



1001-8.TK.146.2022

SK 96/22

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną J P., wnoszącego o stwierdzenie, że art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1161 ze zm.) w zakresie, w jakim:

a) „stanowi podstawę do ignorowania przez organy administracji publicznej ostatecznych decyzji administracyjnych” – jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) „ingeruje w prawo własności, w szczególności w kwestię uzyskania zgody organu administracji publicznej na inwestycję polegającą na budowie elektrowni ” – jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji

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

**przedstawiam następujące stanowisko:**

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

## UZASADNIENIE

J P. (dalej: Skarżący) wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1161 ze zm.; dalej: u.o.g.r.l.) – w podanym na wstępie zakresie – z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

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

Skarżący jest właścicielem firmy P (nazwa zanonimizowana).

Decyzją z grudnia 2012 r. Burmistrz , po rozpatrzeniu wniosku Skarżącego, ustalił warunki zabudowy dla obiektów infrastruktury technicznej w postaci m.in. budowy dwóch siłowni na działce w miejscowości D .

Decyzją z czerwca 2015 r. Starosta zatwierdził projekt budowlany i udzielił Skarżącemu pozwolenia na budowę dwóch elektrowni na działce w miejscowości D .

Decyzją z grudnia 2015 r. Wojewoda utrzymał powyższą decyzję w mocy.

Wyrokiem z listopada 2016 r., sygn. , Wojewódzki Sąd Administracyjny w K (dalej: WSA w K ) uchylił zaskarżoną decyzję Wojewody z grudnia 2015 r. i decyzję organu I instancji.

Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA), wyrokiem z stycznia 2019 r., sygn. , oddalił wniesioną przez Skarżącego skargę kasacyjną od wyroku WSA w K z listopada 2016 r. W uzasadnieniu swojego wyroku NSA stwierdził, że „wydanie decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę jest następstwem nie tylko złożenia wymaganych przez prawo dokumentów, lecz i stwierdzenia przez organ prowadzący sprawę na ich podstawie, że zachodzą wynikające z prawa materialnego przesłanki do uwzględnienia wniosku o wydanie pozwolenia na

budowę. (...) Zgodnie z podstawową zasadą porządku prawnego organy administracji orzekają na podstawie przepisów prawa obowiązujących w dacie podejmowania decyzji”.

W ocenie NSA, organy architektoniczno-budowlane powinny wziąć pod uwagę obowiązujące przepisy, tj. uwzględnić fakt, że 26 maja 2013 r. weszła w życie ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 503; dalej: ustawa nowelizująca u.o.g.r.l.). Ustawa ta nie zawierała przepisów przejściowych. Na jej mocy, poczynając od jej wejścia w życie, zgodnie z art. 7 ust. 1 i ust. 2 u.o.g.r.l., przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stosownie do ustępu 2 art. 7 u.o.g.r.l., jeśli 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. W rozpatrywanej sprawie nie są spełnione przesłanki wymienione w ust. 2a, pozwalające na przeznaczenie takiego gruntu na cele nierolnicze bez zgody ministra, a co za tym idzie, bez miejscowego planu zagospodarowania.

Dlatego, zdaniem NSA, „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 ich brzmieniu sprzed nowelizacji. Jakkolwiek bowiem uzyskana przez skarżącego decyzja ustalająca warunki zabudowy dawała mu niejako promesę, że na działce 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 wydania decyzji”.

Skarżący stwierdza, że organy administracji publicznej winny przestrzegać porządku konstytucyjnego, a w szczególności nie mogą doprowadzać do stanu, w którym decyzja ostateczna zostaje zignorowana i obywatel nie jest w stanie jej wykonać. W takiej sytuacji dochodzi bowiem do naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W ocenie Skarżącego, arbitralność ustawodawcy i kategoryczne zaostrenie normy określonej w art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. w znaczący sposób spowodowało utratę zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Skarżący wskazuje, że w czasie, gdy składał wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy działki , nie było wymagane uzyskanie zgody właściwego ministra w przypadku przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia nie przekraczał 0,5 ha. Obowiązek uzyskania takiej zgody wprowadzony został przepisami ustawy nowelizującej u.o.g.r.l. W efekcie dokonanych zmian, mimo posiadanej ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy, Skarżący nie otrzymał pozwolenia na budowę dwóch elektrowni na działce .

Z powyższych względów zaskarżony przepis, zdaniem Skarżącego, narusza również wynikające z art. 2 Konstytucji zasady *lex retro non agit* i ochrony interesów w toku.

Uzasadniając drugi zarzut, Skarżący podnosi, iż art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. „po nowelizacji z marca 2013 roku w sposób znaczący oraz znacznie przekraczający prawnie dopuszczalną ingerencję w prawo własności ogranicza możliwość dysponowania mieniem przez właściciela” (skarga konstytucyjna, pkt 3.2).

Skarżący podkreśla, że, zgodnie z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia, a własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza

ona istoty prawa własności. W razie naruszenia konstytucyjnie chronionego prawa własności każdemu obywatelowi przysługuje skarga konstytucyjna do Trybunału Konstytucyjnego. 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.

Skarżący stwierdza, że art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. „stanowi zbyt dużą ingerencję w prawo własności, ponieważ jednostka bez wyraźnej zgody nie może rozporządzać swoją rzeczą w sposób, który jest dla niej korzystny. Ponadto przedmiotowe zakazy stoją w oczywistej opozycji do inwestowania w odnawialne źródła energii” (*ibidem*). Dlatego działania ustawodawcy w sposób znaczący ograniczają prawo własności i stanowią nadmierną represję wobec Skarżącego.

Należy przy tym zauważyć, że Skarżący starał się uzyskać pozwolenia na budowę dwóch elektrowni na działce o nr i kolejnych dwóch elektrowni na działce o nr . Ostateczne rozstrzygnięcia postępowań w tych sprawach nastąpiły wyrokami NSA z stycznia 2019 r. odpowiednio o sygn. i . Oba te wyroki Skarżący wskazał jako rozstrzygnięcia, mocą których orzeczono ostatecznie o Jego prawach. W skardze konstytucyjnej Skarżący odwołuje się do decyzji wydawanych w obu tych sprawach.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 11 grudnia 2019 r. wezwano Skarżącego m.in. do wskazania jednego ostatecznego rozstrzygnięcia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Pismem z 10 stycznia 2020 r. (data wpływu do Trybunału) Skarżący wskazał wyrok NSA o sygn. jako ostateczne rozstrzygnięcie. Tym samym część uzasadnienia skargi konstytucyjnej, odnosząca się do decyzji wydawanych w sprawie inwestycji na działce o nr , nie jest adekwatna w badaniu sformułowanych zarzutów.

Zaskarżony przepis ma następujące brzmienie:

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

Ustęp 2 art. 7 u.o.g.r.l., do którego odwołuje się zaskarżony przepis, stanowi natomiast:

„Przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne:

1) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III – wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z zastrzeżeniem ust. 2a,

2) gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa – wymaga uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa [obecnie ministra właściwego do spraw środowiska – przypis własny] lub upoważnionej przez niego osoby,

3) *(uchylony)*

4) *(uchylony)*

5) pozostałych gruntów leśnych

– wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej.”.

Zastrzeżenie z art. 7 ust. 2a u.o.g.r.l. ma następującą treść:

„Nie wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli grunty te spełniają łącznie następujące warunki:

1) co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy;

2) położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.

o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 oraz z 2021 r. poz. 11, 234 i 815);

3) położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 470, z późn. zm.);

4) ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części.”.

W czasie rozpatrywania wniosku Skarżącego o ustalenie warunków zabudowy na działce nr                    przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III wymagało uzyskania zgody właściwego ministra, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekraczał 0,5 ha.

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

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145; 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 46/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 29; 22 marca 2022 r., sygn. SK 31/18, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 20 oraz wyrok z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie prezentuje stanowisko, że skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым uprzednio w zarządzeniu wydanym w toku wstępnego

rozpoznania skargi konstytucyjnej lub wniosku (zob. postanowienia z: 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, *op. cit.*; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 4 lipca 2011 r., sygn. SK 27/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 63; 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 42 oraz 9 marca 2022 r., sygn. SK 120/20, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 22). Nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie oznacza konwalidacji wad formalnych danego pisma (zob. postanowienie z 27 listopada 2019 r., sygn. SK 17/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 65).

Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki naruszonych przez władze publiczne. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania tego środka zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w przepisach ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o TK). Do formalnych wymogów skargi konstytucyjnej, określonych w art. 53 ust. 1 ustawy o TK, należą m.in.: wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób, zostały naruszone, a także uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu. Obowiązek wypełnienia tych wymogów spoczywa na skarżącym. Nie jest natomiast rolą Trybunału Konstytucyjnego zastępowanie skarżącego w realizacji tego obowiązku, gdyż Trybunał nie może podejmować ani prowadzić spraw z urzędu. Warto przy tym odnotować, że aktualna regulacja tej materii stanowi powtórzenie unormowań wcześniejszych oraz ich doprecyzowanie na podstawie dorobku orzecznictwa i doktryny (stąd



aktualność – w tym zakresie – orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w poprzednio obowiązujących stanach prawnych).

Z uwagi na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa, skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać „sposób” tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej a tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli. Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17 oraz postanowienie z 15 grudnia 2021 r., sygn. SK 13/17, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 15).

Ustalając warunki właściwego wywiązania się przez podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności prawa z wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że nie czyni zadość rozważanej powinności samo przywołanie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów) bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych (zob. postanowienie z 26 listopada 2019 r., sygn. K 5/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 66). Co więcej, nie realizują omawianych wymagań uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Uzasadnienie zarzutów nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie, nie może mieć charakteru pozornego. Z tego samego względu

nie wystarcza sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności przepisu wraz z przytoczeniem literalnego brzmienia wzorca kontroli (zob. wyrok z 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102).

Odnotować także należy, że ustrojodawca przewidział ograniczenia wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji w zakresie wskazywania w skardze konstytucyjnej wzorców kontroli kwestionowanego uregulowania. Mianowicie, skarga konstytucyjna służy tylko w przypadku, gdy naruszone zostały wolności lub prawa konstytucyjne. Innymi słowy, samodzielną podstawę skargi konstytucyjnej mogą stanowić jedynie takie przepisy konstytucyjne, z których treści można wyprowadzić publiczne prawo podmiotowe. Nie można tym samym skargi oprzeć wyłącznie na naruszeniu zasad polityki państwa, jak również na naruszeniu takich przepisów Konstytucji, które dotyczą zasad ustroju państwa czy kierunków działania organów władzy publicznej. Jeżeli skarga jest oparta na tego rodzaju wzorcach konstytucyjnych, Trybunał Konstytucyjny odmawia nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej lub umarza postępowanie (zob. L. Bosek, M. Wild, uwagi do art. 79, [w:] *Konstytucja RP, Komentarz, art. 1-86*, tom I, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 1845).

Z postanowień rozdziału I Konstytucji można odczytać podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej, m.in. zasadę demokratycznego państwa prawa (art. 2).

Również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominuje pogląd, że zasady konstytucyjne nie mogą być samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej. Opiera się on na założeniu, że z zasad tych nie wynikają w sposób bezpośredni wolności i prawa. W ocenie przedstawicieli doktryny, „[p]owyższe stanowisko należy zaakceptować z tym zastrzeżeniem, że zasada konstytucyjna może być przywołana w skardze jako jeden z elementów wzorca kontroli. Na przykład, pogwałcenie przez ustawodawcę jednej z zasad szczegółowych, wywodzonych z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (...), może w efekcie doprowadzić do niedopuszczalnego naruszenia wolności lub prawa konstytucyjnego. W takim przypadku obowiązkiem skarżącego jest jednak

przytoczenie wzorca kontroli wywodzonego nie tylko z art. 2 [K]onstytucji, lecz również z przepisu szczegółowego [K]onstytucji, wyrażającego naruszoną wolność lub prawo” (J. Trzeciński, M. Wiącek, uwagi do art. 79, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 900 – 901 oraz powołane tam orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego).

Należy także pamiętać, że do materialnych przesłanek instytucji skargi konstytucyjnej zalicza się: a) osobisty interes prawny, a nie obiektywny – jak przy konstrukcji skargi powszechnej (*actio popularis*), i b) interes aktualny – a nie potencjalny (zob. *ibidem*, s. 893).

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

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

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

W pierwszym zarzucie skargi konstytucyjnej Skarżący kwestionuje konstytucyjność art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. w zakresie, „w jakim stanowi podstawę do ignorowania przez organy administracji publicznej ostatecznych decyzji administracyjnych”, a w uzasadnieniu tego zarzutu wskazuje na naruszenie przez zaskarżony przepis wynikających z art. 2 Konstytucji zasad: ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, *lex retro non agit* i ochrony interesów w toku.

Powołując art. 2 Konstytucji jako samodzielny wzorzec kontroli, Skarżący nie przedstawia jednak żadnych argumentów świadczących o naruszeniu Jego chronionych konstytucyjnie praw lub wolności. Przy uwzględnieniu omówionych wyżej ograniczeń wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji zarzut taki nie może podlegać badaniu w toku postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną.

W drugim zarzucie Skarżący zakwestionował art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. w zakresie, „w jakim ingeruje w prawo własności, w szczególności w kwestię uzyskania zgody organu administracji publicznej na inwestycję polegającą na budowie elektrowni”. Wzorcami kontroli uczynił w tym przypadku art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Zarzut ten poparł twierdzeniem, że działania ustawodawcy w sposób znaczący ograniczają prawo własności, „ponieważ jednostka bez wyraźnej zgody nie może rozporządzać swoją rzeczą w sposób, który jest dla niej korzystny”, tj. nie może wybudować elektrowni na swojej działce.

Wskazując na potencjalne naruszenie prawa własności oraz powołując wzorce kontroli dotyczące konstytucyjnej ochrony własności i warunków jej ograniczenia, Skarżący nie wykazał, że przysługuje mu prawo własności działki nr w miejscowości D

Z decyzji Burmistrza o warunkach zabudowy działki nr z maja 2012 r. i kolejnej z grudnia 2012 r., wydanej po zmienionym przez Skarżącego wniosku, wynika, że działka, na której mają być zlokalizowane

elektrownie , stanowi własność małżeństwa J. i M. P., a firma Skarżącego zawarła z właścicielami umowę dzierżawy części gruntu.

W uzasadnieniu decyzji Starosty z 0 czerwca 2015 r. zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę dwóch elektrowni na działce nr odnotowano, że do wniosku o wydanie tej decyzji inwestor (tj. Skarżący) dołączył m.in. oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Prawo dysponowania nieruchomością nie jest równoznaczne z posiadaniem prawa własności tej nieruchomości.

W sytuacji, gdy działka nr nie stanowi własności Skarżącego, wzorce kontroli z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji nie są adekwatne w badaniu zarzutu z punktu 2 analizowanej skargi. Dotyczą one bowiem prawa własności, a nie odnoszą się do ochrony innych praw majątkowych, w tym prawa dzierżawy.

Brak jest zatem osobistego interesu Skarżącego w badaniu zgodności art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. – w zaskarżonym w punkcie drugim skargi zakresie – z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Zarzut taki mógłby podlegać rozpoznaniu w przypadku sformułowania go przez właściciela działki lub przez podmiot uprawniony do wniesienia do Trybunału Konstytucyjnego wniosku w trybie kontroli abstrakcyjnej.

Dodatkowo należy stwierdzić, że uzasadnienie drugiego zarzutu nie spełnia wymagań wynikających z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Skarżący w uzasadnieniu skargi obszernie przytacza poglądy doktryny i Trybunału Konstytucyjnego dotyczące ochrony własności. W odniesieniu do zaskarżonego uregulowania ogranicza się jednak tylko do stwierdzenia, że stanowi ono zbyt dużą ingerencję w prawo własności. Nie prezentuje przy tym adekwatnej argumentacji wskazującej na przekroczenie przez prawodawcę dopuszczalnej w świetle art. 64 ust. 3 Konstytucji granicy ingerencji w prawo własności (to jest naruszenie istoty prawa własności) lub na ograniczenie praw jednostki niemające związku z ochroną jednej z wartości wyliczonych w art. 31

ust. 3 Konstytucji. To na Skarżącym spoczywa ciężar przedstawienia dowodów prowadzących do obalenia domniemania konstytucyjności kwestionowanego uregulowania, a w analizowanym przypadku przynajmniej przeprowadzenia testu proporcjonalności.

Samo twierdzenie, że konieczność uzyskania zgody właściwego ministra na zmianę przeznaczenia gruntów prowadzi do ograniczenia własności, nie jest równoznaczne z dostarczeniem dowodów, iż zaskarżone uregulowanie wprowadza ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw z naruszeniem zasady proporcjonalności. Skarżący powinien zaprezentować argumenty świadczące, że art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. jest nieprzydatny (tj. nie jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę celów) albo jest zbędny dla ochrony interesu, z którym jest powiązany, bądź efekty zaskarżonej regulacji nie pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela. Stosownego wyводу w tym zakresie w skardze jednak nie zawarto.

Niedostatki powyższe są podstawą oceny o braku spełnienia wymagań formalnych przez uzasadnienie drugiego zarzutu skargi, co uzasadnia umorzenie postępowania także w zakresie tego zarzutu.

Postępowanie w niniejszej sprawie podlega zatem umorzeniu w całości na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

z upoważ  
Prokuratora G

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego