



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 10 maja 2012 r.

Sygn. akt SK 2/12

BAS-WPTK-397/12

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	11. 05. 2012
L.dz.	L. zał.

Trybunał Konstytucyjny

I. Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej spółki K z 8 stycznia 2011 r. (sygn. akt SK 2/12), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie:

1) art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z uwagi na utratę mocy obowiązującej przepisu w zakwestionowanym zakresie przed wydaniem wyroku przez Trybunał Konstytucyjny,

2) art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy powołanej w pkt 1 ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II. Na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił wniosku o umorzenie postępowania w całości, wnoszę o stwierdzenie, że art. 16 ust. 5 zdanie 2 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2005 r. do 31 grudnia 2011 r., **jest zgodny** z art. 22 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i stan faktyczny sprawy

1. Podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym – spółka Przedsiębiorstwo

K

spółka jawna

(dalej: spółka albo skarżąca) – zaskarżył skargą konstytucyjną z 8 stycznia 2011 r. (dalej: skarga) art. 16 ust. 5 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm., dalej: dawne prawo geologiczne albo u.g.g.), który brzmiał: „Udzielenie koncesji na działalność, o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2 i 3, z wyjątkiem takiej działalności wykonywanej w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej, wymaga uzgodnienia z właściwym wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta. Uzgodnienie następuje na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”. Przepis ten został zakwestionowany „w zakresie, w jakim nakazuje dokonanie uzgodnienia koncesji na wydobycie kopalin na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”.

2. Rozwiązanie problemu konstytucyjnego wskazanego przez spółkę nie jest możliwe bez określenia charakteru prawnego kontrolowanego przepisu. Punktem wyjścia musi być stwierdzenie, że piasek jest kopaliną pospolitą (art. 5 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 2 u.g.g.), na wydobycie którego koncesję udzielał marszałek województwa (art. 16 ust. 2 u.g.g.).

Uzyskanie koncesji poprzedzała czteroetapowa procedura:

— podmiot ubiegający się o koncesję musiał złożyć do organu koncesyjnego wnioski o udzielenie koncesji, spełniający prawem przewidziane wymagania (art. 18-26 u.g.g.);

— udzielenie koncesji musiało poprzedzać uzgodnienie z właściwym wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta (art. 16 ust. 5 *in principio* u.g.g.) zgodności prowadzenia planowanej działalności górniczej z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku z zapisami

studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej: studium). Wystąpienie o uzgodnienie było obowiązkiem organu koncesyjnego (art. 16 ust. 5 u.g.g.);

— po uzgodnieniu z właściwym organem samorządu terytorialnego szczebla podstawowego organ koncesyjny występował o uzgodnienie granic obszaru górniczego i terenu górniczego do Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego (art. 25 ust. 2 u.g.g.);

— podjęcie decyzji koncesyjnej. Jak wynika z art. 26b zdanie 1 u.g.g., organ koncesyjny może odmówić udzielenia koncesji, „jeżeli zamierzona działalność narusza wymagania ochrony środowiska, w tym związane z racjonalną gospodarką złożami kopalin, również w zakresie wydobycia kopalin towarzyszących, bądź uniemożliwia wykorzystanie nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem”.

Biorąc zatem pod uwagę, że art. 16 ust. 5 u.g.g. dotyczył czynności, które musiał podjąć organ udzielający koncesji, aby wydać ważną koncesję, należy stwierdzić, iż przepis ten miał charakter proceduralny. Spostrzeżenie to potwierdzają także wskazywane w doktrynie i orzecznictwie skutki prawne podjęcia decyzji koncesyjnej z naruszeniem art. 16 ust. 5 u.g.g.: (a) brak uzgodnienia decyzji o udzieleniu koncesji z właściwym wójtem, burmistrzem czy prezydentem miasta prowadził do stwierdzenia jej wadliwości w stopniu uzasadniającym wznowienie postępowania (art. 145 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.; dalej: k.p.a.; por. także wyrok NSA z 29 grudnia 1986 r., sygn. akt II SA 1035/86), zaś (b) podjęcie decyzji wbrew postanowieniu o uzgodnieniu powodowało, że udzielenie koncesji było oceniane jako podjęte z rażącym naruszeniem prawa, a zatem nieważne (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.; wyrok NSA z 19 października 1994 r., sygn. akt II SA 1166/93; por. także A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, ABC 2003, komentarz do art. 16, teza 8, Lex 2012).

Należy jednak zauważyć, że w przepisie tym występuje również element normy kompetencyjnej, gdyż jedynym podmiotem zobowiązanym do uzgodnienia koncesji na wydobywanie kopalin był odpowiednio wójt, burmistrz lub prezydent miasta (dalej zbiorczo przywoływani jako: wójt). Kompetencja ta jest również obowiązkiem tych organów, gdyż są one zobowiązane do uzgodnienia, zaś niewywiązanie się z tego obowiązku mogło skutkować uruchomieniem wobec nich sankcji prawnych, określonych w art. 37-38 k.p.a.

3. Skarga konstytucyjna została sformułowana na tle następującego stanu faktycznego. Skarżąca jest właścicielem gruntów położonych w miejscowości G gmina R , o łącznej powierzchni ha. Spółka wystąpiła o wydanie koncesji na wydobycie piasku ze złoża położonego na jej nieruchomościach. W ramach procedury uzgodnieniowej postanowieniem z grudnia 2008 r. wójt gminy R odmówił uzgodnienia koncesji na wydobycie piasku. W uzasadnieniu decyzji wójta wskazano, że zamierzone przedsięwzięcie, polegające na wydobywaniu kopaliny metodą odkrywkową, jest niezgodne z treścią studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej: studium) i w konsekwencji uzgodnienie nie może być dokonane. Zgodnie bowiem ze studium tereny objęte wnioskiem złożonym przez spółkę położone są na obszarze leśno-turystycznym, dla którego nie przewidziano lokalizacji kopalni kruszywa.

Od wyżej wydanego postanowienia spółka odwołała się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B , które utrzymało zaskarżone postanowienie w mocy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w B , do którego odwołała się skarżąca, wyrokiem z czerwca 2009 r. (sygn. akt) uchylił zaskarżone postanowienie ze względu na naruszenie zakazu orzekania na niekorzyść strony odwołującej się. Wyrok ten zaskarżyło Samorządowe Kolegium Odwoławcze, w wyniku czego Naczelny Sąd Administracyjny (wyrok z grudnia 2009 r., sygn. akt) uchylił rozstrzygnięcie WSA w B i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy WSA w B oddalił skargę spółki, podając w uzasadnieniu, że planowana przez wnioskodawcę działalność polegająca na wydobywaniu kopaliny pospolitej ze złoża kruszywa naturalnego nie jest zgodna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co uzasadniało odmowę uzgodnienia koncesji (wyrok WSA w B z lutego 2010 r., sygn. akt). Spółka złożyła skargę kasacyjną do NSA, który wyrokiem z października 2010 r. (sygn. akt) ją oddalił.

II. Zarzuty skarżącej

Zdaniem spółki, zaskarżona regulacja ogranicza jej prawo własności do nieruchomości w sposób niezgodny z Konstytucją; ograniczenie to polega na tym, że

możliwość korzystania z nieruchomości przez właściciela (na gruncie tej sprawy chodzi o możliwość wydobywania piasku) jest uzależniona od określonego w studium przeznaczenia terenu, na którym znajduje się nieruchomość.

Skarżąca wskazuje, że procedura uzgodnienia koncesji na wydobywanie kopalin w oparciu o studium, którą narzuca art. 16 ust. 5 u.g.g., jednoznacznie prowadzi do wniosku, że decydujące dla pożądanego przez spółkę wykorzystania nieruchomości są zapisy zawarte w studium (skarga, s. 9-10). Równocześnie skarżąca konstatuje, że studium nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji (skarga, s. 10-11). Powoduje to, że ograniczenie korzystania z nieruchomości nie jest dokonywane w ustawie, lecz w studium, co jednoznacznie godzi w treść art. 64 ust. 3 Konstytucji (skarga, s. 11).

Równocześnie spółka argumentuje, że wydobywanie kopalin jest działalnością gospodarczą, której wolność prowadzenia gwarantuje ustawa zasadnicza. Wolność ta może być oczywiście ograniczana, jednakże Konstytucja precyzuje, że konieczne jest wystąpienie przesłanki ważnego interesu publicznego oraz regulacja ustawowa. W związku z tym, że studium nie jest ustawą art. 16 ust. 5 u.g.g. pozostaje w kolizji z art. 22 Konstytucji (skarga, s. 12).

III. Analiza formalnoprawna (odnosząca się do punktu I *petitum* stanowiska)

1. Zakwestionowany art. 16 ust. 5 u.g.g. – podobnie jak całe dawne prawo geologiczne – utracił moc obowiązującą 31 grudnia 2011 r., w związku z wejściem w życie od 1 stycznia 2012 r. ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 163, poz. 981, dalej: nowe prawo geologiczne albo n.u.g.g.). Na tym tle wyłania się zagadnienie dopuszczalności rozpoznania tej sprawy przez Trybunał Konstytucyjny w związku z treścią art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), który stanowi, że sąd konstytucyjny umarza postępowanie na posiedzeniu niejawnym, „jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia”. Równocześnie należy mieć na uwadze art. 39 ust. 3 ustawy o TK, zgodnie z którym art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK nie stosuje się, „jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”.

Punktem wyjścia dalszych rozważań musi być zatem wskazanie, że w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zasadą jest umorzenie postępowania w przypadku utraty mocy obowiązującej przez zakwestionowany przepis, wyjątkiem zaś sytuacja, gdy postępowanie jest kontynuowane.

W dotychczasowym orzecznictwie, wypowiadając się na temat utraty mocy obowiązującej przez akt normatywny, Trybunał stwierdzał konsekwentnie, że uchylenie przepisu nie zawsze jest równoznaczne z utratą przez ten przepis mocy obowiązującej. Sąd konstytucyjny wskazywał, że przepis obowiązuje w systemie prawa dopóki na jego podstawie mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, a utrata mocy obowiązującej – jako przesłanka umorzenia postępowania – następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (zob. np. wyroki TK z: 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99; 2 lipca 2003 r., sygn. akt P 27/02; 5 września 2007 r., sygn. akt P 21/06; 16 listopada 2010 r., sygn. akt P 86/08 oraz 8 czerwca 2011 r., sygn. akt K 3/09). Okoliczność „uchylenia w całości” zaskarżonego przepisu należy ustalać na podstawie treści normy derogującej lub przepisu przejściowego. Jeżeli bowiem treść takiej normy pozwala jednoznacznie przyjąć, że uchylony lub zmieniony przepis utracił w całości moc obowiązującą w tym znaczeniu, iż nie może być w ogóle stosowany do żadnych stanów faktycznych z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości, wówczas trzeba przyjąć wystąpienie obligatoryjnej przesłanki umorzenia postępowania (postanowienie TK z 20 lipca 2004 r., sygn. akt SK 31/03).

Ustalenia te należy odnieść do przepisu zakwestionowanego w rozpatrywanej skardze konstytucyjnej. Nowe prawo geologiczne nie określiło w swych przepisach przejściowych sposobu, w jaki powinny być rozstrzygane kwestie intertemporalne towarzyszące uzgadnianiu wydobywania kopalin ze złóż. W takim wypadku – jak wynika z poglądów Trybunału Konstytucyjnego a wbrew potocznym intuicjom – nie mamy do czynienia z brakiem regulacji intertemporalnej (luką co do przepisów intertemporalnych). Sytuacja taka natomiast przesądza o bezpośrednim skutku ustawy nowej. Jak wskazuje Trybunał, w przepisach nowelizujących *implicite* zawarty jest wówczas nakaz ich stosowania wobec stosunków „w toku” (tak m.in. wyroki TK z: 1 lipca 2003 r., sygn. akt P 31/02; 25 maja 2004 r., sygn. akt SK 44/03 oraz 8 listopada 2006 r., sygn. akt K 30/06). Na gruncie tej sprawy istotne jest także to, że w odniesieniu do przepisów proceduralnych – a jak wynika z wcześniejszej analizy zakwestionowanego przepisu, ma on właśnie taki charakter – w orzecznictwie sądów

administracyjnych ustaliło się przekonanie, że: „[...] przy zmianach prawa proceduralnego, gdy brak przepisów przejściowych, zasadą jest, że przy wykonywaniu czynności procesowych stosuje się prawo, które obowiązuje w czasie dokonywania czynności, określane jako «reguła bezpośredniego działania nowego prawa»" (wyrok NSA z 2 sierpnia 2011 r., sygn. akt I FSK 1137/10; zob. również wyroki NSA z: 10 lutego 2009 r., sygn. akt II FSK 1635/07; 21 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 1099/10; por. także postanowienia NSA z: 13 marca 2007 r., sygn. akt I FSK 505/06; 20 grudnia 2006 r., sygn. akt I FSK 49/06 oraz 29 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 968/10; szeroko zagadnienie zasady bezpośredniego stosowania nowego prawa w zakresie przepisów proceduralnych wyjaśnił też Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z 31 marca 2011 r., sygn. akt III CZP 112/10).

Uwzględniając powyższe dyrektywy wykładnicze, należy dojść do wniosku, że procedura uzgodnienia wydobywania kopalin ze złóż, niezależnie od tego, czy się zakończyła, czy nie, musi być oceniana przez pryzmat regulacji nowego prawa geologicznego. Tym samym nie ma obecnie możliwości stosowania przepisów dawnego prawa geologicznego do jakiegokolwiek sytuacji. W tym świetle należy stwierdzić, że przepis będący podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia został uchylony i nie będzie mógł już znaleźć zastosowania w konkretnej sprawie skarżącej, nawet jeśli ponownie zainicjuje ona procedurę koncesyjną, wznawiając postępowanie po ewentualnym, korzystnym dla siebie wyroku Trybunału w niniejszej sprawie. Tym samym przepis ten, w rozumieniu ustawy o TK, utracił moc obowiązującą.

Dodatkową okolicznością, przemawiającą za umorzeniem postępowania, jest również fakt, że ustawodawca zdecydował się na kompleksową nowelizację prawa geologicznego i w konsekwencji uchylono całą ustawę, zastępując ją nową regulacją w tej dziedzinie. Jest to – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – sytuacja o odmiennym charakterze niż ta, w której dochodzi tylko do uchylenia lub zmiany niektórych przepisów aktu normatywnego. Jak podkreśla się w orzecznictwie: „O ile bowiem okoliczność polegająca na uchyleniu lub zmianie niektórych przepisów aktu normatywnego rodzi konieczność dokonania oceny, «czy nastąpiło w rzeczywistości wyłączenie z systemu źródeł prawa wadliwych przepisów», o tyle całkowite uchylenie aktu normatywnego, wywołuje konieczność umorzenia postępowania [...]. Uchylenie aktu normatywnego powoduje utratę mocy obowiązującej wszystkich norm w nich wyrażonych, co w konsekwencji usuwa możliwość merytorycznego rozpoznania

sprawy przez Trybunał Konstytucyjny” (postanowienie TK z 20 lipca 2004 r., sygn. akt SK 31/03; por. także postanowienie TK z 18 listopada 1998 r., sygn. akt SK 1/98).

Ostateczne ustalenie, czy w niniejszej sprawie znajduje zastosowanie reguła z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, wymaga dodatkowego rozważenia, czy nie występują okoliczności przewidziane w art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Zgodnie z tym przepisem: „Przepisu ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”. W niniejszej sprawie – zdaniem Sejmu – nie ma podstaw do uznania, że orzeczenie Trybunału jest konieczne dla ochrony praw i wolności skarżącego. Należy bowiem zauważyć, że nawet ewentualne stwierdzenie niezgodności art. 16 ust. 5 u.g.g. z Konstytucją, nie będzie miało wpływu na sytuację prawną skarżącej, gdyż zgodnie z zasadą bezpośredniego działania nowego prawa, którą omówiono powyżej, wznowione postępowanie w sprawie o udzielenia koncesji na wydobywanie kopaliny piasku będzie toczyło się według przepisów nowego prawa geologicznego i górniczego. Ten sam efekt spółka może zaś osiągnąć, składając po prostu nowy wniosek koncesyjny. Tym samym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym z punktu widzenia ochrony interesów skarżącej jest zbędne.

Konkludując, Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK ze względu na utratę mocy obowiązującej zaskarżonego aktu normatywnego w zakwestionowanym zakresie przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

2. W orzecznictwie sądu konstytucyjnego wielokrotnie wyrażano pogląd, że każda ustawa cieszy się domniemaniem konstytucyjności (por. orzeczenie TK z: 17 lipca 1996 r., sygn. akt K 8/96 oraz wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 15 grudnia 1999 r., sygn. akt P 6/99; 12 września 2000 r., sygn. akt K 1/00; 6 września 2005 r., sygn. akt K 46/04; 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 20/04; 23 czerwca 2009 r., sygn. akt K 54/07; por. również postanowienie TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; zob. także: Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 164). Oznacza to, że: „[...] przystępując do badania aktu normatywnego sąd konstytucyjny traktuje zaskarżone przepisy jako niewadliwe, uznając tym samym, że są one hierarchicznie zgodne ze wskazanymi przez podmiot inicjujący postępowanie

wzorcami kontroli, i że to właśnie ten podmiot musi wykazać zasadność swojego żądania” (P. Radziewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności” aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5, s. 56 i cytowane tam orzecznictwo). Przełamanie domniemania konstytucyjności nie może nastąpić bez szczegółowego umotywowania zarzutów (zob. art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK). Trybunał jednoznacznie podkreśla przy tym, że nie wystarczy sformułować samą tezę o niekonstytucyjności przepisu i potwierdzić, iż przy wydaniu rozstrzygnięcia naruszającego, zdaniem skarżącego, przysługujące mu prawa lub wolności zastosowano ten właśnie przepis prawny (por. postanowienie TK z 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; wyrok TK z 26 listopada 2001 r., sygn. akt K 2/00; postanowienie TK z 6 października 1998 r., sygn. akt Ts 43/98).

W tym zakresie skarżąca, zdaniem Sejmu, nie wypełniła ciążącego na niej obowiązku, gdyż przedstawiona przez spółkę argumentacja nie jest odpowiednia dla przedmiotu rozważań w niniejszej sprawie, w związku z czym nie może stać się podstawą uwzględnienia skargi. Istota twierdzeń skarżącej sprowadza się do tego, że studium nie jest ani ustawą, ani aktem prawa miejscowego, a zatem nie jest także dopuszczalne, żeby określało ono przeznaczenie nieruchomości i przez to wpływało na możliwość wykonywania prawa własności. Brak związku między przedmiotem kontroli a argumentacją skarżącej polega w tym wypadku na tym, że:

a) w trybie skargi konstytucyjnej kontroli Trybunału może zostać poddany tylko ten przepis, na podstawie którego ostatecznie orzeczono o prawach i wolnościach skarżącego. *In casu* przepisem tym jest art. 16 ust. 5 u.g.g., który ma charakter proceduralny – nakazuje zachować określony tryb uzgodnienia decyzji koncesyjnej. Oznacza to, że w tej sprawie Trybunał ze względów formalnych może wypowiedzieć się jedynie o konstytucyjności tego fragmentu procedury koncesyjnej, który normuje art. 16 ust. 5 u.g.g. Sformułowane zaś przez spółkę zarzuty lokują się na płaszczyźnie materialnoprawnej, opierając się na analizie statusu prawnego studium i jego skutków dla właścicieli nieruchomości. Status prawny studium, a w szczególności eksponowany przez skarżącą fakt, że studium nie jest aktem prawa miejscowego, wynika z przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm., dalej: u.p.p. albo ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zob. art. 9 ust. 5 u.p.p.). Należy zatem stwierdzić, że rozważania na ten temat, będące

osią zarzutów skargi, dotyczą zagadnień zawartych w innej ustawie, na podstawie której nie orzekano ostatecznie o prawach i wolnościach skarżącej;

b) zarzuty skarżącej zmierzają do wykazania, że niedopuszczalne jest określenie w studium przeznaczenia terenów, gdyż wpływa to na wykonywanie prawa własności i wolność prowadzenia działalności gospodarczej, co jest zastrzeżone dla aktów normatywnych rangi ustawowej. Tak ujęte zarzuty niewątpliwie dotyczą przepisów, z których wynika, jaka jest obligatoryjna treść studium i jaką moc prawną mają zawarte w nim ustalenia. Zagadnienia te są zaś regulowane przez przywołaną już ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a przede wszystkim przez art. 10 ust. 2 pkt 2 u.p.p. („W studium określa się w szczególności [...] kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy”). Argumentacja skarżącej dotyczy zatem w istocie nie tego przedmiotu kontroli, który w niniejszej sprawie został powołany;

c) charakter prawny studium nie może być w ogóle brany pod uwagę w niniejszej sprawie, gdyż nie jest bezpośrednio związany z procedurą uzgodnienia koncesji na wydobywanie kopaliny piasku. Należy bowiem zauważyć, że nawet ewentualna zmiana charakteru prawnego studium, dokonana w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie wpłynie na poprawność samej procedury uzgodnieniowej. Artykuł 16 ust. 5 u.g.g. odsyła do każdorazowego rozumienia instytucji studium, przewidzianego w obowiązujących przepisach. Argumentacja skarżącego bazuje na tezie przeciwnej, gdyż wskazuje on, że gdyby studium było aktem prawa miejscowego, to nie byłoby problemu konstytucyjnego (skarga, s. 11), co zresztą w świetle argumentacji zaprezentowanej w skardze również może budzić wątpliwości, a przynajmniej wymaga kilku zdań odrębnego komentarza (akt prawa miejscowego *prima facie* również nie jest ustawą, o której wspomina art. 22 i art. 64 Konstytucji). Innymi słowy, z zaskarżonego przepisu nie wynika charakter prawny studium, lecz procedura podejmowania decyzji uzgodnieniowej przez organ samorządu terytorialnego. Tym samym argumenty odwołujące się do statusu prawnego studium oraz jego treści dotyczą zagadnienia prawnego, które – jako tylko pośrednio związane z *meritum* sprawy, przez odesłanie pozaustawowe – nie powinno być w niniejszym postępowaniu kontrolowane przez Trybunał.

Z tego względu Sejm wnosi o **umorzenie postępowania**, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

IV. Analiza formalnoprawna (odnosząca się do punktu II *petitum* stanowiska)

1. W przypadku, gdyby Trybunał Konstytucyjny zdecydował jednak o kontynuowaniu postępowania, wymaga rozważenia dopuszczalność wskazania w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną art. 22 Konstytucji jako podstawy kontroli. Należy bowiem zauważyć, że skarga konstytucyjna służy tylko w przypadku, gdy zostały naruszone wolności lub prawa konstytucyjne. Co do zasady zatem, nie stanowią właściwego wzorca normy ogólne, określające zasady ustrojowe, i normy adresowane do ustawodawcy, narzucające mu pewien sposób regulowania dziedzin życia (tak np. postanowienia TK z: 26 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 1/02; 18 lipca 2005 r., sygn. akt SK 25/04; 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 12/05; 20 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 42/06).

Odnosnie do art. 22 Konstytucji, przywołanego przez skarżącą jako jeden z wzorców kontroli, Trybunał kilkakrotnie oceniał, czy może on stanowić samodzielny wzorzec badania kwestionowanych przepisów w postępowaniu skargowym. W swoim dorobku judykacyjnym sąd konstytucyjny jednoznacznie stwierdził, że: „[...] użycie w art. 20 i art. 22 Konstytucji zwrotu «wolność działalności gospodarczej» świadczy wyraźnie o tym, że przepisy te można uważać także za podstawę prawa podmiotowego o randze konstytucyjnej, a nie tylko i wyłącznie za normę prawa w znaczeniu przedmiotowym i zasadę ustroju państwa. Wolność działalności gospodarczej – choć niewątpliwie ma charakter szczególny, inny niż wolności i prawa wskazane w rozdziale II Konstytucji – może stanowić podstawę uprawnień jednostek wobec państwa i organów władzy publicznej, które winny i mogą być chronione w trybie skargi konstytucyjnej” (tak np. wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02 oraz wyrok TK z 14 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 21/03; por. także wyrok TK z 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00).

Konkludując, *in casu* art. 22 Konstytucji może być wzorcem kontroli, jako że argumentacja spółki wskazuje na upatrywanie w tym przepisie prawa podmiotowego do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej.

2. Artykuł 16 ust. 5 u.g.g. składa się z dwóch zdań. Zdanie pierwsze brzmiało: „Udzielenie koncesji na działalność, o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 2 i 3, z wyjątkiem takiej działalności wykonywanej w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej, wymaga uzgodnienia z właściwym wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta”, zdanie drugie zaś miało następującą treść: „Uzgodnienie następuje na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”.

Całokształt argumentacji skargi, która koncentruje się na braku możliwości ograniczenia prawa własności i wolności prowadzenia działalności gospodarczej w drodze postanowień zawartych w studium, jak również wskazany przez spółkę zakres kontroli („w zakresie w jakim nakazuje dokonanie uzgodnienia koncesji na wydobywanie kopalin na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”) pozwala jednoznacznie stwierdzić, że skarżący nie kwestionuje zasadności samej instytucji uzgodnienia koncesji na wydobywanie kopalin z wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta, której ustanowienie jest treścią art. 16 ust. 1 zdanie 1 u.g.g. Należy także zauważyć, że w odniesieniu do zdania 1 zaskarżonego przepisu nie sformułowano żadnych argumentów świadczących o jego niezgodności ze wskazanymi wzorcami kontroli. Tym samym przedmiotem kontroli może być wyłącznie art. 16 ust. 5 zdanie 2 u.g.g.

W związku z powyższym Sejm wnosi o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności art. 16 ust. 1 zdanie 1 u.g.g. z art. 22 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

V. Wzorce kontroli

1. Wolność działalności gospodarczej jest statuowana między innymi przez art. 22 Konstytucji, który brzmi: „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”.

Zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie Trybunał Konstytucyjnego wskazywano, że art. 22 Konstytucji wyraża jedną z zasad ustroju gospodarczego oraz stanowi „podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą” (wyrok TK z 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00; por. także L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*.

Komentarz, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 22 Konstytucji, s. 5-6). W ocenie Trybunału, istota wolności działalności gospodarczej polega na możliwości: „[...] podejmowania i prowadzenia działalności, której zasadniczym celem jest osiągnięcie zysku [...]. Wolność działalności gospodarczej polega na możliwości samodzielnego podejmowania decyzji gospodarczych, w tym przede wszystkim wyboru rodzaju (przedmiotu) działalności, i wyboru prawnych form ich realizacji” (wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02).

W doktrynie prawa dominuje pogląd, że: „[...] art. 20 i 22 należy odczytywać łącznie” (L. Garlicki, *ibidem*, s. 5), zaś: „Zasadniczą treścią art. 22 jest wskazanie przesłanek ustanawiania ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Jest więc oczywiste, że wolność ta nie może mieć charakteru absolutnego, więc możliwe i potrzebne jest ustanawianie różnego rodzaju jej ograniczeń [...]. Ograniczenia wolności działalności gospodarczej mogą przybierać najróżniejsze postaci. Najłagodniejszym, ale zarazem najbardziej powszechnym, jest obowiązek rejestrowania prowadzenia tej działalności, prowadzenia stosownej sprawozdawczości [...]. Ograniczeniem najdalej idącym jest ustanowienie – przedmiotowego lub podmiotowego – zakazu prowadzenia działalności gospodarczej” (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 11-12). Stanowisko to koresponduje z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w którym wskazywano, że: „[...] działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek zarówno z interesami innych osób, jak i interesem publicznym, może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. Istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, które pozwolą zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, jeżeli skutki te ujawniają się w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości” (wyrok TK z 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 10/97; por. także wyrok TK z 14 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 21/03).

W piśmiennictwie podkreślano również wyjątkowość ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Piotr Winczorek zaznaczył, że: „Stylizacja art. 22 (podwójne użycie słowa «tylko»), wskazuje, iż ograniczenie to może mieć charakter jedynie wyjątkowy” (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 35), zaś L. Garlicki zauważył,

że: „Pojęcie wolności działalności gospodarczej wiąże się z obszarem działalności ekonomicznej człowieka i oznacza wolność od (nadmiernej) ingerencji władzy publicznej w tę działalność” (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 7). Stanowisko takie znalazło odzwierciedlenie w orzecznictwie. W uchwale z 18 października 2001 r. (sygn. akt KZP 9/01) Sąd Najwyższy stwierdził: „[...] ustrojodawca uznał zasadę, że w działalności gospodarczej wszystko, co nie jest zakazane, jest dozwolone. W tym znaczeniu wolność gospodarcza kształtuje tak zwane publiczne prawo podmiotowe o charakterze «negatywnym», gwarantujące, że poza wyjątkami, których sposób wprowadzania określony jest w art. 22 Konstytucji RP, regulacje publicznoprawne nie mogą wkraczać w działalność gospodarczą”.

Omawiany przepis przewiduje dwojakiego rodzaju przesłanki ustanawiania ograniczeń wolności działalności gospodarczej. W płaszczyźnie formalnej – aby ograniczenia wolności gospodarczej były wprowadzone „tylko w drodze ustawy”, a w płaszczyźnie materialnej wymaga on, aby znajdowały uzasadnienie w „ważnym interesie publicznym” (por. wyrok TK z 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00; L. Garlicki, *ibidem*, s. 12).

Omawiając zagadnienia formalnoprawne, na wstępie należy zwrócić uwagę na zaakcentowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego różnice w stylizacji artykułów 22 i 31 ust. 3 Konstytucji. W wyroku z 25 lipca 2006 r. (sygn. akt P 24/05) sąd konstytucyjny podkreślił: „Wymóg zachowania formy ustawy jest w tym przypadku zbliżony do sformułowania art. 31 ust. 3 Konstytucji ustanawiającego ogólne przesłanki ograniczania praw i wolności («mogą być ustanawiane tylko w ustawie»), co pozwala przyjąć, że znaczenie prawne i skutki tych unormowań w znacznej mierze mogą się pokrywać. Nie zachodzi jednak pełna identyczność. Sformułowanie «w drodze ustawy» wskazuje, że do ograniczenia wolności dojść może w każdym razie przy wykorzystaniu ustawy, bez której konstruowanie ograniczenia w ogóle nie może mieć miejsca, ale która może jedynie legitymować ograniczenie dokonane – na podstawie ustawy – w rozporządzeniu. Sformułowanie «tylko w ustawie» wskazuje na wolę ustrojodawcy zasadniczego wykluczenia możliwości, którą otwiera formuła «w drodze ustawy»”.

W tym samym orzeczeniu zaznaczono, że: „[...] w odniesieniu do ograniczania wolności działalności gospodarczej wymóg zamieszczenia całości regulacji «tylko w ustawie», bez możliwości zamieszczenia w ustawie upoważnień do wydania aktów wykonawczych, byłby nadmierny. Skoro wolność działalności

gospodarczej może – w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – podlegać większym ograniczeniom niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym, przemawia to również za dopuszczeniem regulacji granic wolności gospodarczej w rozporządzeniach wydanych na podstawie upoważnienia ustawowego”. Stanowisko to jest podzielane również w literaturze prawniczej, w której wskazywano, że w tej właśnie sferze dopuszczalne jest „[...] odsyłanie pewnych unormowań do rozporządzenia, byle nie dotyczyło to elementów o «zasadniczym» («podstawowym») charakterze” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 31 Konstytucji, s. 21).

Wymóg wprowadzenia ograniczeń tylko w ważnym interesie publicznym, w doktrynie prawa interpretowany jest następująco: „Art. 22 ogranicza się do odesłania do «interesu publicznego», nie uznano natomiast za potrzebne «rozpisanie» tego interesu na kategorie o bardziej szczegółowym charakterze, jak to uczyniono np. w art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3. Można więc przyjąć, że język art. 22 ma bardziej ogólny charakter i obejmuje także kategorie «interesu publicznego», które pozostają poza tymi kategoriami szczegółowymi” (L. Garlicki, *ibidem*, s. 14; por. także uchwała NSA z 22 maja 2000 r., sygn. akt OPK 1/00).

Niemniej Trybunał wskazuje, że: „[...] ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcje pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie”; dalej Trybunał podkreśla: „[...] konieczność uwzględnienia przy ograniczaniu praw jednostki zasady wymagającej odpowiedniego wyważenia wagi interesu publicznego, któremu służy ograniczenie danego prawa i wagi interesów naruszonych przez takie ograniczenie” (wyrok TK z 21 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 33/03).

W wyroku z 8 kwietnia 1998 r. (sygn. akt K 10/97) Trybunał zauważa, że: „O ile więc wymaganie zupełności ustawowej regulacji ograniczeń praw i wolności o charakterze politycznym i osobistym powinno być egzekwowane z pełnym rygoryzmem [...], to unormowanie praw i wolności ekonomicznych i socjalnych może pozostawiać pewne miejsce dla regulacji wykonawczych. Zawsze jednak przy normowaniu ograniczeń praw i wolności ekonomicznych i socjalnych ustawa musi samodzielnie określać zasadnicze elementy regulacji prawnej, a więc – innymi słowy,

nie można owych elementów zasadniczych zamieszczać w rozporządzeniu” (por. także wyrok TK z 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00).

2. Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”, zaś w myśl 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”.

Konstytucja nie formułuje definicji „własności”. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano jednak, że określenie „istoty” prawa własności musi nawiązywać do podstawowych składników tego prawa, tak jak ukształtowały się one w historii jego rozwoju. Z tego względu Trybunał nawiązuje do cywilistycznej koncepcji własności, twierdząc że na własność należy patrzeć od strony pozytywnej i negatywnej. Przez stronę pozytywną sąd konstytucyjny rozumie uprawnienia, które składają się na prawo własności jako prawo podmiotowe, natomiast strona negatywna własności to możliwość wyłączenia przez właściciela ingerencji innych osób w sferę jego prawa. Równocześnie Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że: „Definicja prawa własności, polegająca na wyczerpującym wyliczeniu uprawnień właściciela, nie jest możliwa. Kodeks cywilny jako uprawnienia podstawowe wymienia uprawnienie do korzystania z rzeczy i do rozporządzania rzeczą. Do atrybutu korzystania z rzeczy tradycyjnie zaliczamy uprawnienia do posiadania rzeczy, do używania rzeczy, do pobierania pożytków i innych przychodów z rzeczy, do dyspozycji faktycznych. Rozporządzanie rzeczą oznacza natomiast możliwość wyzbycia się własności oraz uprawnienie do obciążenia rzeczy. Atrybuty korzystania z rzeczy i rozporządzania rzeczą stanowią tylko zasadniczy trzon prawa własności, nie wyczerpują jego zakresu. Nawet przeto, jeżeli właściciel byłby w konkretnym wypadku ich pozbawiony, jeszcze pewien zakres uprawnień by mu pozostał” (wyrok TK z 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98 z powołaniem na J. Ignatowicza, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1997, s. 76). Należy zatem zauważyć, że na treść prawa własności składa się kilka elementów, takich jak: posiadanie, możliwość korzystania (używania), pobierania pożytków, eksploataowania przedmiotu własności oraz dysponowania nim (wyroki TK z: 24 marca 2003 r., sygn. akt P 14/01; 4 września 2006 r., sygn. akt U 7/05; 10 stycznia 2012 r., sygn. akt SK 25/09; por. także T. Dybowski, *Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązującego w 1996 roku* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania, Księga pamiątkowa ku*

zczi prof. Janiny Zakrzewskiej, red. A. Jankiewicz, J. Trzciniński, Warszawa 1996, s. 321).

Nie ulega jednak wątpliwości, że możliwości korzystania z przedmiotu własności mogą być poddawane różnego rodzaju ograniczeniom przez ustawodawcę, a ograniczenia te są dopuszczalne, jeżeli czynią zadość wymaganiom określonym w ustawie zasadniczej. Ochrona własności nie ma bowiem charakteru absolutnego, albowiem samo prawo własności nie może być traktowane jako *ius infinitum*, co wprost wynika z treści art. 64 ust. 3 Konstytucji (wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98). Przepis ten – wspólnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji – stanowi formalne i materialne kryterium oceny zgodności z Konstytucją wprowadzonych ograniczeń prawa własności, zaś stwierdzenie niekonstytucyjności danego ograniczenia prawa własności jest możliwe, gdy przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa. W takiej sytuacji naruszona zostanie podstawowa treść („istota”) prawa własności, co jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Ocena każdego konkretnego unormowania ingerującego w prawo własności musi być przy tym dokonywana na tle wszystkich ograniczeń już istniejących (wyrok pełnego składu TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98 oraz wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 5 marca 2011 r., sygn. akt P 11/00; 10 stycznia 2012 r., sygn. akt SK 25/09).

Jednym z podstawowych składników prawa własności jest, jak to podkreślano w orzecznictwie, „możliwość pobierania pożytków (eksploatowania) przedmiotu własności” (wyrok pełnego składu TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98). Nie budzi jednak wątpliwości, że nawet prawo pobierania pożytków może ustawodawca regulować i ograniczać, m.in. ze względu na socjalny kontekst korzystania z własności oraz na obowiązki, jakie własność rodzi wobec ogółu. W skrajnych wypadkach – jak zauważa Trybunał Konstytucyjny – możliwe jest nawet przejściowe wykluczenie możliwości pobierania pożytków w rozumieniu uzyskiwania dochodu (zysku) z dóbr stanowiących przedmiot własności (*ibidem*). W tym samym wyroku wskazano, że ograniczenia prawa własności dopuszczalne są tylko w zakresie, w jakim nie naruszają istoty tego prawa, wyjaśniając równocześnie, iż: „Gdy chodzi o prawa majątkowe objęte zakresem art. 64 konstytucji, naruszenie istoty prawa nastąpiłoby w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiły

realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełnić w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 konstytucji”.

VI. Analiza zgodności

1. Rozważania na temat zgodności z Konstytucją art. 16 ust. 5 zdanie 2 u.g.g. musi poprzedzać analiza mechanizmu uzgodnienia decyzji koncesyjnej. W doktrynie prawa wskazuje się, że uzgodnienie oznacza konieczność uzyskania zgody organu samorządowego na wydanie koncesji. W konsekwencji odmowa uzgodnienia uniemożliwia wydanie koncesji i stanowi przesłankę decyzji negatywnej (odmownej) (A. Lipiński, R. Mikosz, *Ustawa prawo geologiczne i górnictwo. Komentarz*, ABC 2003, komentarz do art. 16, teza 8, Lex 2012). Należy jednak podkreślić, że zgodnie z art. 16 ust. 5 *in fine* u.g.g.: „Uzgodnienie następuje na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”. Z powyższego jednoznacznie wynika, że postanowienie o uzgodnieniu koncesji na wydobywanie konkretnej kopaliny nie jest dyskrecyjną decyzją organu samorządu terytorialnego, lecz zależy od przeznaczenia terenu, określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w razie jego braku ustalonego na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że w rozpatrywanym przypadku – tj. braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – jedynym kryterium, które organ samorządu terytorialnego mógł brać pod uwagę przy dokonywaniu uzgodnienia, były zapisy zawarte w studium. Należy bowiem zauważyć, iż sformułowanie art. 16 ust. 5 zdanie 2 u.g.g.: „[...] prowadzi do jednoznacznego wniosku, że określone w nim rozstrzygnięcie musi mieć charakter zobiektywizowany – związany treścią planu miejscowego, a w przypadku jego braku zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Przewidziane kryteria należy stosować w sposób ścisły. Niedopuszczalne jest stosowanie innych kryteriów aniżeli te, które są przewidziane w ustawie” (wyrok WSA w Białymstoku z 22 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 1/11; por. także wyrok NSA z października 2010 r., sygn. akt ; wyrok WSA w Lublinie

z 17 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Lu 154/10; wyrok WSA w Bydgoszczy z 1 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 805/09).

W świetle powyższego trzeba stwierdzić, że organ samorządu terytorialnego, zgodnie z dyspozycją art. 16 ust. 5 u.g.g., dokonywał ustaleń w zakresie zgodności zamierzenia koncesyjnego z postanowieniami studium. Przepis ten wskazywał zatem organowi wiążące – zobiektywizowane – kryterium, które musiał on wziąć pod uwagę przy wydawaniu postanowienia o uzgodnieniu. Organ ten nie miał możliwości formułowania przy tym dodatkowych warunków czy zastrzeżeń, o ile nie były one wskazane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w studium. Tym samym zapisy zawarte w studium determinowały treść postanowienia o uzgodnieniu. Jeżeli zamierzenie nie było sprzeczne z ustaleniami studium, nie występowały przesłanki odmowy wydania pozytywnej decyzji.

Ratio tak rozumianego przepisu jest czytelne, chodzi przede wszystkim o pogodzenie interesów podmiotu ubiegającego się o koncesję i jednostki samorządu terytorialnego. Z jednej strony należy bowiem zwrócić uwagę, że planując inwestycję w nieruchomość, która ma służyć następnie do wydobywania kopalin, przedsiębiorca może sprawdzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo studium. W ten sposób uzyska on niezbędne informacje, a także będzie mógł przewidzieć kierunek decyzji, którą ze znacznym prawdopodobieństwem podejmie w przyszłości organ samorządu terytorialnego wezwany do uzgodnienia koncesji na wydobywanie kopalin (należy jednak zaznaczyć, że w uzasadnieniu projektu wskazywano, iż głównym celem tej nowelizacji jest ujednoczenie trybu uzgadniania różnych koncesji – zob. druk sejmowy nr 3497/IV kadencja). Z drugiej strony dzięki temu przepisowi gmina ma wpływ na lokalizację inwestycji, które wiążą się w przekształceniem w sposób trwały środowiska naturalnego gminy (z samych orzeczeń sądowych, zapadłych w sprawie skarżącej, wynika bezspornie, że z powstaniem kopalni piasku jest związane utworzenie sztucznego zbiornika wodnego oraz hałd ziemi; więcej na temat konsekwencji wydobywania kopalin dla środowiska naturalnego i konieczności jego ochrony zob. R. Mikosz, *Koncesja na wydobywanie kopalin jako prawny instrument ochrony środowiska*, „Gospodarka Surowcami Mineralnymi” 2008, z. 2, s. 9 i n.). Z tego względu, określając przeznaczenie niektórych terenów, jednostka samorządu terytorialnego może wykluczyć bądź dopuścić na pewnych obszarach różne inwestycje. Niewątpliwie to właśnie gmina, jako jednostka samorządu

terytorialnego będąca „najbliżej” mieszkańców i ich potrzeb, będzie w stanie zrobić to w sposób najbardziej odpowiadający woli lokalnej społeczności.

Reasumując, konstrukcja art. 16 ust. 5 zdanie 2 u.g.g. była następująca: wójt miał kompetencję do uzgodnienia decyzji koncesyjnej, jednakże uzgodnienie to nie było jego dyskrejonalną decyzją, lecz musiało zostać oparte o wskazane w ustawie kryterium, którym była treść studium.

2. Mechanizm podejmowania przez wójta decyzji uzgodnieniowej należy postrzegać na tle różnego rodzaju decyzji administracyjnych. Przepisy prawa pozwalają rozróżnić decyzje uznaniowe (tj. takie, w które są wydawane w granicach klasycznego uznania administracyjnego) i związane (tj. takie, których treść jest zdeterminowana przepisami prawa). Artykuł 16 ust. 5 zdanie 2 u.g.g. jednoznacznie sytuuje decyzję uzgodnieniową wójta w kategorii aktów związanych, gdyż przepis ten ściśle określa co wójt ma uwzględnić przy jej wydawaniu. Tym samym to nie wola wójta determinuje treść rozstrzygnięcia, lecz wskazane w ustawie kryteria.

Istotą problemu, który trzeba rozpatrzyć w tej sprawie, jest dopuszczalność wskazania przez ustawodawcę studium, jako przesłanki podejmowania decyzji uzgodnieniowej przez wójta. Należy zauważyć, że w tym zakresie skarżąca nie sformułowała żadnej argumentacji, przyjmując apriorycznie, iż po prostu polski porządek konstytucyjny nie przewiduje takiej możliwości prawnej. Tymczasem, jak się wydaje, rozwiązanie tego zagadnienia konstytucyjnego nie jest możliwe bez określenia czym jest i jakie funkcje pełni samo odesłanie do studium, zawarte w art. 16 ust. 5 zdanie 2 u.g.g., oraz jakie cechy może mieć akt prawny, do którego się odsyła.

Nie wchodząc w skomplikowane zagadnienia, odnoszące się do statusu prawnego studium (zob. np. A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006, s. 86; por. także K. Świdorski, *Uwagi na temat prawnych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego przez gminę*, „Casus” 2006, nr 3, s. 22), można jednoznacznie stwierdzić, że z perspektywy konstytucyjnego katalogu źródeł prawa studium nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego (art. 9 ust. 5 u.p.p.). Gdyby studium można było zakwalifikować np. do aktów prawa miejscowego, wydaje się, że skarżąca w ogóle nie podnosiłaby zarzutów niekonstytucyjności, a odesłanie zamieszczone w art. 16 ust. 5 zdanie 2 u.g.g. nie budziłoby jej zastrzeżeń. Konstatacja skarżącej jest oparta na założeniu, że

akt prawny, do którego następuje odesłanie, powinien spełniać podobne albo wręcz te same konstytucyjne warunki, co akty, przez które bezpośrednio następuje ograniczenie wolności działalności gospodarczej i prawa własności (chodzi przede wszystkim o ustawę, a w pewnym zakresie także rozporządzenie bądź akt prawa miejscowego). Taki sposób rozumowania nie bierze pod uwagę, że zasadniczym celem odesłań pozaustawowych, a niekiedy również pozasystemowych (pozaprawnych), jest osiągnięcie skrótowości i komunikatywności tekstu prawnego oraz zagwarantowanie, że – z jednej strony – nie będzie on nadmiernie kazuistyczny, z drugiej zaś – będzie dostatecznie precyzyjny i dostosowany do specyfiki regulowanej materii. Zamiast więc przenosić najistotniejsze przesłanki i parametry, zawarte w każdym studium, do przepisu regulującego zagadnienie uzgodnieniowe w procedurze koncesyjnej, ustawodawca postanowił *expressis verbis* odesłać do tej problematyki, nakazując stosować – jako punkt odniesienia rozstrzygnięcia wójta – treść konkretnego studium, z terenu danej gminy. Taka technika legislacyjna nie wymaga, aby przedmiotem odesłania był koniecznie akt prawa powszechnie obowiązującego. Samo odesłanie nie zmienia też charakteru prawnego studium, ponieważ jego cechy wynikają z innych przepisów prawa materialnego, a w tym wypadku zostało ono wykorzystane jedynie w sposób techniczny, na potrzeby procedury uzgodnieniowej. Należy także wskazać, że w praktyce, jeśli dodatkowym celem jest uelastycznienie regulacji (systemu prawa) i stworzenie tzw. luzów decyzyjnych, przyjmuje się odesłania nawet do różnego rodzaju norm (aktów) spoza systemu prawa pozytywnego czy wyodrębnionych kategorialnie okoliczności faktycznych, czego dobrą ilustracją jest art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.), pozwalający – *prima facie* wbrew literalnej wykładni art. 64 ust. 3 Konstytucji – ograniczać prawo własności przez „zasady współżycia społecznego” czy „społeczno-gospodarcze przeznaczenie swego prawa”.

Na marginesie należy odnotować, że na konieczność posługiwania się odesłaniami i klauzulami generalnymi – podkreślając że klauzule generalne i zwroty niedookreślone, w tym odsyłające do pozaprawnych systemów normatywnych, są dopuszczalnym i koniecznym instrumentem polityki legislacyjnej, służącym ochronie „wielu wartości konstytucyjnie chronionych” – zwracał uwagę także Trybunał Konstytucyjny (wyroki TK z: 8 maja 2006 r., sygn. akt P 18/05 oraz 23 października 2006 r., sygn. akt SK 42/04; 17 października 2000 r., sygn. akt SK 5/99).

W szczególności Trybunał zaznaczał, że: „Znaczenie norm, reguł i zasad do których prawo odsyła uwidacznia się, gdy na problem ten spojry się z perspektywy kształtowania ładu gospodarczego. Dzięki nim: 1) uzyskuje się pełniejsze a niekiedy kompleksowe uregulowanie konkretnych zagadnień prawno-gospodarczych; reguły, wskaźniki, normy i zasady pozaprawne dopełniają prawo, czynią go bardziej komplementarnym i wrażliwym na ekonomiczną rzeczywistość i związane z nią problemy społeczne; 2) normy prawne przy pomocy środków pozaprawnych uzyskują prawne zabezpieczenie ich wykonania; 3) możliwe jest uelastycznienie przepisów prawnych, wprowadza się bowiem do systemu obok norm prawnych, reguły i zasady, wskaźniki itd. niosące w sobie element wrażliwości na zmiany sytuacji (np. na rynku gospodarczym), przez co cały system staje się bardziej dynamiczny; formalizacja dokonywana tylko w oparciu o przepisy prawne niosłaby w sobie niebezpieczeństwo zbytniego usztywnienia podstawowych elementów ładu gospodarczego oraz wszelkich działań, w tym też decyzji gospodarczych; 4) unika się przelegalizowania problematyki gospodarczej; prawo stanowione (pozytywne), jest tym elementem, w którym zawsze tkwi w mniejszym lub większym stopniu element konserwatyizmu i zachowawczości, co w odniesieniu do szybko zmieniającej się rzeczywistości ekonomicznej oznaczać może istotne ograniczenie; 5) uzyskuje się możliwość wkroczenia w sfery, w które prawo wkroczyć nie mogłoby. Akty normatywne stanowiące źródło prawa i zawierające przepisy prawne odsyłające, spełniają wtedy funkcję równoważnika prawnego w relacjach pomiędzy przepisami prawa oraz wskaźnikami, regułami i zasadami pozasystemowymi” (wyrok TK z 7 grudnia 1999 r., sygn. akt K 6/99; por. także wyrok TK z 8 lipca 2008 r., sygn. akt P 36/07 oraz M. Zdyb [w:] *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, red. M. Zdyb, Lex 2012, Wstęp; por. także L. Leszczyński, *Funkcje klauzul odsyłających, a model ich tworzenia w systemie prawa*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 7, s. 13).

3. Skarżąca *implicite* przyjmuje, że odesłanie do studium czyni je aktem normatywnym kształtującym prawa i obowiązki obywateli. Na tym przekonaniu skarżąca buduje tezę, że określenie praw i obowiązków nie może zostać dokonane w studium, gdyż nie jest ono ustawą. W tym kontekście należy przypomnieć, że:

a) w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozpatrywano już podobny problem, trafnie wskazując, że odsyłanie przez normę prawną do pozasystemowych reguł nie czyni z tych reguł norm prawnych. Niemniej ich przestrzeganie może być

obowiązkiem adresata normy odsyłającej (zob. wyrok TK z 7 grudnia 1999 r., sygn. akt K 6/99). Z powyższego *mutatis mutandis* wynika zatem, że samo nałożenie na wójta obowiązku dokonania uzgodnienia w oparciu o studium nie zakłada – jak już wcześniej wspomniano – że studium to powinno być *a limine* ustawą czy innym aktem prawa powszechnie obowiązującego;

b) art. 16 ust. 5 u.g.g. wskazuje kryteria podejmowania decyzji uzgodnieniowej przez wójta. Tym samym to ustawa jednoznacznie wyznacza kierunek decyzji wójta, określając że wójt pozytywnie uzgodni wniosek koncesyjny, jeżeli dany teren jest w studium przeznaczony na prowadzenie górniczej działalności gospodarczej, oraz że zajmie stanowisko negatywne, jeżeli dany teren nie jest przeznaczony na prowadzenie górniczej działalności gospodarczej. Z formalnego punktu widzenia ograniczenie praw i wolności spółki zostało więc dokonane w ustawie, gdyż to ustawa określa merytoryczne podstawy decyzji wójta, a akt do którego odsyła, wyznacza jedynie granice jego związania administracyjnego.

4. Nawet stwierdzenie, że treść studium określa przeznaczanie nieruchomości (dla przypomnienia trzeba jednak dodać, iż – zdaniem Sejmu – problem ten nie powinien być w tej sprawie rozpatrywany przez Trybunał – zob. pkt III.2 niniejszego pisma), nie wyklucza uznania takiego stanu prawnego za zgodny z Konstytucją. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że nie budzi wątpliwości, iż konstytucyjna zasada ochrony własności, unormowana w art. 64 Konstytucji, oraz ochrony wolności prowadzenia działalności gospodarczej, ustanowiona w art. 22 Konstytucji, nie przekreśla możliwości takiego ukształtowania mechanizmów prawnych, które prowadzą do zapewnienia dalej idącej ochrony pewnym interesom względem innych (por. wyrok TK z 21 lipca 2004 r., sygn. akt SK 57/03). Właśnie na przykładzie prawa do korzystania z nieruchomości można stwierdzić, że może wystąpić konflikt pomiędzy interesem właściciela danej nieruchomości, a interesem właścicieli innych nieruchomości, jak również interesem pozostałych podmiotów prawa (np. gminy czy jej mieszkańców). W niniejszej sprawie ów konflikt widać szczególnie wyraźnie, jako że prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wydobywania piasku wpływa nie tylko na nieruchomość, na której jest ona prowadzona, lecz także na warunki przyrodniczo-społeczne całej gminy (wzmiankowane już przekształcenie środowiska naturalnego). Na tej podstawie można uzasadniać dopuszczalność określania przeznaczania nieruchomości

w studium właśnie koniecznością wyważenia interesów właściciela danej nieruchomości i gminnej wspólnoty samorządowej. Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98), w ocenie regulacji dotyczących prawa własności nie chodzi o prawną dopuszczalność wprowadzania ograniczeń jako takich, ale o dochowanie konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane. Ideą naczelną, wyznaczającą kierunek interpretacji i oceny konstytucyjności unormowań wprowadzających ograniczenia prawa własności, jest zawsze postulat ochrony innych wartości konstytucyjnych. W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że wskazane ograniczenia prawa własności są przewidziane przez przepisy rangi ustawowej (art. 10 ust. 2 pkt 2 u.p.p.). Można także ustalić interes, uzasadniający wprowadzenie tego typu ograniczeń, którym jest ochrona wolności i praw innych osób oraz porządku publicznego (por. art. 10 ust. 1 u.p.p., określający co rada gminy musi uwzględnić przy przygotowywaniu studium).

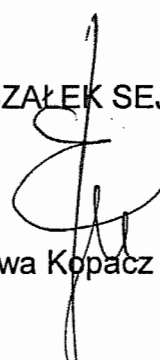
5. Przyjęte w art. 16 ust. 5 u.g.g. rozwiązanie prawne, polegające na uzgodnieniu decyzji koncesyjnej w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie studium, wzbudzało pewne wątpliwości na etapie prac legislacyjnych. Autorzy opinii do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz ustawy o odpadach (druk sejmowy nr 3497/IV kadencja) zwracali uwagę, że: „W projekcie ustawy proponuje się w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzgadnianie koncesji na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zauważyć tu trzeba, że studium jest aktem prawa wewnętrznego, a więc wiążącym wyłącznie organ, który go podjął oraz jednostki organizacyjne jemu podporządkowane. Natomiast w tym przypadku miałoby ono charakter wiążący dla podmiotów nie będących podporządkowanym radzie gminy. A więc akt prawa wewnętrznego zawierałby przepisy prawne powszechnie obowiązujące. Rozwiązanie takie jest niezgodne z Konstytucją RP (w zakresie źródeł prawa)” (Z. Bukowski, J. Jerzmański, *Opinia z dnia 6 grudnia 2004 r. na temat projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz ustawy o odpadach (druk sejmowy nr 3497)*, opinia dostępna na www.sejm.pl). Należy jednak zauważyć, że wspomniane zastrzeżenia odnosiły się do statusu

studium w świetle art. 87 Konstytucji, nie zaś do samej konstrukcji uzgodnienia, która jest przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie.

W tym kontekście Sejm pragnie jeszcze raz podkreślić, że nie odnosi się do konstytucyjnych wątpliwości dotyczących regulowania niektórych materii w uchwałach samorządu terytorialnego (por. Z. Czarnik, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2, s. 47; Z. Niewiadomski [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 90-95; W. Radecki, *Ustawa o odpadach. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 143 i n.; J. Nadler [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2006, s. 286; postanowienie TK z 6 października 2004 r., sygn. akt SK 42/02; M. Laskowska, *Dostosowanie prawa do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2010, s. 95-106 wraz z cytowanym tam orzecznictwem i literaturą przedmiotu). Ze względu na wymogi formalne skargi konstytucyjnej oraz okoliczności faktyczne i prawne, które przesądziły o zainicjowaniu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przez skarżącą, analizowana sprawa nie tworzy warunków do generalnej wypowiedzi na temat dopuszczalności ograniczeń prawa własności w studium.

6. Konkludując, art. 16 ust. 5 zdanie 2 u.g.g., w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2005 r. do 31 grudnia 2011 r., **jest zgodny** z art. 22 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz