



**Kancelaria Adwokacka
Adwokat Rafał Bryła**

25-315 Kielce, ul. Starodomaszowska 40/3

tel. 507 865 056, e-mail: rbryla@o2.pl

- odpis -

Kielce, dnia 03 czerwca 2019 roku

Do

Trybunału Konstytucyjnego

Al. Jana Christiana Szucha 12a

00-918 Warszawa

Skarżący:

J P

Pełnomocnik skarżącego:

adw. Rafał Bryła

Kancelaria Adwokacka ul. Starodomaszowska 40/3 25 -315 Kielce

Uczestnicy postępowania:

1) Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, adres dla doręczeń: Kancelaria Sejmu ul. Wiejska

4/6/8 00 - 902 Warszawa,

2) Prokurator Generalny Rzeczypospolitej Polskiej, adres dla doręczeń Prokuratura Krajowa

Biuro Spraw Konstytucyjnych ul. Rakowiecka 26/30 02- 528 Warszawa

3) Rzecznik Praw Obywatelskich (o ile zostanie zgłoszony udział w postępowaniu) adres dla doręczeń: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich al. Solidarności 77 00 – 960 Warszawa

Skarga konstytucyjna

Działając jako pełnomocnik skarżącego J P (dalej jako: Skarżący) w oparciu o udzielone mi pełnomocnictwo wnoszę o stwierdzenie, że:

1. art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1161) w zakresie w jakim stanowi podstawę do ignorowania przez organy administracji publicznej ostatecznych decyzji administracyjnych jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2. art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U z 2017 r. poz. 1161) 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, art. 64 ust 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

3. wnoszę o przeprowadzenie dowodów z dokumentów wskazanych w uzasadnieniu skargi na okoliczności tam wskazane,

4. wnoszę o zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania według norm prawem przewidzianych,

Ponadto wykonując pozostałe obowiązki określone w art. 79 Konstytucji RP oraz art. 53 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 30 listopada 2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 2016 poz. 2074 z późn zm.) oświadczam, że ostateczne negatywne rozstrzygnięcie nastąpiło w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia stycznia 2019 roku sygn. akt oraz z dnia stycznia 2019 roku sygn. akt , które doręczono pełnomocnikowi Skarżącego w dniu 7 marca 2019 roku.

Uzasadnienie

Skargi konstytucyjnej

I

Przedstawienie stanu faktycznego sprawy

Decyzją z grudnia 2015 roku znak roku Wojewoda po rozpatrzeniu odwołań H C i Starosty O na podstawie art. 82 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane oraz art. 138 § pkt 1 k.p.a. utrzymał w mocy decyzję Starosty z dnia maja 2015 roku zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą J P właścicielowi firmy P pozwolenia na budowę dwóch elektrowni wraz z siecią w miejscowości D (obiekt budowlany kategorii VII).

W uzasadnieniu Wojewoda wyjaśnił, że sierpnia 2013 roku wpłynął do Starostwa Powiatowego w O wniosek J P o wydanie decyzji o pozwolenie na budowę elektrowni 2 szt na działce wraz z siecią w miejscowości D .

Następnie Starosta decyzją z maja 2015 roku (w uzasadnieniu decyzji organu II instancji błędnie wskazano rok wydania tej decyzji 2013) na podstawie art. 28, art. 33 ust, art. 34 ust. 4, art. 36 i art. 80 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane oraz art. 104 k.p.a. zatwierdził projekt budowlany i udzielił J P pozwolenia na budowę.

W złożonym odwołaniu H C zarzuciła naruszenie art. 7, art. 77, art. 80 k.p.a. w zw. z art. 35 ust. 1 pkt 1 i 3 Prawa budowlanego oraz naruszenie art. 6 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska i art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym, polegające na braku uwzględnienia przez organ interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, braku wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, brak dokonania przez organ oceny, czy dana okoliczność została udowodniona na podstawie całokształtu materiału dowodowego, poprzez pominięcie w zaskarżonej decyzji szczegółowej i zgodnej ze współczesną wiedzą techniczną analizy obszaru oddziaływania obiektu budowlanego oraz dopuszczenie do podjęcia działań mogących negatywnie oddziaływać na zdrowie ludzi oraz na środowisko. Podniosła, że lokalizacja elektrowni negatywnie wpłynie na wartość jej działki nr , która znajduje się w obszarze tej inwestycji.

W drugim złożonym od tej decyzji odwołaniu Starosta O zarzucił:

1. naruszenie art. 7, art. 77, art. 80 k.p.a. polegające na jego dowolnej ocenie zebranego w sprawie materiału dowodowego poprzez:

a) uznanie, że na działkach sąsiadujących z terenem inwestycji znajdujących się w obszarze oddziaływania inwestycji a położonych na terenie gminy S , oznaczone symbolem R tereny rolnicze, z racji braku możliwości zabudowy należy uznać brak negatywnego wpływu,

b) nie wzięcie pod uwagę stanowiska Starosty O wyrażonego w piśmie z sierpnia 2013 roku wnoszącym sprzeciw do udzielenia przedmiotowego pozwolenia,

c) błędne przyjęcie założenia, że zaproponowane rozwiązania projektowe zgodne są z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także wymaganiami ochrony środowiska, a w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach; w ocenie skarżącego przedłożony projekt nie zawiera wystarczających rozwiązań zabezpieczających przyległe tereny przed negatywnym oddziaływaniem, w szczególności przed hałasem, promieniowaniem elektroenergetycznym i innymi komponentami środowiska,

2. naruszenie prawa materialnego tj:

a) art. 34 ustawy Prawo budowlane poprzez przyjęcie, że projekt jest zgodny z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy;

b) art. 35 ust. pkt 1 w/w ustawy poprzez przyjęcie, że przedłożony projekt jest zgodny z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy S , decyzji o warunkach zabudowy, a także wymaganiami ochrony środowiska (art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko).

Wyrokiem z dnia listopada 2016 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w K uchylił zaskarżoną decyzję organu I instancji. W uzasadnieniu wskazanego wyroku Sąd stwierdził, że nie może budzić żadnych wątpliwości to, że inwestycja polegająca na budowie w sumie czterech elektrowni dróg i placów jest inwestycją przemysłową . Co prawda zaskarżona decyzja dotyczy tylko dwóch elektrowni wraz z siecią wchodzących w skład całego zamierzenia budowlanego, którego pozostałe obiekty zostały objęte trzema innymi decyzjami, tym niemniej jest to możliwe tylko na terenach, dla których uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, przewidujący taką lokalizację. Zauważyć bowiem należy, że w dniu 26 maja 2013 roku weszła w życie ustawa z dnia 8 marca 2013 roku o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. 2013 r. poz. 503). Poczynając od tej daty, zgodnie z art. 7 ust. 1 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagające 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. Stosownie zaś do ustępu 2 art. 7 tej ustawy jeżeli chodzi o grunty rolne stanowiące użytki rolne klas I-III to ich przeznaczenie na cele nierolnicze wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi z zastrzeżeniem ust. 2.

Nadto Wojewódzki Sąd Administracyjny w K stwierdził, że ustawa z dnia 8 marca 2013 roku o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie zawiera żadnych przepisów przejściowych. Za utrwalone już należy uznać stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym przepisy ustawy z 1995 roku o ochronie gruntów i leśnych, w tym art. 7 ust. 2 pkt 1 w brzmieniu obowiązującym od 26 maja 2013 roku znajdują zastosowanie do spraw niezakończonych ostatecznym rozstrzygnięciem, a wszczętych wnioskiem złożonym pod rządami ustawy.

Wniosek o pozwolenie na budowę został złożony sierpnia 2013 roku pod rządem ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w brzmieniu nadanym z 8 marca 2013 roku

natomiast już po uzyskaniu przez inwestora decyzji o warunkach zabudowy. Otóż zdaniem Sądu, fakt uzyskania przez skarżącego ostatecznej decyzji ustalającej warunki zabudowy nie może skutkować stosowaniem w sprawie o pozwolenie na budowę przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych w brzmieniu sprzed nowelizacji. Jakkolwiek bowiem uzyskana przez skarżącego decyzja ustalająca warunki zabudowy dawała mu niejako promesę, że

będzie mógł w przyszłości zrealizować zamierzoną inwestycję, tym nie mniej wynikająca z decyzji o warunkach zabudowy nie jest bezwzględna. W sytuacji, gdy po wydaniu decyzji o warunkach zabudowy dojdzie do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który będzie przewidywał inne przeznaczenie dla danego terenu, stosownie do art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stwierdza się wygaśnięcie decyzji ustalającej warunki zabudowy. Tym bardziej zdaniem Sądu, wprowadzone ustawą ograniczenia co do możliwości przeznaczenia gruntów rolnych klasy I-III na cele nierolnicze powinno mieć pierwszeństwo przed indywidualnie wydaną decyzją ustalającą warunki zabudowy.

Za stosowaniem bezpośrednio przepisów nowej ustawy w przedmiotowej sprawie przemawia ważny interes publiczny. Celem ustawodawcy było wzmocnienie ochrony gruntów rolnych klasy I-III. Przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przed ich zmianą z uwzględnieniem wykładni tych przepisów, nie zapewniały należytej ochrony tego rodzaju gruntom. Przed zmianą art. 7 ust. 2 tej ustawy zgoda ministra na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III była wymaga, jeżeli ich projektowany obszar do takiego przeznaczenia przekraczał 0,5 ha. Dominującym stanowiskiem w wykładni tego przepisu był pogląd, że przez zawarty obszar projektowany do przeznaczenia należy rozumieć obszar działki, która ma być zagospodarowana. To z kolei powodowało, że wymóg zgody ministra mógł być eliminowany poprzez podział większych działek na działki o powierzchni nieprzekraczającej 0,5 ha. Bezpośrednie zastosowanie przepisów ustawy z dnia 8 marca 2013 roku o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w tej sytuacji uznać należało za w pełni uzasadnione.

Z takim rozstrzygnięciem nie zgodził się J. P., który działając przez swojego pełnomocnika zaskarżył wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. z listopada 2016 roku w sprawie sygn. akt uchylający decyzję Wojewody z grudnia 2015 roku znak : oraz decyzję I instancji. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił:

- naruszenie przepisów postępowania, w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na treść wyroku, a to art. 153, 170 i 171 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez rozstrzygnięcie kwestii prawnych i faktycznych dotyczących kwestii prawidłowego określenia obszaru inwestycji we wniosku o ustalenie warunków zabudowy oraz samodzielności funkcjonalnej zespołu siłowych wiatrowych w sposób odmienny od uprzednich rozstrzygnięć zapadłych w tym przedmiocie wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K z września 2015 roku sygn. akt i ,

- naruszenie przepisów postępowania, w stopniu mogącym mieć wpływ na treść wyroku, a to art. 106 § 5 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 233 k.p.c. przejawiające się w dokonaniu dowolnych ustaleń w przedmiocie uzależnienia funkcjonalnego zespołów siłowni poprzez wywiedzenie tego stwierdzenia z treści oświadczenia pełnomocnika procesowego, nie zawierającego wypowiedzi w tym zakresie,

- naruszenie przepisów postępowania, w stopniu mogącym mieć wpływ na treść wyroku, a to art. 141 § 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, polegające na niewyjaśnieniu okoliczności, które przemawiają w ocenie Sądu za przyjęciem, że zespół siłowni zlokalizowany na działce nr nie stanowi urządzenia samodzielnego funkcjonalnie i wobec tego, że dla jego działania konieczne jest współdziałanie z zespołem siłowni zlokalizowanych na działce nr ,

- naruszenie przepisów prawa materialnego, a to art. 2 Konstytucji RP oraz przepisu art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych przejawiające się w błędnej wykładni ww. przepisów oraz ich niewłaściwym zastosowaniu poprzez przyjęcie, że przepisy nowelizujące ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych z marca 2013 roku działają z mocą wsteczną na podstawie pozanormatywnej przesłanki interesu publicznego nie przewidzianej w przepisach przejściowych i wobec tego, że mają zastosowanie w stosunku do decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, która uzyskała przymiot ostateczności przed wejściem w życie nowelizacji,

- naruszenie przepisów prawa materialnego, a to art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane oraz art. 55 i 64 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu u zagospodarowaniu przestrzennym polegające na błędnej wykładni ww. przepisów oraz ich niewłaściwemu zagotowaniu wskutek uznania, że organ architektoniczno- budowlany w toku postępowania o

zatwierdzenie projektu budowlanego i wydanie pozwolenia na budowę, nie jest związany ostateczną decyzją o ustaleniu warunków zabudowy,

- naruszenie prawa materialnego, a to art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego w zw. art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o cenach oddziaływania na środowisko polegające na błędnej wykładni i niewłaściwym zastosowaniu ww. przepisów wskutek błędnego przyjęcia, że pojęcie zmiany wymagań wynikających z decyzji środowiskowej należy interpretować rygorystycznie w sposób oderwany od rzeczywistych okoliczności towarzyszących ustalaniu warunków środowiskowych dla zamierzenia inwestycyjnego,

- naruszenie prawa materialnego, a to art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego w zw. z art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko polegające na błędnej wykładni i niewłaściwym zastosowaniu ww. przepisów wskutek uchylenia decyzji o wydaniu pozwolenia na budowę z uwagi na zachodzące w ocenie Sądu rozbieżności we wniosku o wydanie pozwolenia budowę wobec wymagań przewidzianych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w sytuacji gdy, z analizy warunków akustycznych wykonanej na podstawie h hałasu emitowanego przez pracujące siłownie wiatrowe wynika, że poziom hałasu jest zgodny z wymaganiami przewidzianymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach,

- naruszenie prawa procesowego, w stopniu mogącym rzutować na treść wyroku, a to art. 106 § 5 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 233 k.p.c. polegające na dokonaniu dowolnych ustaleń faktycznych poprzez przyjęcie, że inwestor we wniosku o wydanie pozwolenia na budowę dokonał zmian wobec wymagań wynikających z decyzji środowiskowej, wskutek pominięcia przez Sąd pisemnych wyjaśnień skarżącego obrazujących okoliczności ustalania warunków środowiskowych i wynikających z nich wymagań wobec inwestora.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej skarżący wskazał, że nie podziela stanowiska Sądu, myśl którego decyzja ustalająca warunki zabudowy traci znaczenie prawne z uwagi na zmianę przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych, która została wprowadzona po uzyskaniu przez decyzję przymiotu ostateczności.

Po pierwsze przepisy nowelizujące ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych z marca 2013 roku nie zawierają przepisów przejściowych, które stwarzałyby możliwości stosowania ustawy z mocą wsteczną, a więc do decyzji, które stały się ostateczne przed wejściem w życie nowelizacji. Założenie racjonalności ustawy prowadzi do logicznego wniosku, że jeżeliby zamiarem ustawodawcy było nadanie przepisom nowelizacji mocy wstecznej to stosowne uregulowania zawarte byłoby wprost w przepisach przejściowych nowelizacji. Wsteczne działanie przepisów jest wyjątkiem i zgodnie z zasadami techniki legislacyjnej takowe działania ustawy musi wyraźnie wynikać z jej treści.

Wyroki na, których Sąd opiera rozstrzygnięcie w przedmiocie wstecznego działania przepisów nowelizacji z marca 2013 roku zostały wydane w okolicznościach faktycznych i prawnych, które w istotny sposób różnią się od okoliczności niniejszej sprawy. Mianowicie obejmują one stany faktyczne w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy i wobec tego, przywołane przez Sąd wyroku nie są miarodajne dla okoliczności niniejszej sprawy.

Stosowanie przepisów z mocą wsteczną nie znajduje uzasadnienia w interesie publicznym. Kryterium interesu publicznego stanowi klauzulę generalną o nieokreślonej bliżej treści, która jest wynikiem wykładni organu stosującego prawo. Tego rodzaju klauzule są stosowane w prawie cywilny, bowiem nie sposób od ustawodawcy wymagać, aby w przepisach unormował wszystkie złożone sytuacje życiowe. Wstecznego działania regulacji administracyjnych nie można wywodzić z klauzuli o nieprecyzyjnej treści (której treść jest za każdym razem ustalana przez organ stosujący prawo), zwłaszcza wówczas, gdy żadne z przepisów nie przewiduje wstecznego działania ustawy w oparciu o kryterium interesu publicznego.

Założenie, że za wstecznym działaniem ustawy przemawia pozanormatywne kryterium interesu publicznego jest sprzeczne z założeniem racjonalnego działania ustawodawcy. Jeżeliby w ocenie ustawodawcy zachodziły okoliczności przemawiające za wstecznym działaniem przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych to z całą pewnością wola ustawodawcy znalazłaby normatywne potwierdzenie. Brak zaś takowego uregulowania wskazuje na to, że ustawodawca dostrzega konieczność ochrony pewności obrotu prawnego i trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, te bowiem wartości stanowią fundament demokratycznego państwa prawa. Każdy przejaw nadawania przepisom mocy wstecznej na podstawie pozanormatywnych i niedookreślonych kryteriów stanowi przejaw działania sprzecznego z zasadami państwa prawa, którego podstawowym celem jest zagwarantowanie

pewności prawa oraz stabilności sytuacji prawnej obywateli powstałej w następstwie wydanych decyzji administracyjnych.

Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie sądowym stanowiskiem znajdującym normatywne oparcie decyzje o warunkach zabudowy są wiążące dla organu architektoniczno – budowlanego w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 października 2015 roku stwierdził, że przepisy art. 35 ustawy Prawo budowlane nie przewidują zatwierdzenie wniosku o zatwierdzenie projektu budowlanego i wydanie pozwolenia na budowę oraz pozwolenia na rozbiórkę, weryfikacji zgodności z prawem wymaganych od inwestora decyzji i uzgodnień są ostateczne to wiążą organ architektoniczno budowlanego (II SA/Ke 1119/14). Wiążące dla organu architektoniczno budowlanego są decyzje ostateczne, a nie prawomocne (wyrok NSA z dnia 10 marca 2015 roku, II OSK 353/14).

Wyrokami z dnia stycznia 2019 roku sygn. akt i Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargi kasacyjne. W obu sprawach sporządzone zostały tożsame uzasadnienia.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, słusznie Sąd I instancji wskazał, że w rozpatrywanej sprawie, organy architektoniczno-budowlane powinny wziąć pod uwagę obowiązujące przepisy tj. uwzględnić fakt, że w dniu 26 maja 2013 roku weszła w życie ustawa z dnia 8 marca 2013 roku o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Ww. ustawa nie zawierała przepisów przejściowych. Na mocy tej ustawy, poczynając od tej daty zgodnie z art. 7 ust. 1 ust. 2 ustawy przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagające zgody, której mowa w ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stosownie zaś do ust. 2 art. 7 ustawy, jeżeli chodzi o grunty rolne stanowiące użytki rolne klas I-III, to ich przeznaczenie na cele nierolnicze wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z zastrzeżeniem ust. 2a. Rację ma Sąd I instancji stwierdzając, że fakt uzyskania przez skarżącego ostatecznej decyzji ustalającej warunki zabudowy nie może skutkować stosowanie w sprawie o pozwolenie na budowę przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych w ich brzmieniu sprzed nowelizacji. Jakkolwiek bowiem uzyskana przez skarżącego decyzja ustalająca warunki zabudowy dawała mu niejako promesę, że będzie mógł w przyszłości zrealizować zamierzoną inwestycję, tym niemniej taka promesa wynikająca z

decyzji o warunkach zabudowy nie jest bezwzględna. Jeszcze raz należy podkreślić, że organ wydający pozwolenie na budowę musi oceniać stan prawny na datę wydawania decyzji.

W niniejszej sprawie mamy do czynienia z kolizją decyzji o warunkach zabudowy ze znowelizowaną ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, można powiedzieć interesu publicznego z interesem indywidualnym. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, przyjmując takie podejście, należy dać prymat interesowi publicznemu, który wynika z obowiązującej ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a której celem jest wzmocnienie ochrony gruntów rolnych klasy I-III. Jak słusznie wskazał Sąd I instancji, co wynika także z uzasadnienia projektu ustawy z dnia 8 marca 2013 roku o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przed ich zmianą z uwzględnieniem wykładni tych przepisów nie zapewniały należytej ochrony tego rodzaju gruntom. Przed zmianą art. 7 ust. 2 tej ustawy, zgoda ministra na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III była wymagana, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekraczał 0,5 ha. Dominującym stanowiskiem w wykładni tego przepisu był pogląd, że przez zwarty obszar projektowany do przeznaczenia należy rozumieć obszar działki, na którą ma być zagospodarowana. To z kolei powodowało, że wymóg zgody ministra mógł być eliminowany poprzez podział większych działek na działki o powierzchni nie przekraczającej 0,5 ha tak jak to miało miejsce w tej sprawie. Wyjątek polegający na braku zgody Ministra na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolne zmienił się niemalże w regułę. Według ustawodawcy proponowana zmiana miała na celu przeciwdziałać dzieleniu zwartych terenów rolnych na mniejsze obszary wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze z pominięciem ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Jednocześnie miała usprawnić i przyspieszyć procedurę sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Bezpośrednie zastosowanie przepisów ustawy z dnia 8 marca 2013 roku o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w tej sytuacji uznać należało, nie tylko za konieczne w świetle art. 6 k.p.a. lecz także za w pełni uzasadnione. Zmiana przepisów powszechnie obowiązującego prawa i bezpośrednie zastosowanie nowych przepisów, przy braku przepisów przejściowych do postępowań administracyjnych, w tym przypadku do postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę nie może być co do zasady uznane za naruszenie art. 2 Konstytucji RP.

Nieuprawnione jest twierdzenie wnoszącego skargę kasacyjną, że Sąd I instancji przyjął, że przepisy nowelizujące ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych z marca 2013 roku działają z mocą wsteczną na podstawie pozanormatywnej przesłanki interesu publicznego nie przewidzianej w przepisach przejściowych. Sąd wojewódzki jedynie uznał, zresztą słusznie o czym była mowa wyżej, że organ architektoniczno-budowlane powinny uwzględnić, z uwagi na brak przepisów przejściowych obowiązujące przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, za których zastosowaniem dodatkowo przemawia cel, dla którego zostały one znowelizowane.

II

Zasadność wniesienia skargi konstytucyjnej

Istnieją poglądy w doktrynie, które skłaniają się ku twierdzeniu, że przepisy prawa na których można oprzeć podstawę skargi konstytucyjnej znajdują się tylko w rozdziale II konstytucji zatytułowanym „Wolności prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Istnieją jednak również poglądy według których „obywatel może powołać się na każdy inny przepis konstytucji z którego da się odczytać jego wolności lub prawa” . Tym bardziej zasadnym jest wniesienie skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie w oparciu o dwa przepisy z których jeden wprost określa naruszone prawa Skarżącego i jest przepisem zawartym w rozdziale II Konstytucji, którego jednak bezpośrednio i bardzo wyraźne naruszenie przez akt normatywny niższego rzędu narusza prawa Skarżącego sformułowane w pierwszym z omawianych przepisów. Inaczej rzecz ujmując w pełni zasadnym jest wniesienie niniejszej skargi.

W literaturze przedmiotu (B. Szmulik), przyjmuje się istnienie kryterium, które stanowi punkt wyjścia w badaniu dopuszczalności skargi konstytucyjnej – naruszenie wolności lub praw przez akt władzy publicznej musi być w stosunku do skarżącego osobiste. Jak się wskazuje oznacza to, że: skarżący jest adresatem normy prawnej i wskutek zaistnienia przewidzianych w tej normie okoliczności powstają prawa lub obowiązki dotyczące go osobiście. Wydaje się, że autor posunął się jednak w swoich uogólnieniach teoretycznych zbyt daleko. Właściwszym wydaje się bowiem wyjście od prostego ujęcia zasadności wniesienia skargi konstytucyjnej w tym aspekcie: „Wydane na podstawie aktu normatywnego ostateczne orzeczenie jako akt indywidualnego stosowania prawa musi dotyczyć skarżącego, naruszać jego konstytucyjnie chronioną sferę wolności lub praw. Trzeba wykluczyć możliwość oparcia skargi konstytucyjnej na zarzucie naruszenia wolności lub praw osoby trzeciej” . Inaczej rzecz się ma w stosunku do przytoczonego sformułowania tej samej zasady

przez Z. Czeszejko-Sochackiego. W tym przypadku jak najbardziej wskazanym jest uznanie, że przesłanka ta została spełniona bowiem wydane postanowienie narusza prawa Skarżącego, choć podstawa normatywna nie znalazła się wprost w wyroku, ale została wydana na jej podstawie w aspekcie proceduralnym. Kwestia ta oczywiście zdaje się być precedensową i otwierać pole do dyskusji w zakresie w jakim podstawą skargi może być podstawa formalnoprawna, a nie tylko materialno-prawna, co zdaje się być regułą na gruncie orzecznictwa polskiego TK.

Należy w tym miejscu wskazać, że w doktrynie niemieckiej na której między innymi wzorowana jest nasza polska instytucja Trybunału Konstytucyjnego dopuszcza się wprost możliwość skarżenia przepisów o charakterze formalnoprawnym: „dopuszczalne jest kwestionowanie aktu adresowanego co prawda do osób trzecich, lecz w bezpośredni sposób pogarszającego sytuację prawną skarżącego”. Wydaje się, że ku takiemu stanowisku skłonił się również sam Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził w swoim postanowieniu z dnia 27 kwietnia 1999 r.: „Podstawą skargi powinien być naruszony przez działania władzy publicznej interes prawny skarżącego”.

Z uwagi na powyższe w związku z wykorzystaniem przez skarżącego drogi sądowej, konieczne stało się wniesienie skargi konstytucyjnej, z uwagi na naruszenie jego konstytucyjnych praw.

III

Szczegółowe uzasadnienie skargi konstytucyjnej

3. 1

art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych – niezgodność z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

W niniejszej sprawie kluczowe znaczenie ma stwierdzenie, że w zakresie w jakim stanowi podstawę do ignorowania przez organy administracji publicznej ostatecznych decyzji administracyjnych jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Charakter normatywny (lub „proskryptywno-normatywny” jak piszą T. Chauvin,

J. Winczorek, P. Winczorek, Wprowadzenie klauzuli..., s. 29) wykazuje zarówno cała zasada państwa d.p.s., jak i jej poszczególne fragmenty. Zasada ta stanowi bowiem, po pierwsze, wyłączną podstawę i przesłankę obowiązywania zasad pochodnych; po drugie, dostarcza obok innych zasad ustrojowych „budulca” dla tworzenia bardziej złożonych konstrukcji prawnych; po trzecie, stanowi „tło interpretacyjne” dla szczegółowych „przejawowych” przepisów i zasad konstytucji; po czwarte, ułatwia harmonizowanie i balansowanie wartości chronionych przez konstytucję w wypadku ich kolizji, zapewniając zarazem spójność aksjologiczną całego opartego na konstytucji systemu prawa (por. M. Kordela, Formalna interpretacja..., s. 157). W szczególności dwie pierwsze z wyżej wymienionych przesłanek przesądzają o normatywnym charakterze omawianej tu zasady. Zobowiązują nie tylko ustawodawcę, ale i ustrojodawcę, a także w dalszej kolejności organy stosujące prawo, do przestrzegania standardów państwa prawnego, a wśród nich poszanowania praw naturalnych, zwłaszcza należących do „dorobku kulturowego współczesnej cywilizacji”, jak i ustanawiają obowiązek dostosowywania faktycznego stanu państwowości do wymogów odpowiadających tym standardom (S. Wronkowska, Czy Rzeczpospolita Polska jest państwem prawnym? [w:] Polskie dyskusje..., s. 80-84 i 91; S. Wronkowska, Klauzula państwa..., s. 21; jednak wątpliwości, czy klauzula d.p.s. stanowi zasadę o charakterze normatywnym czy tylko opisową charakterystykę państwa niestwarzającą skutków prawnych, zgłosił P. Sarnecki, [w:] Podstawowe problemy..., s. 32). Osobliwością konstrukcji normatywnej, jaką stanowi zasada państwa d.p.s., jest nie tylko jej złożoność i otwartość, lecz przy tym implicite tkwiące w niej upoważnienie dla organów władzy sądowniczej do precyzowania jej poszczególnych elementów, a tym samym – w dalszej konsekwencji – do korygowania legislatury (zob. S. Wronkowska, Czy Rzeczpospolita..., s. 96). Wartości zawarte w zasadzie państwa d.p.s., dzięki temu, że stanowią jej immanentne elementy, przenikają wraz z samą zasadą konstytucyjną do całego systemu prawa, zapewniając mu pożądaną spójność aksjologiczną (zob. S. Wronkowska, Klauzula państwa..., s. 23). W tym sensie art. 2 konstytucji jest nie tylko „zbiorem zasad”, ale też „samodzielnym systemem wartości” (M. Kordela, Klauzula państwa..., s. 33). Nakazuje bowiem, aby prawo w swej treści odpowiadało warunkom państwa d.p.s. (jak skonstatował TK jeszcze na tle m.k. w orzeczeniu z 12 stycznia 1995 r., K 12/94). Określone wartości są skutecznie chronione na poziomie regulacji konstytucyjnej tylko wówczas, kiedy zostały ujęte w odpowiednich przepisach (zasadach), a tym samym, w dalszej konsekwencji, w konstytucyjnych normach. Naczelne wartości wyrażone w art. 2, to, po pierwsze, prawo sprawiedliwe, ergo – „dobre moralnie” (zob. J. Karp, Sprawiedliwość społeczna..., s. 137); po drugie, pozostające w zgodności ze standardami materialnymi i

formalnymi państwa prawnego, w tym ochrony godności człowieka i jego przyrodzonych praw; po trzecie, mające prymat wobec wszystkich innych systemów normatywnych (por. Z. Witkowski, [w:] Prawo..., s. 92-93; A. Błaś, [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej..., s. 19). Aspekt aksjologiczny zasady państwa d.p.s. uzyskuje prawne znaczenie dzięki charakterowi normatywnemu tej zasady, zaś, z drugiej strony, jej siła prawna ulega wzmocnieniu wskutek pierwszorzędnej wagi zdeponowanych w niej wartości. Również Trybunał dostrzega związek zasady demokratycznego państwa prawnego chociażby z konstytucyjną zasadą ochrony godności człowieka powiązaną z zasadą legalizmu. W wyroku odnoszącym się do dekretu o stanie wojennym stwierdził wprost, że „obowiązek poszanowania i ochrony godności człowieka jest związany z realizacją zasad demokratycznego państwa prawnego, w tym z realizacją zasady legalności działania władzy publicznej. Warunkiem poszanowania i ochrony godności człowieka przez organy władzy publicznej jest przestrzeganie obowiązujących norm prawnych, ustanowionych w prawidłowy sposób. Tak więc narusza zasadę godności człowieka stosowanie norm prawa represyjnego z prawodawstwa okresu stanu wojennego” (wyrok z dnia 16 marca 2011 r., K 35/08, pkt 3.2.8). Analogiczne związki TK dostrzega w relacji zasady solidarności z art. 2 konstytucji, dla której widzi podstawę normatywną w tym przepisie. W kontekście działań władz publicznych podejmujących próby łagodzenia skutków społecznych zmienności sytuacji ekonomicznej i gospodarczej Trybunał wyprowadza z art. 2 konstytucji i wynikającej z niego zasady solidarności społecznej nakaz takiego rozłożenia ciężarów będących skutkiem sytuacji kryzysowych, aby „obarczał wszystkie warstwy społeczne, a nie dotykał w sposób szczególny tylko niektóre z nich”. Jednocześnie dla TK solidarność społeczna znajduje się u podstaw funkcji redystrybucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej (wyrok z 19 grudnia 2012 r., K 9/12, pkt 6.1.23).

Wskazane wyżej wywody w sposób jednoznaczny prowadzą do wniosku, że organy administracji publicznej winny przestrzegać porządku konstytucyjnego w szczególności nie mogą doprowadzać do sytuacji, iż decyzja ostateczna zostaje zignorowana, a obywatel posiadający ostateczną decyzję, nie jest jej w stanie wykonać. Ponadto wskazać należy, że zupełnie niezasadne jest stosowanie prawa w przypadku, gdy ustawodawca wprost nie przewidział przepisów przejściowych. W ocenie skarżącego za nieuprawnione należy uznać stanowisko wskazane w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym Sąd ten posiłkuje się uzasadnieniem projektu ustawy. Stwierdzić należy, że dyskusje nad uzasadnieniem ustawy winny stanowić dyskurs akademicki, względnie naukowy, nie może stanowić podstawy normatywnej przy wydawaniu wyroku bądź sporządzania

uzasadnienia od orzeczenia, które jest ostateczne i nie przysługuje od niego zarówno zwyczajny jak i nadzwyczajny środek zaskarżenia. Zauważyć należy, że w demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, co stanowi składnik zasady demokratycznego państwa prawnego, a nawet przed nowelizacją Konstytucji z grudnia 1989 roku zaczęto uważać ją za prawo obywatelskie. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, rozumianej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako pewien zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. Dzięki tym cechom prawa jednostka ma możliwość podejmowania decyzji o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych. Nie jest to wyłącznie przejaw bezdusznego legalizmu, lecz warunek konieczny wolności obywatela w państwie. Przewidywanie i dokonywanie wyborów w oparciu o pewną wiedzę na temat obowiązującego prawa umożliwia jednostce organizację jej życiowych spraw i przyjmowanie odpowiedzialności za własne decyzje. Poniekąd bezpieczeństwo prawne skorelowane jest także z godnością osoby, gdyż stanowi manifestację szacunku porządku prawnego dla jednostki, jako istoty autonomicznej i racjonalnej. Nie tylko więc postulat pewności prawa narusza prawodawca, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła była go przewidzieć - zwłaszcza gdy przy podejmowaniu swego rozstrzygnięcia prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, inaczej zadecydowałaby o swoich sprawach. Naruszona zostaje w skrajnych przypadkach ludzka godność oraz prawa i wolności, których godność ta jest podstawą. Rozumienie zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego jednostki jako pewności tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe, stało się trwałą linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał stwierdzał m.in, iż „pewność prawa oznacza nie tyle stabilność przepisów prawa (...) co możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez nie prawa” .

Wskazywał także na niezbędny dla zapewnienia bezpieczeństwa prawnego jednostki, obowiązek lojalnego postępowania państwa wobec jednostki „...zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem przejawia się m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny.

Na szczególne uwzględnienie zasługuje stanowisko wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z dnia 8 grudnia 2011 roku sygn. akt P 31/10 stwierdził, że adresaci norm nie mogą oczekiwać, że prawne unormowanie ich praw lub obowiązków, nie ulegną kiedykolwiek zmianie, ani tego, że ustawodawca nie wprowadzi zmian dla nich niekorzystnych, czyli takich które zniosą lub ograniczą przyznane mu wcześniej prawa podmiotowe. Granicą jest jednak, by wprowadzone modyfikacje nie były dla jednostki zaskakujące i nie miały charakteru arbitralnego. Zauważyć jednak należy, że na tle niniejszej sprawy taka arbitralna zmiana miała miejsce – co więcej nie zostały uchwalone nawet przepisy intertemporalne, które w sposób jednoznaczny mogłyby rozstrzygnąć przedmiotową kwestię. W ocenie skarżącego nagła, nieoczekiwana, a nadto kategoryczna zmiana przepisów, doprowadziła do tego, że możliwe stało się orzekanie na podstawie klauzuli generalnej, co oczywiście może mieć zastosowanie w przypadku spraw cywilnych, jednakże w ocenie skarżącego jest niedopuszczalne w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym. Ponadto w prawie publicznym występuje znacząca dysproporcja po stronie obywatela i państwa, wobec czego działania jednostki są znacznie ograniczone względem prawa cywilnego, które charakteryzuje się równością stron. Arbitralność ustawodawcy i kategoryczne zaostrzenie normy określonej w art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych doprowadziła 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. Wskazać również należy, że omawiana zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa odnosi się do trybu i formy stanowienia prawa. Ponadto z zasady tej wynika, iż każdy organ państwowy (w tym również ustawodawca) traktował obywateli z zachowaniem minimalnych reguł uczciwości, a przepisy prawne nie mogą zawierać pułapek, dawać obietnic bez pokrycia lub cofać nagle złożonych obietnic.

Niewątpliwie pochodną konstytucyjnej zasady określonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest *zasada lex retro non agit*. W orzeczeniu z dnia 28 maja 1986 roku sygn. akt U 1/86 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie można stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy do zdarzeń, które miały miejsce (tj. powstały i zakończyły się) przed wejściem w życie nowych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianymi. Zasada retroakcji zostaje naruszona jeżeli w drodze prawnej fikcji zostaje przyjęte, że ustawa obowiązywała przed jej wejściem w życie. Natomiast w wyroku z dnia 24 maja 1994 roku sygn. akt K 1/94 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zakaz ten ma gwarantować podmiotom prawa, by mogły one układać swoje sprawy, w zaufaniu, że nie narażą się na skutki prawne swojego działania, których nie mogły przewidzieć.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wsteczne działanie prawa możliwe jest gdy:

- nie są to przepisy prawa karnego lub prawa daninowego,
- mają one rangę ustawową,
- ich wprowadzenie jest konieczne dla realizacji lub ochrony innych ważniejszych i konkretnie wskazanych wartości konstytucyjnych oraz spełniona jest zasada zbilansowania (proporcjonalności *sensu stricte*),
- **nie powodują one ograniczenia praw lub zwiększenia zobowiązań adresatów norm prawnych, ale poprawiają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej (ale nie kosztem pozostałych adresatów tej normy)**,
- problem rozwiązywany przez te regulacje nie był znany wcześniej ustawodawcy i nie mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz.

Z powyższego wynika jednoznacznie, iż stosowanie zasady retroaktywności winno występować w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Biorąc pod uwagę wszystkie wskazane przesłanki w ocenie skarżącego, na tle niniejszej sprawy nie wystąpiła żadna, która uzasadniałaby stosowanie prawa wstecz.

Kolejną zasadą, która wprost wynika z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest zasada ochrony interesów w toku. Interes w toku to przedsięwzięcie inwestycyjne (według Trybunału zasadniczo jedynie finansowe bądź gospodarcze) rozpoczęte pod rządami dawnych przepisów i trwające w trakcie obowiązywania nowych przepisów. W zakresie

takich interesów ustawodawca powinien wyznaczyć pewien okres czasu, w którym powinno być możliwe prowadzenie interesów według z góry ustalonych zasad czy reguł gry, do zakończenia interesów. W wyroku z dnia 25 listopada 1997 roku K 26/97 Trybunał wyraźnie wskazał, że interesami w toku nazywamy te przedsięwzięcia gospodarcze i finansowe, które rozpoczęto na gruncie dotychczas obowiązujących przepisów, lecz są nieukończone w sytuacji gdy przepisy te uległy zmianie. Natomiast w wyroku z dnia 10 lutego 2015 roku sygn. akt P 10/11 Trybunał stwierdził, że sytuacja podmiotów dotkniętych nową regulacją powinna być poddana takim przepisom przejściowym, by podmioty te mogły dokończyć swoje przedsięwzięcia podjęte na podstawie wcześniejszej regulacji w uzasadnionym przeświadczeniu, że regulacje te są i pozostaną stabilne.

Warunki stosowania tej zasady według Trybunału Konstytucyjnego:

- przepisy prawne muszą wyznaczać pewien horyzont czasowy dla realizowania określonych interesów,
- przedsięwzięcie musi mieć z natury charakter rozłożony w czasie i nie może być realizowane w wyniku jednego zdarzenia gospodarczego,
- obywatel musi faktycznie rozpocząć określone przedsięwzięcie w okresie obowiązywania dawnych przepisów.

Wskazać należy również, iż w przeciwieństwie do przepisów prawa karnego, w prawie oraz postępowaniu administracyjnym nie funkcjonuje zasada względności prawa. Na tle postępowania administracyjnego nie ma możliwości stosowania prawa, które byłoby względniejsze dla strony (w przypadku skarżącego byłoby to niewątpliwie prawo obowiązujące przed nowelizacją).

Kolejnym aspektem, który należy przedstawić jest nakaz stosowania przepisów przejściowych. Zauważyć należy, że ustawodawca dokonując zmiany przepisów prawnych musi rozstrzygnąć jakie przepisy stosować do sytuacji ukształtowanych na podstawie poprzedniego stanu prawnego i które trwają nadal po wejściu w życie nowo ustanowionych przepisów. Istnieją trzy możliwości, które ma w tym zakresie ustawodawca:

- przyjęcie zasady bezpośredniego działania nowego prawa do wszystkich sytuacji, które powstały po wejściu w życie nowych przepisów i tych, które powstały wcześniej ale trwają nadal – jest to możliwe jeżeli nie narusza zasady praw nabytych,

- przyjęcie zasady przedłużonego działania nowego prawa do czasu wygaśnięcia stosunków prawnych, które powstały wcześniej,
- przez pewien czas ustalony przez ustawodawcę obowiązują tzw. przepisy przejściowe na ich mocy dawne przepisy stosuje się do zdarzeń powstałych przed wejściem w życie nowej regulacji, a nowe przepisy do zdarzeń powstałych po ich wejściu w życie.

Z powyższego wynika, że na tle niniejszej sprawy nie istniały przesłanki do stosowania zasady bezpośredniego działania nowego prawa, bowiem przedmiotowa kwestia dotyczyła praw słusznie nabytych skarżący dysponował ostateczną decyzją, wobec czego ustawodawca powinien przewidzieć takie przypadki 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.

3.2

art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych – niezgodność z art. 21 ust. 1 w zw. z art. 61 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Skarżący podnosi, iż w jego ocenie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych po nowelizacji z marca 2013 roku w sposób znaczący oraz znacznie przekraczający prawnie dopuszczalną ingerencję w prawo własności ogranicza możliwość dysponowania mieniem przez właściciela. Stosownie do art. 21 ust. 1 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Natomiast w myśl art. 61 ust. 3 Konstytucji RP własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

W pierwszej kolejności podnieść należy, że zgodnie z art. 140 k.c. w granicach określonych przez ustawy i 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. Według art. 140 wyznacznikami granic własności są ustawy i zasady współżycia społecznego, a wyznacznikiem sposobu korzystania przez

właściciela z przysługującego mu prawa jest jego społeczno-gospodarcze przeznaczenie. Przez zasady współżycia społecznego należy rozumieć zasady etycznego postępowania wyprowadzane w naszym społeczeństwie z chrześcijańskiego systemu wartości, którymi każdy członek społeczeństwa powinien kierować się w postępowaniu wobec innych. Klauzula generalna społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa, związana nierozdzielnie z aksjologią tzw. realnego socjalizmu i podziału własności według uprzywilejowanej typologii właściwej temu ustrojowi, sprzecznej z zasadami obowiązującej Konstytucji RP, straciła obecnie znaczenie normatywne jako wyznacznik granic własności i stała się pustym pojęciem, niemającym dających się określić desygnatów. Według innego poglądu jednak klauzula społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa własności zachowała swoją przydatność, ponieważ zawiera nadal bogatą treść, wskazującą na charakterystyczną cechę własności jako kompleksu praw i obowiązków, która pozwala sądowi rozpoczynającemu roszczenia windykacyjne, negatoryjne czy odszkodowawcze na dokonywanie oceny, czy wykorzystywanie lub nienależyte wykorzystywanie uprawnień właścicielskich mieści się *implicite* w granicach prawa własności i uzasadnia dochodzone roszczenie (zob. także Z. Radwański, M. Zieliński, *Uwagi de lege ferenda...*, s. 11 i n.; Z. Radwański, *Czy klauzula generalna...*, s. 225 i n.; A. Stelmachowski (w:) *System Prawa Prywatnego*, t. 3, s. 122 i n.). O ile ograniczenia ustawowe kształtujące treść prawa własności albo sposób jego wykonywania nie budzą żadnych wątpliwości, o tyle pozostałe wymienione wyznaczniki o charakterze ocennym mogą budzić wątpliwości przy ocenie różnych stanów faktycznych.

Powszechnie aprobowany jest pogląd, że własność nie jest nieograniczonym prawem, dającym właścicielowi absolutną swobodę postępowania z rzeczą. Niewątpliwie jednak prawdziwe jest twierdzenie, że - na ogół - właścicielowi wszystko wolno, czego mu ustawa i wzgląd na uzasadnione interesy innych osób nie zabraniają. Problem jednak tkwi w tym, że tak jest tylko "na ogół". Trudność polega na właściwym wyważeniu interesu właściciela i innych osób w możliwie najsprawiedliwszy sposób. Próbował temu zaradzić ustawodawca w 1964 r. przez określenie tych dwóch wyznaczników o niezbyt jasnym zakresie znaczeniowym.

Najpełniejszą wypowiedź w tej sprawie zawiera wyrok TK z dnia 20 kwietnia 1993 r., P 6/92, OTK 1993, nr 1, poz. 8. Ustosunkowując się do problemu ustanowienia w ustawach zwykłych norm prawnych ograniczających, w określonym zakresie, uprawnienia właściciela wypływające z prawa własności, a w konsekwencji - także zakres ochrony tego prawa, Trybunał stwierdził, że prawo własności traktowane jest w naszym systemie prawnym

jako prawo podmiotowe o najszerszej treści i w porównaniu z innymi prawami - jako prawo najsilniejsze w stosunku do rzeczy. Nie jest też prawem absolutnym (*ius infinitum*), a więc prawem niczym w swojej treści nieograniczonym. Przeciwnie - do istoty tego prawa należą, z jednej strony, swoboda korzystania z rzeczy własnej (pobieranie z niej pożytków i rozporządzanie rzeczą własną - art. 140 k.c.), z drugiej zaś strony - pewne ograniczenia tej swobody, stanowiące swoistą granicę istoty prawa własności, a w konsekwencji - także granicę ochrony tego prawa. Ingerencję w sferę wykonywania prawa własności dopuszczają m.in. przepisy regulujące zabudowę gruntów przez ograniczenie możliwości ich podziału. Ograniczenia tego rodzaju zapoczątkowała nieobowiązująca już ustawa z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast oraz niektórych osiedli (Dz. U. Nr 35, poz. 240 z późn. zm.), której podstawowe uregulowania w tym zakresie przejęły nieobowiązujące już ustawy: z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 27, poz. 192 z późn. zm.), a następnie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Przykładem tych ograniczeń jest nadal art. 98 ust. 1 u.g.n., według którego działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe - z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą, z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis ten stosuje się także do nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek użytkownika wieczystego, z tym zastrzeżeniem, że prawo użytkowania wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne wygasa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis stosuje się odpowiednio przy wydzielaniu działek gruntu pod poszerzenie istniejących dróg publicznych. Do tej kategorii ograniczeń należą także ograniczenia własności, o których mowa w art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2031), na podstawie którego nieruchomości wydzielone liniami rozgraniczającymi teren, stanowiącymi linie podziału nieruchomości, stają się z mocy prawa:

1) własnością Skarbu Państwa w odniesieniu do dróg krajowych,

2) własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych

- z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi stała się ostateczna.

W kwestii ochrony własności na tle problematyki tzw. dróg wewnętrznych zob. J. Chlebny, *Ochrona własności...*, s. 39.

Granice swobody korzystania z rzeczy własnej, a w konsekwencji także granice ochrony własności, nie mogą być utożsamiane z ograniczeniami rzeczowymi, ustanowionymi na rzecz konkretnie oznaczonych osób trzecich, takimi jak: służebności, użytkowanie, najem czy dzierżawa. Ich celem i sensem jest ustalenie jedynie, w interesie ogólnym, granic swobodnego korzystania z rzeczy własnej. Przykładem takich ograniczeń mogą być przepisy kodeksu cywilnego nakazujące uwzględnienie zasad współżycia społecznego przy wykonywaniu prawa własności, przepisy tego kodeksu określane mianem prawa sąsiedzkiego, niektóre przepisy o ochronie środowiska, o ochronie przyrody, o planowaniu przestrzennym, prawa budowlanego, prawa wodnego, o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, prawa telekomunikacyjnego i inne. Ustalanie granic swobody korzystania z rzeczy własnej, a w konsekwencji i granic ochrony prawa własności, jest przeciwstawieniem się pojmowaniu prawa własności jako prawa absolutnego.

Wprawdzie prawo własności, jako najszersze prawo rzeczowe, ma charakter bezwzględny, ale może ono zostać ograniczone tak co do treści, jak i sposobu wykonywania przez przepisy prawa rangi ustawowej. Takie też stanowisko zajął Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 21 stycznia 2015 r., IV CSK 203/14, LEX nr 1656510; wynika to wprost z art. 64 Konstytucji RP. Sąd Najwyższy stwierdził w uzasadnieniu powołanego postanowienia, że: "Takie ograniczenie dla właściciela nieruchomości obciążonej powstaje w razie ustanowienia lub zasiedzenia służebności gruntowej, w tym służebności przesyłu lub - przed 3 sierpnia 2008 r. - służebności odpowiadającej jej treścią".

W uchwale SN z dnia 16 lipca 1980 r., III CZP 45/80, OSNCP 1981, nr 2-3, poz. 25, z głosem krytyczną K.K. Łukawskiego, OSPiKA 1981, nr 7-8, poz. 131, stwierdzono, że prawo własności jest "tym szczególnym prawem, które zapewnia właścicielowi dopuszczalną w danych warunkach pełnię uprawnień względem rzeczy. Choć przepis ten nie zdefiniował prawa własności przez wyczerpujące wyliczenie uprawnień właściciela, to jednak wyliczył uprawnienia zasadnicze, a przede wszystkim uprawnienia do korzystania z rzeczy oraz do rozporządzania nią. Te dwa uprawnienia stanowią istotę prawa własności, wynika bowiem z tego, że właściciel może rzecz posiadać, używać jej, czerpać z niej pożytki i korzyści, przetworzyć ją, względnie zużyć. Uprawnienie do rozporządzania rzeczą polega na prawie

wyzbycia się jej w drodze przeniesienia własności, rozporządzenia nią na wypadek śmierci, a także uprawnienie do obciążenia rzeczy poprzez ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego, wydzierżawienie jej lub oddanie w najem. Jeśli chodzi o nieruchomości, to bliższe określenie sposobu korzystania z niej precyzują właściwe przepisy kodeksu cywilnego, jak i ustaw szczególnych, i to w zależności od charakteru nieruchomości, położenia jej oraz przeznaczenia. Przepisy te łącznie z normą art. 140 kształtują treść prawa własności".

W uchwale z dnia 28 sierpnia 1997 r., III CZP 36/97, OSNC 1998, nr 1, poz. 4, z glosą M. Nazara, OSP 1998, z. 5, poz. 90, Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że art. 140 zakreśla granice uprawnień właściciela w sposób generalny, wskazując, że właścicielowi wolno czynić ze swoją rzeczą wszystko, co nie jest zabronione przez ustawy, zasady współżycia społecznego i co nie pozostaje w sprzeczności ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa. Bardziej precyzyjne zatem określenie treści prawa własności powinno być dokonane przy uwzględnieniu tych trzech kryteriów. Może tu mieć znaczenie sytuacja szczególna, np. taka, w której istnieją wzajemne zależności między współwłaścicielami. Musi to prowadzić do powstania pewnych ograniczeń poszczególnych właścicieli, zarówno gdy chodzi o prawo do wyodrębnionego lokalu, jak i - w większym stopniu - do nieruchomości wspólnej. Ilustracją tego jest sytuacja prawna właściciela odrębnego lokalu mieszkalnego w budynku wielomieszkaniowym, który w zasadzie nie może bez zgody pozostałych właścicieli odłączyć swojego lokalu mieszkalnego od zainstalowanej w budynku sieci centralnego ogrzewania i przy jej wykorzystaniu zastosować inny rodzaj ogrzewania. W każdym przypadku uznanie, że w konkretnych okolicznościach prawo własności ulega ograniczeniu lub pozbawieniu, musi być poprzedzone wnikliwymi rozważaniami, obowiązuje bowiem generalna zasada, według której przepisy ograniczające lub pozbawiające prawa własności, jako przepisy wyjątkowe, nie podlegają wykładni rozszerzającej (por. uzasadnienie wyroku SN z dnia 6 marca 1998 r., III CKN 393/97, OSP 1998, z. 10, poz. 171; wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 grudnia 1995 r., II SA 1400/94, Wokanda 1996, nr 3, s. 32).

W uzasadnieniu wyroku z dnia 12 lipca 2012 r., I CSK 676/11, LEX nr 1228770, Sąd Najwyższy wskazał, że art. 140 jest normą prawną wskazującą "na zakres pozytywny prawa podmiotowego własności (*ius utendi, ius fruendi, ius disponendi*), jako najszerszego prawa podmiotowego bezwzględnego, ale zawiera granice własności wskazujące na zakres zachowań właściciela, których prawo własności nie obejmuje, co nie znaczy, że musi zakazywać. Jeśli określone zachowania właściciela są sprzeczne z ustawą, ze społeczno-

gospodarczym przeznaczeniem własności i z zasadami współżycia społecznego, to zachowania te nie mieszczą się w treści prawa własności".

Większość ograniczeń prawa własności ma charakter publicznoprawny (administracyjny) i wynika z różnych przepisów prawa administracyjnego, w tym bezpośrednio także z decyzji administracyjnych wydanych na ich podstawie. Decyzje te mogą być zaskarżane w trybie określonym w kodeksie postępowania administracyjnego do organu drugiej instancji, a następnie do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jeżeli natomiast przepisy te naruszają prawa obywatelskie gwarantowane Konstytucją RP, z powodu ich sprzeczności z jej przepisami, uprawnione organy mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem lub wnioskiem o stwierdzenie zgodności przepisu z Konstytucją RP. W tym trybie Trybunał Konstytucyjny uznał wiele przepisów za niezgodne z Konstytucją RP.

W razie naruszenia konstytucyjnie chronionego prawa własności każdemu obywatelowi przysługuje skarga konstytucyjna do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie w sposób naruszający jego prawo. Skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, jeżeli droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. poz. 1064 z późn. zm.).

W wyroku z dnia 25 maja 1999 r., SK 9/98, OTK 1999, nr 4, poz. 78, Trybunał Konstytucyjny, po rozpoznaniu 25 maja 1999 r. skargi konstytucyjnej o stwierdzenie niezgodności art. 292 k.c. z Konstytucją RP, wyraził następujący pogląd na temat zgodności z Konstytucją ustawowych ograniczeń własności: "art. 64 ust. 3 Konstytucji RP wyraża w sposób jednoznaczny konstytucyjną podstawę wprowadzania ograniczeń prawa własności, a zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności stanowią zarówno formalne, jak i materialne kryterium kontroli dokonanych przez ustawodawcę ograniczeń. Przepis ten nie wyczerpuje jednak wszystkich konstytucyjnych przesłanek, które musi uwzględnić ustawodawca w przypadku ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Nie można bowiem pominąć regulacji zawartej w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który w ocenie Trybunału Konstytucyjnego w sposób w pełni samodzielny i całkowity statuuje zasadę proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki).

Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd wyrażony wcześniej w orzeczeniu z 12 stycznia 1999 r., P 2/98 (OTK 1999, nr 1, poz. 2), iż odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności, poprzez wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP przesłanek dopuszczających tego rodzaju działania, nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przesądza o tym zarówno rola tego ostatniego przepisu, wyznaczona jego miejscem w systematyce rozdziału II ustawy zasadniczej ("Zasady ogólne"), jak i funkcja, którą przepis ten pełni w zakresie unormowania praw i wolności jednostki. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego sprowadza się ona do zakreślenia pewnych nieprzekraczalnych granic ingerencji państwa (przede wszystkim prawodawcy) w sferę gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności jednostki. Treść art. 64 ust. 3 Konstytucji RP ogranicza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymaganie ustawy) oraz zakreślenia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania istoty prawa własności). Art. 31 ust. 3 wskazuje ponadto wartości, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa (w tym w prawa właściciela). Tym samym potraktowanie art. 64 ust. 3 jedynie jako przepisu szczególnego, wyłączającego ogólną zasadę proklamowaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, prowadziłoby do zbyt daleko idących następstw, polegających na zrelatywizowaniu ochrony prawnej, zagwarantowanej prawu własności przez Konstytucję RP. Analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczenia praw wskazuje, że w przypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 traktować należy wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa".

Treścią prawa własności w ujęciu szerszym są nie tylko uprawnienia określone w art. 140 k.c., ale także gwarantowana przez Konstytucję RP wolność nabywania własności, zachowania jej i rozporządzania nią. Konstytucyjna ochrona własności w rozumieniu art. 21 i 64 wyraża się w ustanowieniu zasady, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Sformułowana w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP reguła równej ochrony własności oznacza według Trybunału Konstytucyjnego, że Skarb Państwa i inne podmioty prawa publicznego nie mogą mieć w obrocie cywilnoprawnym pozycji uprzywilejowanej w stosunku do podmiotów prawa prywatnego, ale nie oznacza to, że podmioty publiczne i prywatne pozostają w takiej samej sytuacji prawnej. Zróżnicowanie tej sytuacji bowiem wiąże się z ich funkcją i określonym charakterem, które stanowią kryterium zróżnicowanego zakresu ochrony.

Przyjmuje się, że treść prawa własności od strony pozytywnej wyraża się w uprawnieniu właściciela do korzystania z rzeczy "zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem" własności i "w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego". Granice prawa własności są określone przez normy o charakterze publiczno-lub prywatnoprawnym. Od strony negatywnej korzystanie z rzeczy oznacza przysługującą właścicielowi wyłączność ("z wyłączeniem innych osób") zakładającą obowiązek osób trzecich powstrzymania się od wkraczania w sferę uprawnień właściciela (*non facere*), chyba że zezwala na to konkretny przepis ustawy albo istniejący stosunek prawny. W tym właśnie przejawia się bezwzględny charakter prawa własności. Uprawnienia właściciela rzeczy składające się na prawo podmiotowe własności polegają na posiadaniu, korzystaniu z niej i rozporządzaniu nią (*ius possidendi, utendi et fruendi* i *ius disponendi*). Zob. S. Rudnicki, *Własność nieruchomości...*, s. 18 i n.

Naruszenie istoty prawa własności ma miejsce wtedy, gdy ograniczenia własności godzą w podstawowe uprawnienia właściciela w taki sposób, że uniemożliwiają mu korzystanie z rzeczy i rozporządzanie nią. Dopuszczając w art. 46 pozbawienie przedmiotu własności w wyniku orzeczenia przepadku rzeczy tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu (art. 610¹ i n. k.p.c.), Konstytucja RP wiąże ponadto przepadek z odpowiedzialnością karną (orzeczenie TK z dnia 16 stycznia 2001 r., P 5/00, OTK 2001, nr 1, poz. 1, z glosą B. Nity, *Palestra* 2002, nr 7-8, s. 210). Podobnie jak przepadek, tak i wywłaszczenie związane zostało z określonym celem publicznym i słusznym, tzn. ekwiwalentnym, odszkodowaniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji RP).

Analizując powyższe wywody pod kątem niniejszej sprawy stwierdzić należy, że działania ustawodawcy w sposób znaczący ograniczają prawo własności i stanowią nadmierną represję wobec skarżącego. Zauważyć należy, że przepis art. 7 ust. 1 ustawy o gruntach rolnych i leśnych wprowadza nakaz dokonania informacji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, co w zasadzie uniemożliwia stronie podjęcie przedmiotowych działań, a stanowi zbyt dużą ingerencję w prawo własności, ponieważ jednostka bez wyraźnej zgody nie może rozporządzać swoją rzeczą w sposób, który jest dla niej korzystny. Ponadto przedmiotowe zakazy stoją w oczywistej opozycji do inwestowania w odnawialne źródła energii w tym do „pakietu energetyczno klimatycznego”. W skład tego pakietu wchodzi następujące regulacje prawa europejskiego:

- Dyrektywa EU ETS (*European Union Emissions Trading System*),

- Dyrektywa non-ETS,
- Dyrektywa CCS (ang. *Carbon Capture and Storage*),
- Dyrektywa OZE

A także dwa teksty mające znaczenie dla Europejskiego Obszaru Gospodarczego:

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 443/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. określające normy emisji dla nowych samochodów osobowych w ramach zintegrowanego podejścia Wspólnoty na rzecz zmniejszenia emisji CO₂ z lekkich pojazdów dostawczych,
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/30/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do specyfikacji benzyny i olejów napędowych oraz wprowadzającą mechanizm monitorowania i ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 1999/32/WE odnoszącą się do specyfikacji paliw wykorzystywanych przez statki żeglugi śródlądowej oraz uchylająca dyrektywę 93/12/EWG.

Pakiet energetyczno-klimatyczny nie zajmuje się bezpośrednio celem zwiększenia efektywności energetycznej. Dzieje się to poprzez Dyrektywę 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylającą dyrektywę Rady 93/76/EWG

W związku z powyższym stwierdzić należy, że działania ustawodawcy stoją w sprzeczności z Konstytucją jak również z obowiązującym prawem Unii Europejskiej.

IV

Podsumowanie

Powyższe wywody w ocenie skarżącego prowadzą do wniosku, że art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 oraz art. 61 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zwrócić uwagę należy na szereg nieprawidłowości, których dopuścił się ustawodawca podczas procesu legislacji, co doprowadziło do niekonstytucyjności przedmiotowej regulacji. Bezpośrednie zastosowanie ustawy, brak uwzględnienia zasady interesów w toku, zasady poszanowania praw słuszenie nabytych czy w końcu zbyt duża ingerencja w prawo własności. Szczególne znaczenie ma również zasada

zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, która na etapie prac legislacyjnych nie została uwzględniona nawet w minimalnym zakresie.

Skarżący podkreśla, iż nie neguje potrzeby nowelizacji przepisów, jak również wprowadzenia większej ochrony gruntów rolnych i leśnych, ale zmiany te winny być dokonywane z poszanowaniem obowiązującego prawa, w szczególności zasad płynących wprost z Konstytucji. Wprowadzenie przepisów przejściowych, które uregulowałyby obowiązki i prawa stron oraz ustanowiłyby przedmiotowe zmiany w czasie, uszanowanie szeroko rozumianej zasady demokratycznego państwa prawnego, prawa własności oraz zasad prawidłowej legislacji umożliwiłoby prawidłowe wprowadzenie zmian legislacyjnych. Jednakże wobec, iż ustawodawca nie dostosował się do obowiązujących go zasad konieczne stało się skierowanie sprawy do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania zgodności z Konstytucją przepisu art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Mając na uwadze powyższe wnoszę jak w *petitum* skargi.

Załączam:

- pełnomocnictwo wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej,
- cztery odpisy skargi konstytucyjnej wraz z załącznikami,
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K z listopada 2016 roku sygn. akt ,
- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia stycznia 2019 roku , -
wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia stycznia 2019 roku sygn. akt ,
- decyzja Burmistrza z maja 2012 roku znak: ,
- decyzja Burmistrza Ć z grudnia 2012 roku znak: ,
- decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K z listopada 2013 roku znak: ,
- decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K z marca 2014 roku znak: ,
- skarga z kwietnia 2014 roku J P do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego,

- odpowiedź Samorządowego Kolegium Odwoławczego na skargę z _____ maja 2014 roku
znak: _____ ,
- skarga Prokuratora Prokury Rejonowej w O _____ z _____ czerwca 2015 roku,
- skarga kasacyjna pełnomocnika skarżącego z _____ stycznia 2017 roku

Kancelaria Adwokacka
Adw.
ul. _____
_____ 315 Kiszka
NIP: 804-173-07-20