądanym przez skarżącego, należy kwalifikować jako skargę na zaniechanie ustawodawcze, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Ustalenie to uzasadnia sformułowanie wniosku o **umorzenie** postępowania w zakresie badania zgodności art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. z art. 2 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Dodatkowym argumentem wspierającym ten wniosek procesowy jest fakt, że skarżący nie wykazał, jakie prawo nabyte w niniejszej sprawie (w tym konstytucyjnie chronione) mogło zostać naruszone poprzez brak przepisu przejściowego w ustawie zmieniającej (wywodzone z art. 2 Konstytucji, w tym zasady praw słusnie nabytych). Skarżący nie powołał argumentów oraz dowodów na poparcie tego, że wartościom konstytucyjnym, dla ochrony których ustawodawca zdecydował o braku przepisów przejściowych w ustawie zmieniającej (a przez to ograniczył hipotetyczne prawa nabyte) nie można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwa przed

wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych. Innymi słowy, skarżący nie wykazał, że brak przepisu przejściowego w ustawie zmieniającej nie znajduje uzasadnienia w potrzebie ochrony wartości konstytucyjnych.

7. Jako kolejne wzorce kontroli względem art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. wskazano w *petitum* skargi art. 21 ust. 1 („Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”) oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji („Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”) Odnosząc się do treści powołanych wzorców należy stwierdzić, że bez wątplenia odnoszą się one wyłącznie do prawa własności. Nie dotyczą natomiast innych praw majątkowych, w tym dzierżawy.

Odwołując się do stanu faktycznego stanowiącego podstawę skargi wskazać należy, że skarżący nie wykazał, iż posiada prawo własności działki o nr ewidencyjnym \_\_\_\_\_ położonej w miejscowości D \_\_\_\_\_ gmina Ć \_\_\_\_\_. Nie wynika to ze złożonych przez skarżącego w niniejszej sprawie dokumentów. Jest wręcz przeciwnie. W treści uzasadnienia decyzji o warunkach zabudowy wydanej dnia \_\_\_\_\_ grudnia 2012 r. przez Burmistrza Ć \_\_\_\_\_ na wniosek P \_\_\_\_\_ (znak: \_\_\_\_\_) (s. 8) stwierdza się, że „Działka o nr ewidencyjnym \_\_\_\_\_ na której zlokalizowane zostaną elektrownie wiatrowe stanowi własność małż. J \_\_\_\_\_ i M \_\_\_\_\_ P \_\_\_\_\_ . P \_\_\_\_\_ zawarła z Państwem J \_\_\_\_\_ i M \_\_\_\_\_ P \_\_\_\_\_ , umowę dzierżawy części gruntu pod budowę turbin wiatrowych oraz umowę na udostępnienie przejazdu przez działkę nr \_\_\_\_\_ i \_\_\_\_\_ (umowa zawarta w dniu \_\_\_\_\_ marca 2012 r.)”. Taka sama informacja została zawarta w treści uzasadnienia decyzji o warunkach zabudowy wydanej dnia \_\_\_\_\_ maja 2012 r. przez Burmistrza Ć \_\_\_\_\_ na wniosek P \_\_\_\_\_ (znak: \_\_\_\_\_) (s. 8).

Warto przypomnieć, że w przeciwieństwie do cytowanych wyżej przepisów Konstytucji, przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.) w zakresie wydania decyzji o warunkach zabudowy oraz ustawa – Prawo budowlane w zakresie wydania pozwolenia na budowę nie stawiają przed wnioskodawcą lub adresatem odpowiedniej decyzji wymogu bycia właścicielem (posiadania prawa własności) działki (nieruchomości). O wydanie decyzji o warunkach zabudowy może wystąpić każdy – nie trzeba być właścicielem nieruchomości lub posiadać do niej prawa do

dysponowania na cele budowlane. Natomiast zgodnie z art. 32 ust. 4 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto złożył oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (przez co należy rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkownika wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych).

Brak wykazania w niniejszej sprawie przez skarżącego prawa własności przedmiotowej działki prowadzić musi do wniosku, że nie występuje osobisty interes skarżącego w zainicjowaniu kontroli zgodności art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Nieposiadanie przez skarżącego prawa własności przedmiotowej działki wyklucza bowiem możliwość naruszenia tego prawa.

Niewątpliwie nie tylko nieruchomość bądź ruchomość mogą być przedmiotem prawa własności. Choć Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że własność jest pojęciem konstytucyjnym, definiując to pojęcia wyraźnie nawiązuje do jego cywilistycznego znaczenia. Przyjmuje bowiem, że prawo własności to konstytucyjnie gwarantowana wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim (zob. wyroki TK z: 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99; 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 5 września 2006 r., sygn. akt K 51/05; 18 września 2008 r., sygn. akt K 7/07). Własność jako pojęcie konstytucyjne obejmuje również własność intelektualną oraz przemysłową, a także autorskie prawa majątkowe. Przedmiotem prawa własności mogą być przykładowo środki pieniężne (zob. np. wyrok TK z 24 kwietnia 2018 r., sygn. akt SK 27/16), którymi właściciel może dysponować (np. zainwestować w jakieś przedsięwzięcie). Sejm podkreśla jednak, że skarżący w żadnym miejscu w skardze nie wskazał na inne niż przedmiotowa działka rzeczy, które mogłyby być przedmiotem własności skarżącego i nie pomieścił argumentów przemawiających na rzecz możliwego naruszenia jego prawa własności względem takich rzeczy.

8. W *petitum* skargi, w kontekście wzorca kontroli obejmującego art. 64 ust. 3 Konstytucji skarżący nie wskazał *expressis verbis* art. 31 ust. 3 Konstytucji jako przepisu, który miałby doznawać (samodzielnie bądź związkowo) naruszenia przez art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. Wzorzec ten oraz jego treść został natomiast kilka razy przywołany i cytowany w uzasadnieniu skargi (pkt III-3.2). A zatem dla kompletności rozważań oraz wzmocnienia argumentacji przemawiającej za umorzeniem

postępowania również w zakresie drugiego z powołanych wzorców kontroli, warto zasadne jest odniesienie się do art. 31 ust. 3 Konstytucji określającego uniwersalne kryteria, których spełnienie jest konieczne do wprowadzenia ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych jednostki. Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie doszedł do wniosku, że w przypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 Konstytucji powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 Konstytucji traktować należy wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa (zob. wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 29 maja 2001 r., sygn. akt K 5/01; 23 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 2/01; 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07). Odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności w art. 64 ust. 3 Konstytucji nie wyklucza – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Według Trybunału Konstytucyjnego, ocena konstytucyjnej dopuszczalności ustawowego ograniczania prawa własności musi zarówno uwzględniać wymagania przewidziane w art. 64 ust. 3, jak i opierać się na skonfrontowaniu danej regulacji z przesłankami konstruującymi ogólną zasadę wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyroki TK z: 18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08; 10 lipca 2014 r., sygn. akt P 19/13). Jednocześnie, uwzględniając specyfikę skargi konstytucyjnej, która może być skutecznie skierowana tylko wobec normy naruszającej konstytucyjne prawa lub wolności, trzeba przypomnieć, że art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może być traktowany jako samodzielny wzorzec kontroli konstytucyjności, gdyż wszelkie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności należy rozpatrywać w kontekście tychże praw. W razie stwierdzenia ograniczeń w zakresie korzystania z takich wolności lub praw, Trybunał bada, czy naruszenie mieści się w granicach dozwolonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyrok TK z 14 lutego 2012 r., sygn. akt P 20/10; zob. też wyroki TK z: 18 lipca 2012 r., sygn. akt K 14/12; 27 lipca 2021 r., sygn. akt K 10/18 oraz postanowienie TK z 9 czerwca 2015 r., sygn. akt P 46/15).

Prawo własności w polskim porządku konstytucyjnym nie ma charakteru bezwzględnego. Konstytucja dopuszcza możliwość ograniczenia tego prawa. Jedyne sposób jego ograniczenia nie może naruszać istoty prawa własności lub być nieproporcjonalny. Nie wystarczy zatem wykazać, że dana norma prawna ogranicza prawo własności, ale trzeba udowodnić, że sposób (zakres) tego ograniczenia narusza istotę prawa własności lub ma charakter nieproporcjonalny (tj. zakres tego

ograniczenie jest nadmierny, nie jest przydatny lub konieczny do osiągnięcia celu tego ograniczenia).

W myśl art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.) w granicach określonych przez ustawy, zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.

Odnosząc się (hipotetycznie – bo skarżący nie wykazał, że posiada prawo własności przedmiotowej działki) do naruszenia istoty prawa własności oraz wymogu proporcjonalności jego ograniczenia, należy stwierdzić, że ustawodawca w treści art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. nie wyłączył w sposób całkowity możliwości korzystania lub rozporządzania rzeczą przez właściciela nieruchomości. Nie wprowadził generalnego (bezwzględного i kategorycznego) zakazu przekształcania gruntów rolnych, nawet tych najcenniejszych dla produkcji rolnej. Ustawodawca wprowadził jedynie ograniczenie co do dowolnego przekształcania tych gruntów poprzez konieczność uzyskania zgody właściwego ministra. Podmioty, które planują proces inwestycyjny na gruncie rolnym klas I-III i są zainteresowane skorzystaniem z możliwości wydania takiej zgody, mogą realizować swoje interesy poprzez składanie odpowiedniej treści wniosków do gminy, a przez to faktycznie wpływać na prowadzoną przez gminę politykę przestrzenną. Załączony w niniejszej sprawie materiał dowodowy nie pozwala stwierdzić, czy skarżący podjął takie kroki.

W pkt III-3.2 skargi przedstawiona została szeroka (kilkustronicowa) analiza art. 140 ustawy – Kodeks cywilny oraz art. 64 ust. 3 i art. 21 ust. 1 Konstytucji, w dużej części oparta na przytoczeniu stanowisk przedstawicieli doktryny lub orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego. Jednak analiza ta co do zasady ma charakter generalny, oderwany od stanu faktycznego niniejszej sprawy. Skarżący jedynie na początku pkt III-3.2 skargi postawił tezę, że art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. „stanowi zbyt dużą ingerencję w prawo własności, ponieważ jednostka bez wyraźnej zgody nie może rozporządzać swoją rzeczą w sposób, który jest dla niej korzystny”, tj. nie może wybudować elektrowni wiatrowej na przedmiotowej działce. Skarżący stwierdził też, że powołany przepis „w sposób znaczący oraz znacznie przekraczający prawnie dopuszczalną ingerencję w prawo własności ogranicza możliwość dysponowania mieniem przez właściciela”. Podobnie na końcu tej analizy (pkt III-3.2 skargi) skarżący

dodał, że „działania ustawodawcy w sposób znaczący ograniczają prawo własności i stanowią nadmierną represję wobec skarżącego”.

Skarżący nie dostarczył wystarczających argumentów mogących przemawiać za tym, że art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. w sposób nieproporcjonalny (nadmierny) ogranicza prawo własności lub narusza istotę tego prawa (hipotetycznie – bo skarżący nie wykazał nawet, że posiada prawo własności przedmiotowej działki). Samo nałożenie obowiązku uzyskania zgody właściwego ministra na zmianę przeznaczenia gruntów nie oznacza, że zaskarżony przepis u.o.g.r.l. wprowadza ograniczenie prawa własności w sposób naruszający zasadę proporcjonalności. Skarżący nie wyjaśnia precyzyjnie na czym ów znaczny sposób lub znaczne przekroczenie dopuszczalnej prawnie ingerencji miałyby polegać. W treści skargi nie można doszukać się informacji odnośnie tego, na czym polegać mogłaby owa nieproporcjonalność (nadmierność) ograniczenia prawa własności w konkretnym przypadku lub naruszenie istoty tego prawa. Skarżący nie wykazał, że przedmiotowa zmiana u.o.g.r.l. była nieprzydatna w takim znaczeniu, że nie była w stanie doprowadzić do zamierzonego przez ustawę zmieniającą celu albo była zbędna dla ochrony gruntów rolnych. Skarżący nie podjął się dowodzenia, że działanie prawodawcy polegające na przyjęciu ustawy zmieniającej było działaniem nadmiernym albo że rozpowszechniający się problem obchodzenia prawa poprzez dzielenie działek na obszary o powierzchni poniżej 0,5 ha (zob. szerzej na ten temat pkt IV.6 stanowiska) mógłby zostać rozwiązany innymi (łagodniejszymi) środkami.

Reasumując poczynione ustalenia, w ocenie Sejmu, brak wykazania przez skarżącego posiadania prawa własności przedmiotowej działki przesądza o konieczności wystąpienia z wnioskiem o **umorzenie** postępowania również w zakresie badania zgodności art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek