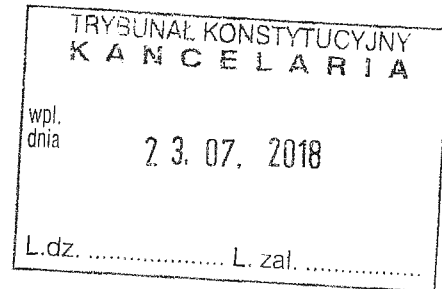




PK VIII TK 148.2016

K 51/16



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z połączonymi wnioskami:

I. Grupy Posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej o stwierdzenie, że:

- 1) art. 4 ust. 1 i ust. 2, art. 5 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 oraz art. 6 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U., poz. 961), przewidując zakaz lokalizowania i budowania elektrowni wiatrowej w odległości mniejszej niż dziesięciokrotność całkowitej wysokości tej elektrowni wiatrowej od budynku mieszkalnego albo budynku obejmującego funkcję mieszkaniową, od form ochrony przyrody oraz od leśnych kompleksów promocyjnych – są niezgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą proporcjonalności, art. 5 Konstytucji, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, art. 20 i art. 22 Konstytucji oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- 2) art. 4 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 5 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, art. 6 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 ustawy wymienionej w punkcie 1, przewidując, że zakaz lokalizowania i budowania elektrowni wiatrowej w odległości mniejszej niż dziesięciokrotność całkowitej wysokości tej elektrowni wiatrowej od budynku mieszkalnego albo budynku obejmującego

funkcję mieszkaniową, od form ochrony przyrody oraz od leśnych kompleksów promocyjnych powinien być uwzględniony przez organy gminy przy sporządzaniu oraz uchwalaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy albo jego zmiany oraz przy sporządzaniu oraz uchwalaniu albo przyjmowaniu planu miejscowego albo jego zmiany, a nadto przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy, oraz art. 15 ust. 7 pkt 2, ust. 8 i ust. 9 tej ustawy, zakazując organom gminy uchwalania planów miejscowych przewidujących lokalizację nowej elektrowni wiatrowej na podstawie przepisów dotychczasowych w pewnym okresie od wejścia w życie ustawy albo w sytuacji, gdy w dniu wejścia w życie ustawy podjęto już uchwałę o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu — są niezgodne z zasadą pomocniczości wynikającą z preambuły Konstytucji, z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, art. 15 ust. 1, art. 16 ust. 2 oraz art. 165 ust. 1 i ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji;

- 3) art. 9 pkt 1 oraz art. 17 ustawy wymienionej w punkcie 1 — są niezgodne z zasadą przyzwoitej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, art. 217 i art. 84 Konstytucji;
- 4) art. 12 ustawy wymienionej w punkcie 1 — jest niezgodny z art. 5, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, art. 20 i art. 22 Konstytucji oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- 5) art. 13 ust. 2 i ust. 6 ustawy wymienionej w punkcie 1, uzależniając nakazanie rozbiórki elektrowni wiatrowej na koszt inwestora od upływu terminu na wydanie przez właściwe organy stosownych decyzji — są niezgodne z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa, zasadą proporcjonalności oraz zasadą ochrony praw nabytych;

6) art. 14 ust. 5, ust. 6 i ust. 7, art. 15 ust. 3, ust. 7 pkt 2, ust. 8 i ust. 9 ustawy wymienionej w punkcie 1, pozbawiając inwestora możliwości lokalizacji i wybudowania elektrowni wiatrowej zgodnie z przepisami dotychczasowymi, na podstawie wydanej na jego rzecz decyzji WZ (tj. decyzji o warunkach zabudowy w rozumieniu ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm.) lub obowiązującego miejscowego planu lub w sytuacji, gdy w dniu wejścia w życie tej ustawy spełnione były przesłanki lokalizacji na danym terenie inwestycji w tym zakresie i toczyło się postępowanie w przedmiocie wydania decyzji WZ albo toczyła się procedura uchwalenia miejscowego planu obejmującego teren inwestycji — są niezgodne z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i prawa oraz zasadą ochrony praw nabytych i interesów w toku, art. 5, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, art. 10 ust. 1 i ust. 2, art. 20 i art. 22 Konstytucji oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji RP;

II. Grupy Posłów na Sejm RP o stwierdzenie braku zgodności ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U., poz. 961) – w całości – z art. 2, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i ust. 2 oraz z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP, a w szczególności – o stwierdzenie braku zgodności:

- 1) art. 3 powołanej ustawy – z art. 2, art. 20 i art. 22 w zw. z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji;
- 2) art. 4, art. 5, art. 6 i art. 7 powołanej ustawy – z art. 20, art. 22, art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 74 ust. 4, art. 164 Konstytucji RP oraz art. 166 Konstytucji w zakresie, w jakim wywodzi się z tego artykułu zasadę pomocniczości wyrażoną w Preambule Konstytucji;

- 3) art. 12, art. 13 ust. 2 i ust. 6 oraz art. 14 powołanej ustawy – z art. 2, art. 20 i art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 i w zw. z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP;
- 4) art. 3 pkt 3 oraz art. 82 ust. 3 pkt 5b ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1332 ze zm.) i wiersza XXIX tabeli stanowiącej załącznik do Prawa budowlanego w zakresie zmian dokonanych przez art. 9 powołanej ustawy z dnia 20 maja 2016 r. oraz art. 17 tej ustawy – z art. 2, art. 20, art. 22, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 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., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

1) przepisy:

- art. 3 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U., poz. 961 ze zm.) – nie jest niezgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- art. 4 ust. 1 i ust. 2 powołanej ustawy z dnia 20 maja 2016 r. – jest zgodny z art. 2, art. 5, art. 32 ust. 1 i z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz nie jest niezgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji,

– art. 14 ust. 5, ust. 6 i ust. 7 powołanej ustawy z dnia 20 maja 2016 r. – jest zgodny z wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP zasadami ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony praw nabytych i ochrony interesów w toku oraz nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i ust. 2, art. 20 i art. 22 Konstytucji;

2) postępowanie w zakresie kontroli zgodności:

– art. 12 ustawy powołanej w punkcie 1.,

– art. 13 ust. 2 i ust. 6 ustawy powołanej w punkcie 1.,

– art. 15 ust. 8 ustawy powołanej w punkcie 1.,

– art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane i wiersza XXIX tabeli stanowiącej załącznik do Prawa budowlanego, w brzmieniu obowiązującym od dnia 16 lipca 2016 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1332 ze zm.) do dnia 30 czerwca 2018 r.,

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z art. 9 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, podlega umorzeniu, z uwagi na utratę mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów;

3) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z art. 9 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Grupa Posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VIII Kadencji (dalej: Grupa Posłów I, Wnioskodawca I) we wniosku z 2 grudnia 2016 r. (dalej: wniosek I) wniosła o zbadanie zgodności z Konstytucją RP wymienionych na wstępie niniejszego stanowiska przepisów ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U., poz. 961; dalej: ustawa o inwestycjach, u.i.e.w.).

W dniu 19 grudnia 2016 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek (dalej: wniosek II) innej Grupy Posłów na Sejm RP VIII Kadencji (dalej: Grupa Posłów II, Wnioskodawca II) o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją szeregu konkretnych przepisów u.i.e.w., jak i całej ustawy o inwestycjach, a także wymienionych we wniosku przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane [w brzmieniu obowiązującym od 16 lipca 2016 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1332 ze zm.) do 30 czerwca 2018 r. (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1202 ze zm.; dalej także: prawo budowlane)].

Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego powyższe wnioski zostały połączone w celu łącznego ich rozpoznania, z uwagi na tożsamość przedmiotu sprawy.

Przedstawienie merytorycznego stanowiska dotyczącego zarzutów podniesionych przez Wnioskodawców wymaga uprzedniego omówienia kwestii formalnych, związanych z dopuszczalnością rozpoznania wniosków przez Trybunał Konstytucyjny.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą, Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania zobligowany jest do kontroli, czy nie zachodzi negatywna przesłanka procesowa wyłączająca dopuszczalność merytorycznej oceny zgłoszonych zarzutów, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem

postępowania. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych, jak również przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli inicjowanej w trybie wniosku, skargi konstytucyjnej lub pytania prawnego. Zatem – jeśli występują co do tego wątpliwości – należy przede wszystkim zweryfikować, czy nie zachodzą przeszkody formalne uniemożliwiające merytoryczne rozpoznanie sprawy (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 15/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 169; z dnia 5 grudnia 2001 r., sygn. K. 31/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 269; z dnia 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; z dnia 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64; z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168; z dnia 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 46/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 29 oraz z dnia 11 października 2017 r., sygn. K 14/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 69).

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że po wniesieniu pism inicjujących postępowanie nastąpiła istotna zmiana stanu prawnego, a to w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 1276; dalej: ustawa zmieniająca). Ustawa ta wprowadziła zmiany, między innymi, w – będących przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie – przepisach art. 12, art. 13 ust. 2 i ust. 6 oraz art. 15 ust. 8 u.i.e.w. (art. 3 pkt 4, pkt 5 lit. a i lit. c i pkt 6 lit. b ustawy zmieniającej), a także w poddanym kontroli art. 3 pkt 3 prawa budowlanego oraz wierszu XXIX tabeli stanowiącej załącznik do prawa budowlanego (art. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy zmieniającej). Zgodnie z art. 17 ustawy zmieniającej, ustawa weszła w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia, które nastąpiło 29 czerwca 2018 r., a więc 14 lipca 2018 r., z wyjątkiem jej art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1, które weszły w życie z dniem następnym po dniu ogłoszenia (a więc 30 czerwca 2018 r.), z mocą od dnia 1 stycznia 2018 r. (art. 17 pkt 2 ustawy zmieniającej).

W swoim orzecznictwie sąd konstytucyjny „wielokrotnie wskazywał na istnienie ogólnej zasady postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w myśl której przedmiotem kontroli konstytucyjności może być właściwie jedynie akt normatywny (albo jego część) obowiązujący w chwili orzekania (...). Zasada ta, wyrażana w kolejnych przepisach regulujących postępowanie przed Trybunałem (...), wynika obecnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (...). Przepis ten nakazuje Trybunałowi umorzyć postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Jedynym wyjątkiem od wskazanej zasady jest sytuacja, w której wydanie wyroku - w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną – jest konieczne dla ochrony wolności i praw gwarantowanych w Konstytucji (zob. obecnie – 59 ust. 3 uoTK). Wyjątek ten, dyktowany koniecznością ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek, stanowi wyraz prymatu aksjologicznej funkcji Trybunału (...). Jednocześnie, jak w każdym wypadku regulacji o charakterze wyjątku, dopuszczalność kontroli konstytucyjności przepisu nieobowiązującego nie może być interpretowana rozszerzająco” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2017 r., sygn. K 9/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 11; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Wymienione powyżej przepisy, zaskarżone w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, stanowiły, że:

– art. 12 u.i.e.w.:

„W przypadku elektrowni wiatrowych użytkowanych w dniu wejścia w życie ustawy, niespełniających wymogów określonych w art. 4, dopuszcza się jedynie przeprowadzenie remontu oraz wykonywanie innych czynności niezbędnych do prawidłowego użytkowania elektrowni, z wyłączeniem działań prowadzących do zwiększenia parametrów użytkowych elektrowni lub zwiększenia jej oddziaływań na środowisko.”;

– art. 13 ust. 2 i ust. 6 u.i.e.w.:

„2. Pozwolenia na budowę dotyczące elektrowni wiatrowych, wydane przed dniem wejścia w życie ustawy oraz wydane na podstawie postępowania, o którym mowa w ust. 3, zachowują moc, o ile w ciągu 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy wydana zostanie decyzja o pozwoleniu na użytkowanie.

(...)

6. Wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego nakazuje rozbiórkę wybudowanej części obiektu budowlanego, w przypadku nieuzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, o której mowa w ust. 2, na koszt inwestora, chyba że inwestor uzyska - w terminie roku od dnia utraty mocy pozwolenia na budowę - nowe pozwolenie na budowę dotyczące tej elektrowni.”;

– art. 15 ust. 8 u.i.e.w.:

„W ciągu 36 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy dopuszcza się uchwalanie planów miejscowych przewidujących lokalizację budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, na podstawie przepisów dotychczasowych.”;

– art. 3 pkt 3 prawa budowlanego:

„Ilekoć w ustawie jest mowa o:

(...)

3) budowli - należy przez to rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych,

elektrowni jądrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową”;

– wiersz XXIX załącznika do prawa budowlanego:

		Współczynnik wielkości obiektu (w) (wysokość w m)			
		≤ 20	> 20-50	> 50-100	> 100
Kategoria XXIX - wolno stojące kominy i maszty oraz elektrownie wiatrowe	10,0	1,0	1,5	2,0	2,5

Natomiast obecnie, zgodnie ze stanem prawnym ukształtowanym po wejściu w życie ustawy zmieniającej, przepisy te mają następujące brzmienie:

– art. 12 u.i.e.w.:

„1. W przypadku elektrowni wiatrowych, niespełniających wymogów określonych w art. 4, dopuszcza się jedynie przeprowadzenie remontu oraz wykonywanie innych czynności niezbędnych do prawidłowego użytkowania elektrowni, z wyłączeniem działań prowadzących do zwiększenia mocy zainstalowanej elektrycznej lub zwiększenia jej oddziaływań na środowisko.

2. W przypadkach określonych w ust. 1, minimalna odległość elektrowni wiatrowej określona w art. 4 nie jest brana pod uwagę przy wydawaniu decyzji administracyjnych, wymaganych do wykonywania czynności określonych w ust. 1.”;

– art. 13 ust. 2 i ust. 6 u.i.e.w.:

„2. Pozwolenia na budowę dotyczące elektrowni wiatrowych, wydane przed dniem wejścia w życie ustawy oraz wydane na podstawie postępowania, o którym mowa w ust. 3, zachowują moc, o ile w ciągu 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy wydana zostanie decyzja o pozwoleniu na użytkowanie.

(...)

6. Wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego nakazuje rozbiórkę wybudowanej części obiektu budowlanego, w przypadku nieuzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, na koszt inwestora, chyba że inwestor uzyska - w terminie roku od dnia utraty mocy pozwolenia na budowę - nowe lub zamienne pozwolenie na budowę dotyczące tej elektrowni.”;

– art. 15 ust. 8 u.i.e.w.:

„W ciągu 72 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy dopuszcza się uchwalanie planów miejscowych przewidujących lokalizację budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, na podstawie przepisów dotychczasowych.”;

– art. 3 pkt 3 prawa budowlanego:

„Ilekroć w ustawie jest mowa o:

(...)

3) budowli - należy przez to rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych, elektrowni wiatrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową”;

– wiersz XXIX załącznika do prawa budowlanego:

		Współczynnik wielkości obiektu (w) (wysokość w m)			
		≤ 20	> 20-50	> 50-100	> 100
Kategoria XXIX - wolno stojące kominy i maszty oraz części budowlane elektrowni wiatrowych	10,0	1,0	1,5	2,0	2,5

Porównanie przytoczonych przepisów art. 12, art. 13 ust. 2 i ust. 6, art. 15 ust. 8 u.i.e.w. oraz art. 3 pkt 3 prawa budowlanego oraz wiersza XXIX tabeli stanowiącej załącznik do prawa budowlanego w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej i obecnie wskazuje, że doszło do istotnej modyfikacji treści normatywnej tych regulacji. Tym samym należy uznać, że dokonane ustawą nowelizującą zastąpienie odmienną treścią dotychczasowego brzmienia tych przepisów stanowiło ich uchylenie.

W świetle utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, istotna modyfikacja lub rekonstrukcja, zmieniająca zasadniczo treść i zakres obowiązywania aktu prawnego (lub określonej normy tego aktu) uważana jest bowiem za uchylenie aktu lub jego części (*vide* m.in. – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 18 listopada 1998 r., sygn. SK 1/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 120 oraz z dnia 5 kwietnia 2016 r., sygn. K 3/13, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 7).

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym formalne uchylenie przepisu nie zawsze jest równoznaczne z utratą mocy obowiązującej. „Analiza orzecznictwa Trybunału pozwala wysnuć wniosek, że ocena – prowadzącej do umorzenia postępowania – utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego dokonuje się nie na podstawie formalnego stwierdzenia wyeliminowania kontrolowanego przepisu z systemu prawa, lecz z perspektywy możliwości wywołania przezeń skutków prawnych” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 kwietnia 2016 r., sygn. K 3/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 7, *vide* też – powołane tam orzecznictwo). „Orzekanie o zgodności

z Konstytucją uchylonych przepisów jest dopuszczalne wówczas, gdy – mimo ich uchylecia – mogą być nadal stosowane na podstawie normy intertemporalnej miarodajnej dla danej kwestii” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2016 r., sygn. K 18/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 67). „Wykładnia zwrotu <akt normatywny utracił moc obowiązującą> powinna zmierzać do oceny, czy zaskarżona norma prawna została usunięta z porządku prawnego nie tylko w sensie formalnoprawnym, lecz także w tym zakresie, czy uchylony przepis nadal wywiera określone skutki dla obywateli i czy może być nadal zastosowany w praktyce” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 46/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 29, *vide* też – powołane tam orzecznictwo). Zatem to, czy faktycznie doszło do uchylecia w całości zaskarżonego przepisu, należy ustalić na podstawie treści normy derogującej lub przejściowej (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2005 r., sygn. K 14/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 125).

W niniejszej sprawie uchylone przepisy nie mogą być stosowane po wejściu w życie ustawy zmieniającej, co jednoznacznie wynika z przytoczonego wcześniej art. 17 ustawy zmieniającej, regulującego kwestie intertemporalne.

W tej sytuacji należy uznać, że postępowanie w zakresie kontroli zgodności z Konstytucją art. 12, art. 13 ust. 2 i ust. 6, art. 15 ust. 8 u.i.e.w. oraz art. 3 pkt 3 prawa budowlanego oraz wiersza XXIX tabeli stanowiącej załącznik do prawa budowlanego winno podlegać umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z art. 9 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, z uwagi na utratę mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów.

Wniosek inicjujący hierarchiczną kontrolę norm musi spełniać – poza ogólnymi wymaganiami dotyczącymi pism procesowych – również szereg innych warunków formalnych właściwych dla natury postępowania przed Trybunałem.

Postępowanie w niniejszej sprawie zostało zainicjowane wnioskami skierowanymi do Trybunału Konstytucyjnego w dniach 2 i 19 grudnia 2016 r. Po wniesieniu wniosków, w dniu 3 stycznia 2017 r., weszła w życie ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072; dalej: uoTK). W myśl art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074), do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie uoTK, stosuje się przepisy tej ustawy, przy czym czynności procesowe dokonane w tych postępowaniach pozostają w mocy. Z tego względu w analizowanej sprawie znajdują zastosowanie przepisy uoTK.

Stosownie do art. 47 ust. 2 uoTK, uzasadnienie wniosku złożonego przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, musi zawierać precyzyjne oznaczenie przedmiotu zaskarżenia wraz z wykładnią, wskazanie adekwatnych wzorców kontroli wraz z wykładnią, określenie problemu konstytucyjnego oraz zarzutów niekonstytucyjności, a ponadto przedstawienie przekonujących argumentów lub dowodów uzasadniających trafność zarzutów.

„Zgodnie z zasadą związania Trybunału granicami zaskarżenia (art. 67 uoTK), sposób oznaczenia przez wnioskodawcę przedmiotu zaskarżenia i wzorców oraz treść zarzutów wyznaczają ramy orzekania Trybunału w konkretnej sprawie. Uchybienie przez wnioskodawcę wymaganiom formalnym skutkuje obligatoryjnym umorzeniem postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 uoTK). W szczególności o konieczności umorzenia postępowania przesądzić może nazbyt

ogólnikowe lub niejasne uzasadnienie wniosku, albo też takie uzasadnienie, które nie pozostaje w związku z zakwestionowaną regulacją i przywołanymi wzorcami kontroli” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 12).

CieŜar udowodnienia niezgodnoœci zaskarŜonego przepisu ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi spoczywa na wnioskodawcy. Jak bowiem wielokrotnie wskazywaÅ TrybunaÅ Konstytucyjny, „<[c]ieŜar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionujÄcym zgodnoœÅ ustawy z [K]onstytucjÄ i dopÅki nie powoÅa on konkretnych i przekonywujÄcych argumentÅw prawnych na rzecz swojej tezy, dopÅty TrybunaÅ Konstytucyjny uznawaÅ bÄdzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie (...) TrybunaÅ przeksztaÅciÅby siÄ w organ orzekajÄcy z inicjatywy wÅasnej> (...). TrybunaÅ nie moŜe wyrÄczaÅ wnioskodawcy w doborze argumentacji wÅÅciwej do podnoszonych wÄtpliwoœci lub – wychodzÄc poza granice okreœlone we wniosku – caÅkowicie modyfikowaÅ podstaw kontroli” (postanowienie z dnia 1 marca 2017 r., sygn. K 13/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 10 oraz powoÅane w nim wczeœniejsze orzecznictwo TrybunaÅu Konstytucyjnego).

W niniejszej sprawie wnioski nie w peÅni speÅniajÄ wymogi formalne warunkujÄce merytoryczne rozpoznanie przez TrybunaÅ Konstytucyjny.

Najdalej idÄcy zarzut zostaÅ podniesiony w *petitum* wniosku II i dotyczy caÅej ustawy o inwestycjach.

RozwaŜajÄc kwestiÄ kontroli konstytucyjnoœci caÅego aktu prawnego, TrybunaÅ Konstytucyjny wielokrotnie podkreœlaÅ, Ŝe stwierdzenie niezgodnoœci z KonstytucjÄ caÅej ustawy moŜe mieÅ miejsce jedynie w szczegÅlnych okolicznoœciach. Chodzi tu przede wszystkim o sytuacjÄ, gdy tryb dojsÅcia do skutku caÅej ustawy naruszyÅ przepisy proceduralne lub gdy treœÅ ustawy przewiduje niespÅjnoœÅ systemu prawa w sposÅb kwalifikowany, kiedy caÅy stworzony przez akt normatywny mechanizm prawny narusza KonstytucjÄ (*vide*

– postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 29 sierpnia 2006 r., sygn. Tw 14/06, OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 173; z dnia 27 listopada 2006 r., sygn. Tw 56/05, OTK ZU nr 6/B/2006, poz. 259 oraz z dnia 14 czerwca 2016 r., sygn. P 71/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 41).

W wydanym w pełnym składzie Trybunału wyroku z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. K 8/10, Trybunał Konstytucyjny, podsumowując dotychczasowe orzecznictwo dotyczące tej problematyki, wskazał, że „[n]a gruncie wypracowanej linii orzeczniczej nie budzi wątpliwości dopuszczalność orzekania o zgodności z Konstytucją całej ustawy, jeśli przywołany przez wnioskodawcę wzorzec ma charakter normy proceduralnej bądź kompetencyjnej. W takim przypadku Trybunał nie dokonuje jednak kontroli treści norm wyrażonych w przepisach ustawy, lecz bada konstytucyjność dojścia aktu normatywnego do skutku. Różne wątpliwości wywołuje natomiast orzekanie o zgodności z Konstytucją całej ustawy, jeśli jako wzorce kontroli wnioskodawca podaje przepisy materialnoprawne. W takim przypadku badana jest bowiem nie konstytucyjność dojścia do skutku aktu normatywnego, lecz treść norm wyrażonych w tym akcie. (...) Trybunał dopuszcza kontrolę całej ustawy z wzorcami o charakterze materialnoprawnym, a więc kontrolę treści zawartych w niej norm. Jego linia orzecznicza w sprawach tego rodzaju kontroli nie jest jednak jednolita. Różnice dotyczą zarówno kryteriów ustalania, czy wniosek spełnia rygory (...) co do wskazania przedmiotu i wzorców kontroli oraz przedstawiania zarzutów, jak i sposobu rozumienia takiego wniosku. W szczególności Trybunał rozumie go jako żądanie kontroli każdego przepisu ustawy albo żądanie kontroli fundamentalnych norm ustawy, bez których ustawa nie może funkcjonować” (OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 78; *vide* także – powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie Wnioskodawca II, zwracając się o uznanie za sprzeczną z Konstytucją całej ustawy o inwestycjach, „a w szczególności” o stwierdzenie niezgodności ze wskazanymi wzorcami, wymienionych w czterech

punktach, przepisów tej ustawy i ustawy – Prawo budowlane, nie zakwestionował w uzasadnieniu wniosku II trybu uchwalenia zaskarżonego w całości aktu prawnego. Podnosząc zarzuty niezgodności konkretnych przepisów lub grup przepisów z określonymi wzorcami kontroli, Grupa Posłów II nie przedstawiła jednocześnie żadnych argumentów wskazujących na to, że ewentualna niekonstytucyjność wymienionych enumeratywnie przepisów u.i.e.w. i prawa budowlanego skutkuje niezgodnością z Konstytucją całej ustawy o inwestycjach. Nie można bowiem uznać za spełnienie ustawowych wymogów, dotyczących określenia problemu konstytucyjnego, zarzutu niekonstytucyjności oraz przedstawienia przekonujących argumentów lub dowodów uzasadniających trafność zastrzeżeń wobec całego kwestionowanego aktu prawnego (art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 uoTK), zawartych na wstępie uzasadnienia wniosku II, ogólnych uwag o wprowadzeniu nieuzasadnionych restrykcji wobec jednego rodzaju działalności gospodarczej i represyjnego charakteru ustawy o inwestycjach (s. 2 – 4 wniosku II) oraz następującego lakonicznego sformułowania zawartego w końcowej części uzasadnienia wniosku II: „Mając na uwadze, że jak wynika z wyżej przedstawionych analiz, podstawowy zakres normatywny Ustawy objęty zarzutami postawionymi w pkt. 1- 4 *petitum* niniejszego wniosku jest rażąco sprzeczny z Konstytucją, konieczne jest stwierdzenie niezgodności z Konstytucją całej Ustawy, ponieważ stwierdzenie niezgodności przepisów Ustawy wskazanych w pkt. 1- 4 *petitum* wniosku powoduje utratę spójności normatywnej całej Ustawy. Wyeliminowanie Ustawy w całości z obrotu prawnego staje się w tych okolicznościach konieczne.” (s. 35 wniosku II).

W tej sytuacji należy uznać, że w tej części wniosek II nie spełnia warunków określonych w art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 uoTK, wobec czego zachodzi przesłanka niedopuszczalności orzekania w tym zakresie przez Trybunał Konstytucyjny.

Grupa Posłów II w punkcie 1. *petitum* wniosku II wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 3 ustawy o inwestycjach z art. 2, art. 20 i art. 22 w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu Wnioskodawca II nie określił jednak, na czym miałyby polegać sprzeczność kwestionowanego przepisu z art. 2 ustawy zasadniczej, ani nie powołał żadnych argumentów lub dowodów mogących uzasadniać ten zarzut.

Wymogów formalnych nie spełnia też uzasadnienie wniosku II w zakresie niezgodności art. 3 u.i.e.w. z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem Wnioskodawcy II, ustanowiony w art. 3 u.i.e.w. wymóg lokalizacji elektrowni wiatrowej wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest sprzeczny z art. 32 ust. 1 Konstytucji, gdyż dotyczy „tylko jednego rodzaju działalności gospodarczej – elektrowni wiatrowych” (s. 6 wniosku II).

„W doktrynie wskazuje się, że równość dwóch lub więcej podmiotów polega na ich przynależności do co najmniej jednej i tej samej klasy, wyróżnionej ze względu na określoną cechę istotną. Wyprowadza się stąd ogólną normę polegającą na tym, że podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji powinny być traktowane w sposób podobny, a podmioty znajdujące się w sytuacji odmiennej w sposób odmienny. W art. 32 ust. 1 Konstytucji RP chodzi więc o równe traktowanie podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej” (W. Borysiak, L. Bosek, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan i L. Bosek, wyd. C. H. Beck 2016 r., s. 831; *vide* też – powołana tam literatura).

Zasada równości wobec prawa, o której mowa w art. 32 Konstytucji, była niejednokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, który podkreślał, iż „charakter normy określonej w art. 32 Konstytucji polega na tym, że stwierdzenie jej naruszenia nie jest możliwe przez dokonanie <prostego> zestawienia wzorca konstytucyjnego i zakwestionowanej normy

podkonstytucyjnej. Nieodzwonne jest uwzględnienie norm podkonstytucyjnych regulujących status prawny innych jednostek (grup jednostek) oraz porównanie (zestawienie) norm, których adresatem jest skarżący i norm adresowanych przede wszystkim do osób znajdujących się w takiej samej lub podobnej co do istotnych elementów sytuacji” (postanowienie z dnia 17 lutego 2010 r., sygn. Ts 211/08, OTK ZU nr 2/B/2010, poz. 99). „Ocena zgodności z zasadą równości wymaga zatem: a) ustalenia, czy można wskazać wspólną cechę istotną określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna; b) stwierdzenia, czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej; c) rozważenia, czy wprowadzone przez prawodawcę zróżnicowanie jest nerelewantnym, nieproporcjonalnym i nieadekwatnym konstytucyjnie odstępstwem od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2017 r., sygn. K 13/14, *op. cit.*; *vide* też – powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

W niniejszej sprawie Grupa Posłów II, pomimo powołania się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, nie przeprowadziła testu równości, a nawet nie wskazała cechy relewantnej charakteryzującej podmioty, które uznała za podobne, adekwatnie do treści kwestionowanej regulacji prawnej.

Tym samym wniosek nie spełnia w tej części wymogu, o którym mowa w art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 uoTK.

W związku z tym jedynie na marginesie należy zauważyć, że, wbrew powołanemu wcześniej stwierdzeniu Wnioskodawcy II, elektrownie wiatrowe nie są jedynymi obiektami służącymi do prowadzenia działalności gospodarczej, których lokalizacja możliwa jest wyłącznie na podstawie planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 10 ust. 3b ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm.; dalej: ustawa o planowaniu przestrzennym)

również lokalizacja obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² może nastąpić wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Również w zakresie wzorca z art. 32 ust. 2 Konstytucji Grupa Posłów II nie powołała adekwatnych argumentów na poparcie zarzutu dyskryminacji.

Według Wnioskodawcy II, pozbawienie inwestorów możliwości lokalizacji elektrowni wiatrowych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy jest przejawem dyskryminacji, gdyż w sytuacji ograniczonego technicznie dostępu do sieci energetycznej podmiot wytwarzający energię elektryczną w innej technologii, który nie musi być lokowany na podstawie planu zagospodarowania przestrzennego, będzie mógł jako pierwszy i niejednokrotnie jedyny uzyskać dostęp do sieci elektroenergetycznej przed elektrowniami wiatrowymi.

Przewidziany w art. 31 ust. 2 Konstytucji zakaz dyskryminacji nie jest jednak tożsamy z zakazem różnicowania sytuacji podmiotów prawa. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, dyskryminacja stanowi kwalifikowany przejaw nierównego traktowania wyrażający się w świadomym i celowym, a przy tym konstytucyjnie zabronionym, różnicowaniu przez prawodawcę podmiotów prawa wyłącznie przez wzgląd na ich indywidualne cechy osobowe bądź różnicowaniu z innymi – dających się ujawnić w toku wykładni – pobudek (celów), zasługujących na szczególne potępienie (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. K 16/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 49 oraz powołane tam orzecznictwo). „Twierdzenie, że prawodawca naruszył zakaz dyskryminacji, wymaga zatem przedstawienia innych argumentów niż twierdzenie, że naruszono nakaz równego traktowania podmiotów podobnych. Aby dowieść naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji, należy wykazać w szczególności, że:

a) różnicowanie opiera się na indywidualnej osobowej cesze adresata normy oraz

b) wprowadzone kryterium różnicowania jest zakazane konstytucyjnie” (wydane w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego postanowienie z dnia 22 lipca 2015 r., sygn. SK 20/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 115).

W niniejszej sprawie Wnioskodawca II nie powołał argumentów dotyczących bezwzględnie niedopuszczalnego konstytucyjnie kryterium różnicującego, na podstawie którego dochodziłoby do dyskryminacji, poprzestając na zestawieniu sytuacji inwestorów elektrowni wiatrowych z inwestorami elektrowni wytwarzających energię elektryczną w innej technologii. Taka argumentacja, dotycząca w istocie niezasadnego zróżnicowania podmiotów, które, w ocenie Wnioskodawcy II, powinny być traktowane w taki sam sposób, nie może zostać uznana za spełniającą, określony ustawowo, wymóg uzasadnienia zarzutu, gdyż całkowicie pomija przyjęte w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozumienie przepisu art. 32 ust. 2 Konstytucji.

W tej sytuacji należy uznać, że w tej części wniosek II nie spełnia warunków określonych w art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 uoTK, wobec czego zachodzi przesłanka niedopuszczalności orzekania w tym zakresie przez Trybunał Konstytucyjny (*vide* – powołane wcześniej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o sygn.: K 16/15, *op. cit.*, i SK 20/14, *op. cit.*).

W *petitum* wniosku II, w punkcie 2., obok innych przepisów, jako przedmiot zaskarżenia wskazano cały art. 4 u.i.e.w., który składa się z 3 ustępów, a jedynie ust. 1 i ust. 2 dotyczą określonego przez Wnioskodawcę II zakresu zaskarżenia.

Analiza wniosku II wskazuje bowiem, że pomimo zaskarżenia art. 4 u.i.e.w. w całości, Wnioskodawca II w istocie nie kwestionuje zgodności z Konstytucją regulacji zawartej w ust. 3 tego artykułu, a sformułowane zarzuty nie dotyczą zawartej w owym ust. 3 treści normatywnej. W uzasadnieniu wniosku Wnioskodawca II nie wskazał, na czym miałyby polegać niezgodność

przepisu ust. 3 art. 4 u.i.e.w. ze wskazanymi wzorcami kontroli, i nie przedstawił żadnych dowodów na poparcie postawionego zarzutu w tym zakresie, a cała argumentacja odnosi się do ust. 1 i ust. 2 zaskarżonego art. 4 u.i.e.w.

W tej sytuacji należy uznać, że także w tej części wniosek nie spełnia warunków określonych w art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 uoTK.

W *petitum* i uzasadnieniach obu wniosków zarzuty niekonstytucyjności oraz argumenty mające wskazywać na niezgodność kwestionowanych regulacji z powołanymi wzorcami zostały sformułowane wobec określonych grup przepisów ustawy o inwestycjach. Obaj Wnioskodawcy nie potraktowali przy tym łączonych w grupy przepisów jako pozostających w związku i nie wyprowadzili z nich jakichkolwiek norm, których treść normatywna wynikałaby z więcej niż jednego przepisu, nie odnieśli też podnoszonych zarzutów i przytaczanych argumentów do konkretnych jednostek redakcyjnych u.i.e.w. W związku z tym konieczne jest odpowiednie przyporządkowanie zarzutów i wzorców kontroli do poszczególnych zaskarżonych przepisów u.i.e.w.

Jak bowiem wskazuje Trybunał Konstytucyjny, „[m]erytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez wnioskodawców wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli” (wyrok z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 125).

Grupa Posłów I wymieniła art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.i.e.w. dwukrotnie: w punkcie 1. *petitum* wniosku I – wraz z art. 5 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 oraz art. 6 ustawy o inwestycjach oraz w punkcie 2. *petitum* wniosku I – wraz z art. 5 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, art. 6 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 oraz art. 15 ust. 7 pkt 2, ust. 8 i ust. 9 u.i.e.w., a Grupa Posłów II wskazała art. 4 ustawy o inwestycjach w punkcie 2. *petitum* wniosku II – wraz z art. 5, art. 6 i art. 7 u.i.e.w.

Przepisy wiązane przez Wnioskodawców z art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.i.e.w., określającym odległość od szeregu obiektów, w której mogą być lokalizowane i budowane elektrownie wiatrowe, zawierają opis sposobu wyznaczania tej odległości (art. 5 ust. 1 – 3 u.i.e.w.); wskazują, że odległości te powinny uwzględniać organy odpowiedzialne za procedury planowania i zagospodarowania przestrzennego, organy ochrony środowiska wydające decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach oraz organy administracji architektoniczno-budowlanej przy wydawaniu pozwoleń na budowę (art. 6 pkt 1 – 7 u.i.e.w.); wymieniają niezbędne elementy planu miejscowego przewidującego lokalizację elektrowni wiatrowej (art. 7 ust. 1 – 2 u.i.e.w.) oraz zawierają regulacje przejściowe dotyczące obowiązujących studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz planów zagospodarowania przestrzennego województw i planów miejscowych gminy, a także wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w sytuacji niespełniania warunków odległości określonych w art. 4 u.i.e.w. w sytuacji, gdy obowiązuje plan miejscowy, przewidujący lokalizację elektrowni wiatrowej, bądź projekt planu (art. 15 ust. 1 – 10 ustawy o inwestycjach).

Z analizy treści wniosków wynika, że w punkcie 1. *petitum* wniosku I przepisy art. 5 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, a także art. 6 oraz w punkcie 2. *petitum* wniosku II – art. 5 i art. 7 u.i.e.w. zostały przez Wnioskodawców powołane jedynie w celu wzmocnienia argumentacji służącej wykazaniu niekonstytucyjności normy odległościowej określonej w art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o inwestycjach. Z kolei w punkcie 2. *petitum* wniosku I przepisy art. 4 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 5 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 u.i.e.w. wymieniono tylko w ramach wywodów dotyczących naruszenia przez art. 6 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 oraz art. 15 ust. 7 pkt 2, ust. 8 i ust. 9 ustawy o inwestycjach samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i zasady pomocniczości.

W związku z tym, skoro nie zostały sformułowane wobec powyższych przepisów zarzuty niezgodności z powołanymi w punktach 1. i 2. *petitum* wniosku I i punkcie 2. *petitum* wniosku II wzorcami kontroli, wnioski nie spełniają także w tym zakresie wymogu określonego w art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 uoTK.

Dalsza analiza wniosków wskazuje, że, niezależnie od powyższego, wnioski I nie spełnia ponadto wymagań formalnych w zakresie: podniesionego w punkcie 1. *petitum* zarzutu niezgodności art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.i.e.w. z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 Konstytucji; podniesionego w punkcie 2. *petitum* zarzutu niezgodności art. 6 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 oraz art. 15 ust. 7 pkt 2, ust. 8 i ust. 9 u.i.e.w. z preambułą Konstytucji (w zakresie, w jakim odnosi się ona do zasady pomocniczości), wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady proporcjonalności oraz z art. 15 ust. 1, art. 16 ust. 2, art. 165 ust. 1 i ust. 2, a także z art. 166 ust. 1 ustawy zasadniczej; podniesionego w punkcie 4. *petitum* zarzutu niezgodności art. 12 u.i.e.w. z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 Konstytucji oraz sformułowanego w punkcie 6. *petitum* zarzutu niezgodności art. 14 ust. 5, ust. 6 i ust. 7 u.i.e.w. z art. 32 ust. 1, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 Konstytucji, a także niezgodności art. 15 ust. 3, ust. 7 pkt. 2, ust. 8 i ust. 9 ustawy o inwestycjach z art. 2, art. 5, art. 32 ust. 1, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 Konstytucji.

W części uzasadnienia dotyczącej niezgodności art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.i.e.w. z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 Konstytucji Wnioskodawca I, po przytoczeniu wybranego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz literatury dotyczącej wskazanych wzorców, stwierdził: „Regulacje te ingerują w trzon prawa własności, jakim jest prawo do korzystania z rzeczy. W tym samym zakresie ograniczone zostało również prawo do korzystania z rzeczy, jako element innego prawa majątkowego, z którym wiąże się możliwość wykorzystywania rzeczy” (s. 25 wniosku I). Poprzestając następnie na

powtórzeniu tezy o istotnym ograniczeniu praw właścicieli nieruchomości oraz osób, którym przysługują inne prawa majątkowe, Wnioskodawca I nie wskazał, w jaki sposób kryterium dziesięciokrotności wysokości elektrowni wiatrowej (dalej: kryterium 10H) miałoby skutkować niedopuszczalnym zróżnicowaniem ochrony własności lub innych praw majątkowych, w rozumieniu art. 64 ust. 2 Konstytucji, ani nie podał argumentów lub dowodów mogących świadczyć o naruszeniu istoty prawa własności albo o przekroczeniu konstytucyjnych zasad dotyczących ograniczenia własności i innych praw majątkowych. Takimi samymi uchybieniami wniosek I dotknięty jest też w zakresie dotyczącym zarzutów niezgodności z wzorcami z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 Konstytucji przepisów art. 12 i art. 14 ust. 5 – 7 ustawy o inwestycjach.

Braki te powodują, że w tej części wniosek I nie spełnia wymagań określonych w art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 uoTK.

Podnosząc, że zaskarżone przepisy u.i.e.w. są niezgodne z wynikającą z preambuły Konstytucji zasadą pomocniczości, Grupa Posłów I nie określiła, na czym polega zarzucana niezgodność, ani nie powołała argumentów potwierdzających ten zarzut.

Również w zakresie dotyczącym niezgodności art. 6 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 oraz art. 15 ust. 7 pkt 2, ust. 8 i ust. 9 u.i.e.w. z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności Wnioskodawca I nie powiązał treści normatywnej poszczególnych kwestionowanych przepisów z powołanym wzorcem. Poprzestając na ogólnym stwierdzeniu, że kryterium 10H stanowi nieproporcjonalną ingerencję ustawodawcy w ukształtowany stan prawny i jest nieadekwatnym środkiem do osiągnięcia założonych celów (s. 38 wniosku I), Wnioskodawca I jedynie powtórzył, w bardzo skróconej formie, zarzut i uzasadnienie dotyczące wskazanej wcześniej – w punkcie 1. *petitum* – niezgodności z tym samym wzorcem z art. 2 ustawy zasadniczej przepisów art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o inwestycjach.

Wnioskodawca I, powołując art. 15 ust. 1, art. 16 ust. 2, art. 165 ust. 1 i ust. 2, a także art. 166 ust. 1 Konstytucji jako wzorce kontroli, wskazał jedynie na naruszenie zasady samodzielności jednostki samorządu terytorialnego – jako kompleksu norm, bez jakiegokolwiek odniesienia poszczególnych kwestionowanych regulacji do konkretnych przepisów ustawy zasadniczej (s. 37 – 38 wniosku I). Niewątpliwie zakresy normowania wymienionych przepisów ustawy zasadniczej są ze sobą funkcjonalnie powiązane i stanowią – w świetle ugruntowanego orzecznictwa konstytucyjnego – elementy konstytucyjnego mechanizmu gwarancji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, niemniej jednak każda z tych regulacji ma własny zakres normowania, a ocena, czy normy te zostały zrealizowane albo przekroczone, powinna być przeprowadzona dla każdej osobno (*vide* – wydane w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego postanowienie z dnia 26 lutego 2014 r., sygn. K 52/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 25 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, *op. cit.*). Wnioskodawca I nie podał jednak, w jaki sposób poszczególne zaskarżone przepisy ustawy o inwestycjach naruszają: ustrojową zasadę decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1), uczestnictwo samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej i wykonywanie przysługującej mu części zadań we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2), prawa majątkowe jednostki samorządu terytorialnego, jej osobowość prawną lub gwarancję sądowej ochrony jej praw (art. 165 ust. 1 i ust. 2) czy też konstytucyjną regulację określającą zadania własne jednostki samorządu terytorialnego (art. 166 ust. 1). Ponadto należy też zauważyć, że powołane w tym względzie argumenty sprowadzają się do stwierdzenia o ograniczeniu przez zaskarżone przepisy władztwa planistycznego gminy oraz krytycznej oceny wymogu 10H.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że w zakresie całego punktu 2. *petitum* wniosek I nie spełnia warunków określonych w art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 uoTK.

Wnioskodawca I nie podał też żadnych argumentów dotyczących niezgodności z powołanymi w punkcie 6. *petitum* Jego wniosku wzorcami przepisów art. 15 ust. 3, ust. 7 pkt 2, ust. 8 i ust. 9 u.i.e.w. Wszystkie powołane w tej części uzasadnienia wniosku I argumenty dotyczą wyłącznie art. 14 ust. 5 – 7 ustawy o inwestycjach.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że w również w tej części wniosek I nie spełnia warunków określonych w art. 47 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 uoTK.

Z kolei wniosek II nie spełnia wymagań formalnych w zakresie:

- podniesionego w punkcie 2. *petitum* zarzutu niezgodności art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.i.e.w. i art. 6 tej ustawy z art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 74 ust. 4, art. 164, art. 166 Konstytucji oraz z powołanymi dodatkowo w uzasadnieniu (s. 22 wniosku II): preambułą Konstytucji i przepisem art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 oraz z 2006 r. Nr 154, poz. 1107);
- podniesionego w punkcie 3. *petitum* zarzutu niezgodności art. 14 ust. 1 – 4 u.i.e.w. ze wskazanymi wzorcami kontroli.

Zarzucając zaskarżonym przepisom ustawy o inwestycjach naruszenie zasady pomocniczości i zasady subsydiarności, Grupa Posłów II nie powiązała treści żadnego z kwestionowanych przepisów z którymkolwiek z konkretnie wskazanych wzorców kontroli ani nie powołała adekwatnych argumentów w tym względzie, poprzestając na stwierdzeniu, że wprowadzenie kryterium 10H doprowadziło do utraty przez organy gminy możliwości wpływania na sytuowanie elektrowni wiatrowych, i wyrażeniu przekonania, iż właściwe byłoby takie ukształtowanie regulacji ustawowych, aby stosowne organy administracji mogły każdorazowo, indywidualnie poddać analizie projekt inwestycyjny (s. 22 – 23 wniosku II).

W tej sytuacji należy stwierdzić, że wniosek nie spełnia w tej części wymogów, określonych w art. 47 ust. 2 pkt 4 uoTK.

Podnosząc, że kwestionowane przepisy u.i.e.w. są niezgodne z art. 32 ust. 1 i ust 2 Konstytucji, gdyż nierówno traktują przedsiębiorców posiadających elektrownie wiatrowe w stosunku do innych przedsiębiorców prowadzących podobne lub zbliżone zakłady (elektrownie, zakłady przemysłowe, usługowe, środki transportu, itp.), Wnioskodawca II (podobnie jak w przypadku opisanego wcześniej analogicznego zarzutu sformułowanego w punkcie 1. *petitum*) nie przeprowadził testu równości ani nie powołał argumentów dotyczących bezwzględnie niedopuszczalnego konstytucyjnie kryterium różnicującego, na podstawie którego dochodziłoby do dyskryminacji (s. 23 – 24 wniosku II). Analogicznymi brakami dotknięte też jest uzasadnienie wniosku II dotyczące niezgodności art. 14 u.i.e.w. z art 32 ust. 1 i ust 2 Konstytucji.

Tym samym, w tej części wniosek nie spełnia wymogu, o którym mowa w art. 47 ust. 2 pkt 4 uoTK.

W *petitum* wniosku II, w punkcie 3., obok innych przepisów, jako przedmiot zaskarżenia wskazano cały art. 14 u.i.e.w., który składa się z 7 ustępów, z których ust. 1 – 4 odnoszą się do decyzji WZ dotyczących budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, a ust. 5 – 7 odnoszą się do decyzji WZ dotyczących elektrowni wiatrowych. W uzasadnieniu wniosku Wnioskodawca II nie wskazał, na czym miałyby polegać niezgodność przepisów art. 14 ust. 1 – 4 u.i.e.w. ze wskazanymi wzorcami kontroli, i nie przedstawił żadnych zastrzeżeń wobec regulacji odnoszących się do decyzji WZ dotyczących budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, nie powołał też żadnych dowodów mogących świadczyć o niekonstytucyjności tych przepisów, a cała argumentacja odnosi się do ust. 5, 6 i 7 zaskarżonego art. 14 ustawy o inwestycjach.

W tej sytuacji należy uznać, że w tej części wniosek nie spełnia warunków określonych w art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 uoTK.

Osobnego rozważenia wymaga dopuszczalność rozpatrzenia zarzutów zawartych w punktach: 3. *petitum* wniosku I i 4. *petitum* wniosku II.

W punkcie 3. *petitum* wniosku I wskazane zostały przepisy art. 9 pkt 1 i art. 17 u.i.e.w., którym Grupa Posłów I zarzuciła niezgodność z zasadą przyzwoitej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz naruszenie art. 217 i art. 84 ustawy zasadniczej.

Przepis art. 9 pkt 1 ustawy o inwestycjach stanowi: „W ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 3 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

<3) budowli - należy przez to rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową>;”.

Jest to przepis zmieniający, którego celem jest ustalenie nowego brzmienia przepisu zmienianego. „W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zasadność badania zgodności z Konstytucją ustawy zmieniającej po jej wejściu w życie zależy od rodzaju stawianych zarzutów. W typowych sytuacjach, aktualność zachowują wyłącznie adresowane do niej zastrzeżenia o charakterze formalnym (dotyczące konstytucyjności trybu jej

uchwalenia w aspekcie proceduralnym i kompetencyjnym). Wątpliwości merytoryczne – w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet* – Trybunał Konstytucyjny rozpatruje natomiast w odniesieniu do przepisów zmienionych, w brzmieniu nadanym przez kwestionowaną ustawę zmieniającą (...). Po skutecznej modyfikacji ustawy zmienianej ustawa zmieniająca (choć formalnie nadal obowiązuje) nie wywołuje już samoistnych skutków prawnych, a źródłem praw, wolności lub obowiązków (i tym samym – zastrzeżeń podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym) stają się wyłącznie przepisy ustawy zmienionej, ukształtowane przez ustawę zmieniającą” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. K 9/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 170; *vide* także – powołane tam orzecznictwo).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd, zgodnie z którym kontrola konstytucyjności przepisów zmieniających jest dopuszczalna jedynie wtedy, gdy inicjator postępowania kwestionuje tryb uchwalenia takiego przepisu (ustawy zmieniającej) lub też sposób wprowadzenia go w życie (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lutego 2013 r., sygn. P 25/10, OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 20; *vide* też – powołane tam orzecznictwo i literatura).

Analiza odnoszącej się do tego zarzutu części uzasadnienia wskazuje, że Wnioskodawca I kwestionuje jedynie treść przepisu zmienionego. W związku z tym, w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*, właściwym przedmiotem kontroli powinien być wobec tego art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane w brzmieniu nadanym przez ustawę o inwestycjach (zamiast kwestionowanego przez Wnioskodawcę I art. 9 pkt 1 ustawy o inwestycjach, który – jak wskazano wyżej – po wejściu w życie ustawy przestał już samodzielnie wywoływać skutki prawne).

Zdaniem Grupy Posłów I, przepisy wymienione w punkcie 3. wniosku I naruszają zasady prawidłowej legislacji oraz zasady szczególnej określoności

regulacji daninowych, gdyż powodują, że norma wynikająca z art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1785 ze zm.; dalej: ustawa o podatkach i opłatach lokalnych, u.p.o.l.) w związku z art. 3 pkt 3 prawa budowlanego stała się całkowicie niejasna. Konsekwencją zmiany art. 3 pkt 3 prawa budowlanego jest bowiem powstanie wątpliwości, czy przedmiotem opodatkowania podatkiem od nieruchomości jest cała elektrownia wiatrowa, czy tylko jej części budowlane, z wyłączeniem części technicznych. Wątpliwości te pogłębia art. 17 u.i.e.w., sugerujący, że wejście w życie ustawy o inwestycjach może wywierać skutki w sferze prawa podatkowego (s. 40 – 41 i 45 wniosku I).

Należy więc zauważyć, że art. 3 pkt 3 prawa budowlanego nie dotyczy zasad opodatkowania elektrowni wiatrowych ani innych obiektów budowlanych, a treść tego przepisu nie tworzy samodzielnie normy będącej przedmiotem zarzutów Wnioskodawcy I. Przedmiot podatku od nieruchomości określają przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w szczególności art. 2 ust. 1 u.p.o.l. w związku z art. 1a ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.o.l., które nie zostały w niniejszej sprawie wskazane jako przedmiot zaskarżenia.

Sposób sformułowania zarzutów wskazuje więc, że zastrzeżenia Grupy Posłów I nie odnoszą się w istocie do treści znowelizowanego art. 3 pkt 3 prawa budowlanego lub art. 17 u.i.e.w. – jako takiej – lecz do normy wywodzonej z art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l., który, definiując pojęcie budowli w rozumieniu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, odwołuje się do pojęcia obiektu budowlanego w rozumieniu przepisów prawa budowlanego. Również podniesione w uzasadnieniu wniosku I argumenty, mające wskazywać na niejasność regulacji, dotyczą jedynie określenia przedmiotu podatku od nieruchomości, a nie – samej przez się – definicji budowli z art. 3 pkt 3 prawa budowlanego lub treści normatywnej art. 17 u.i.e.w., który stanowi o ustalaniu i poborze podatku od nieruchomości dotyczącego elektrowni wiatrowych w 2016 r.

Tym samym, skoro ani zarzuty, ani powołane na ich poparcie argumenty nie dotyczą zaskarżonych samodzielnie art. 17 u.i.e.w. oraz art. 3 pkt 3 prawa budowlanego i brak jest podstaw do rozszerzenia przedmiotu zaskarżenia o przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, należy uznać, że wniosek I nie spełnia w zakresie punktu 3. *petitum* wymogów określonych w art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 uoTK.

Takim samym brakiem formalnym, uniemożliwiającym merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny, dotknięty jest też wniosek II w zakresie podniesionego w punkcie 4. *petitum* zarzutu niezgodności art. 3 pkt 3, art. 82 ust. 3 pkt 5b prawa budowlanego i wiersza XXIX tabeli stanowiącej załącznik do prawa budowlanego z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami ochrony interesów w toku i prawidłowej legislacji.

Wnioskodawca II, tak jak Wnioskodawca I, wiąże bowiem zastrzeżenia dotyczące niejasności kwestionowanych przepisów prawa budowlanego wyłącznie z określeniem przedmiotu podatku od nieruchomości. Również zarzut naruszenia interesów w toku oraz powołane na jego poparcie argumenty dotyczą jedynie znacznego zwiększenia obciążeń podatkowych właścicieli elektrowni wiatrowych, w następstwie zmiany przepisów prawa budowlanego, a nie treści normatywnej zaskarżonych przepisów – jako takich (s. 32 – 34 wniosku II).

W tej sytuacji, gdy ani zarzuty, ani powołane na ich poparcie argumenty nie dotyczą zaskarżonych samodzielnie art. 3 pkt 3, art. 82 ust. 3 pkt 5b prawa budowlanego i wiersza XXIX tabeli stanowiącej załącznik do prawa budowlanego i brak jest podstaw do rozszerzenia przedmiotu zaskarżenia o przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, należy uznać, że wniosek II w zakresie podniesionego w punkcie 4. *petitum* zarzutu niezgodności zakwestionowanych przepisów z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami ochrony interesów w toku i prawidłowej legislacji nie spełnia wymogów określonych w art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 uoTK.

Uwzględniając opisane powyżej braki formalne obu wniosków, należy uznać, że postępowanie w tym zakresie winno podlegać umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z art. 9 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Tym samym w odniesieniu do kontroli zgodności z Konstytucją przepisów art. 15 ust. 8 u.i.e.w. oraz art. 3 pkt 3 prawa budowlanego i wiersza XXIX tabeli stanowiącej załącznik do prawa budowlanego (które jak wcześniej wskazano w uzasadnieniu niniejszego stanowiska, utraciły moc obowiązującą) zachodzi kumulacja negatywnych przesłanek postępowania, wykluczających dopuszczalność merytorycznego rozpoznania wniosków.

Zaskarżony przez Grupę Posłów II **art. 3 u.i.e.w.** stanowi: „Lokalizacja elektrowni wiatrowej następuje wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 i 904), zwanego dalej <planem miejscowym>.”.

W ocenie Grupy Posłów II, art. 3 u.i.e.w. narusza wynikającą z art. 20 i art. 22 Konstytucji zasadę wolności gospodarczej, gdyż pozbawia inwestorów możliwości lokowania elektrowni wiatrowych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, chociaż brak jest ważnego interesu społecznego, który uzasadniałby takie ograniczenie (s. 6 – 9 wniosku II).

Zgodnie z art. 20 Konstytucji, „[s]połeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”.

Z kolei art. 22 Konstytucji stanowi: „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.”.

„Artykuł 20 i art. 22, ujmowane łącznie, pełnią dwojaką funkcję: z jednej strony, wyrażają jedną z zasad ustroju gospodarczego RP, a z drugiej, stanowią podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego jednostce (...). Treścią zasady wolności gospodarczej jest <<swoboda podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w dowolnie wybranych formach prawnych oraz na zasadzie samodzielności, choć przy poszanowaniu interesu publicznego>> (...). Wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego (...). Podlega ograniczeniom na zasadach ogólnych (art. 31 ust. 3 konstytucji), zmodyfikowanych treścią art. 22 konstytucji.” (L. Garlicki, M. Zubik, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. I. Wstęp, Art. 1–29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, 2016, s. 521 – 522).

Trybunał Konstytucyjny, analizując w wyroku z dnia 19 stycznia 2010 r., sygn. SK 35/08, wcześniejsze orzecznictwo dotyczące wolności gospodarczej i jej ograniczeń, stwierdził, że „system prawny (...) nie kreuje wolności gospodarczej ani też nie przyznaje jej przedsiębiorcom. Ustawodawca określa natomiast granice korzystania z niej oraz potwierdza prawne jej gwarancje. W rezultacie wolność gospodarcza stanowi przedmiotowo wiązkę swobód obejmujących podejmowanie, organizację i wykonywanie działalności w tej sferze. (...) Art. 22 Konstytucji nie definiuje pojęcia ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Pojęcie to jest rozumiane w doktrynie szeroko bądź wąsko. Przedstawiciele nauki prawa wskazują, że szeroko rozumiane ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej obejmują wszelkie regulacje ustawowe, które odnoszą się do takich zagadnień jak: 1) ograniczenia natury policyjno-administracyjnej, 2) ogólne zasady wykonywania działalności gospodarczej, 3) obciążenia publicznoprawne, 4) zakazy konkurencji, 5) ewidencja i rejestry przedsiębiorców (...). Z kolei wąsko

rozumiane pojęcie ograniczeń wolności prowadzenia działalności gospodarczej nie obejmuje takich regulacji ustawowych, które mają charakter uniwersalny i odnoszą się do wszystkich przedsiębiorców, stawiając im wymagania i obowiązki w zakresie: 1) legalizacji działalności gospodarczej poprzez uzyskiwanie wpisu w rejestrze przedsiębiorców lub ewidencji działalności gospodarczej, 2) obowiązków wobec statystyki publicznej, rejestracji podatkowej i w zakresie ubezpieczeń społecznych, 3) przestrzegania wymagań związanych z oznaczeniem przedsiębiorcy i jego towarów, 4) podstawowej organizacji finansów przedsiębiorstwa, właściwej dla jego formy organizacyjno-prawnej, 5) przestrzegania zasad ochrony życia i zdrowia ludzkiego oraz bezpieczeństwa, moralności publicznej i ochrony środowiska, a także wymagań natury technicznej i technologicznej (...), 6) zapewnienia wykonywania czynności objętych działalnością gospodarczą przez osoby posiadające wymagane uprawnienia zawodowe, 7) przestrzegania zasad pozyskiwania kontrahentów, 8) ochrony konkurencji i konsumentów, 9) obciążeń publicznoprawnych, 10) korzystania z pomocy publicznej, 11) przestrzegania norm prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, 12) kontroli i nadzoru państwowego (...). Ponieważ tak rozumiane w doktrynie regulacje prawne – mimo że uciążliwe dla przedsiębiorców – nie mają na celu ograniczania przedsiębiorczości, Trybunał nie traktuje ich jako ograniczeń wolności prowadzenia działalności gospodarczej rozumianej jako prawo podmiotowe rekonstruowane z art. 20 i art. 22 Konstytucji. (...) Właściwe ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej to takie regulacje prawne, które formułują bezwzględne lub względne zakazy podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Zakazy o charakterze bezwzględnym mogą dotyczyć zarówno aspektu podmiotowego, jak i przedmiotowego analizowanej wolności. W aspekcie przedmiotowym dotyczą one np. tych czynności, które nie mogą być przedmiotem skutecznej prawnie umowy cywilnoprawnej bądź stanowią przestępstwo. (...). W aspekcie podmiotowym, przykładem bezwzględnego

zakazu podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej jest zakaz podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez powiaty i województwa samorządowe w zakresie wykraczającym poza zadania o charakterze użyteczności publicznej (...). Zakazy i ograniczenia o charakterze względnym natomiast mają inny charakter, gdyż istnieje możliwość ich uchylenia na wniosek zainteresowanego podmiotu i po spełnieniu przez niego ustawowych warunków podjęcia i wykonywania działalności gospodarczej” (OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 2; *vide* również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 2016 r., sygn. SK 7/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 100). Trybunał Konstytucyjny podkreślał również, że „[p]rzesłanki dopuszczalnego ograniczania wolności wyrażonej w art. 22 Konstytucji odnosić należy do działań jej adresatów związanych z samym podejmowaniem określonego rodzaju działalności, nie zaś do konkretnych warunków (także finansowych) jej prowadzenia” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 kwietnia 2016 r., sygn. Ts 325/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 301; *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

Również w doktrynie zwraca się uwagę, że „[n]ie każda regulacja prawna, która rzutuje na sposób odczytywania norm prawnych odnoszących się do prowadzenia działalności gospodarczej, może być postrzegana jako ograniczenie w korzystaniu z tej wolności (L. Garlicki, M. Zubik, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. I. Wstęp, Art. 1 – 29, op. cit.*, s. 570, *vide* również – powołana tam literatura).

Zestawienie art. 3 u.i.e.w. z art. 20 i art. 22 Konstytucji wskazuje, że brak jest niezbędnego związku treściowego pomiędzy zaskarżonym przepisem a wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Kwestionowany przepis nie zawiera bowiem jakiegokolwiek zakazu podejmowania lub wykonywania działalności gospodarczej czy też postanowień dotyczących formy prowadzenia działalności lub podejmowanych w związku z tą działalnością decyzji gospodarczych, a więc

regulacji, które stanowiłyby ograniczenie wolności gospodarczej, w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Wymóg lokalizacji elektrowni wiatrowej wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może być uznany za ingerencję w wolność gospodarczą. Poprzez obowiązek przeznaczenia w miejscowym planie – akcie prawa miejscowego terenu pod budowę elektrowni wiatrowej nie dochodzi do reglamentowania określonej w Konstytucji wolności gospodarczej. Wolność ta nie jest bowiem równoznaczna z dowolnością realizacji wszystkich zamierzeń przedsiębiorcy.

W związku z tym przepisy Konstytucji, z których Wnioskodawca II wywodzi zasadę wolności gospodarczej, nie mogą stanowić adekwatnego wzorca kontroli zaskarżonego przepisu ustawy o inwestycjach, co pozwala stwierdzić, że art. 3 u.i.e.w. nie jest niezgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Kolejne przepisy ustawy o inwestycjach – **art. 4 ust. 1 i ust. 2** – zaskarżyli obaj Wnioskodawcy, zarzucając kwestionowanej regulacji niezgodność z szeregiem przepisów Konstytucji.

Przepisy art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.i.e.w. stanowią:

„1. Odległość, w której mogą być lokalizowane i budowane:

1) elektrownia wiatrowa - od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, oraz

2) budynek mieszkalny albo budynek o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa - od elektrowni wiatrowej

- jest równa lub większa od dziesięciokrotności wysokości elektrowni wiatrowej mierzonej od poziomu gruntu do najwyższego punktu budowli, wliczając elementy techniczne, w szczególności wirnik wraz z łopatom (całkowita wysokość elektrowni wiatrowej).

2. Odległość, o której mowa w ust. 1, wymagana jest również przy lokalizacji i budowie elektrowni wiatrowej od form ochrony przyrody, o których mowa w

art. 6 ust. 1 pkt 1-3 i 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2015 r. poz. 1651, 1688 i 1936 oraz z 2016 r. poz. 422), oraz odleśnych kompleksów promocyjnych, o których mowa w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2015 r. poz. 2100 oraz z 2016 r. poz. 422, 586 i 903), przy czym ustanawianie tych form ochrony przyrody oraz odleśnych kompleksów promocyjnych nie wymaga zachowania odległości, o której mowa w ust. 1.”.

W ocenie Wnioskodawcy I, przepisy te są niezgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności, gdyż kryterium dziesięciokrotności wysokości elektrowni wiatrowej zostało przyjęte przez ustawodawcę arbitralnie i jest nieadekwatne do intensywności, z jaką kwestionowana regulacja ingeruje w prawa i wolności inwestorów (s. 12 wniosku I).

Uzasadniając ten zarzut, Grupa Posłów I podniosła, że kryterium 10H nie tylko nie jest niezbędne, ale nie zapewnia osiągnięcia celu wprowadzenia art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.i.e.w. w postaci ochrony życia i zdrowia ludzi oraz ochrony środowiska, bowiem w innych krajach stosuje się odmienne instrumenty prawne dla zapewnienia ochrony przed negatywnym oddziaływaniem elektrowni wiatrowych. Poddając następnie krytycznej analizie ekspertyzę, powołaną w uzasadnieniu projektu ustawy o inwestycjach, jako podstawę przyjęcia kryterium 10H, Wnioskodawca I stwierdził, że w wielu wypadkach zastosowanie tego kryterium pozbawi inwestora możliwości realizacji inwestycji, której rzeczywiste oddziaływanie na otoczenie nie wymaga zachowania tak znacznej odległości od siedzib ludzkich lub innych obiektów podlegających ochronie. Powołując się na dołączone do wniosku I opracowania dotyczące potencjalnych możliwości lokalizacji elektrowni wiatrowych na terenie kilku województw, Wnioskodawca I wskazał, że wprowadzenie wymogu 10H narusza zasadę proporcjonalności, ponieważ, w warunkach polskiej,

rozproszonej zabudowy, regulacja taka jest silnie ograniczająca i niemal jednoznaczna z zakazem budowy.

Art. 2 Konstytucji stanowi: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”.

Przepis ten wyraża trzy odrębne zasady konstytucyjne: państwa demokratycznego, państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej. Jednym z elementów klauzuli państwa prawnego jest zasada proporcjonalności w ograniczaniu praw.

Trybunał Konstytucyjny rozróżnia podstawy obowiązywania zasady proporcjonalności: z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – jako warunek ograniczania konstytucyjnych praw i z art. 2 Konstytucji – jako ograniczenie swobody ustawodawcy ze względu na ograniczenie przedmiotowych zasad konstytucyjnych (*vide* - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16).

W uzasadnieniu wyroku z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. P 24/12, Trybunał Konstytucyjny, po dogłębnej analizie zasady proporcjonalności i wzajemnej relacji art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, podsumowując wnioski wynikające z wcześniejszego orzecznictwa konstytucyjnego, stwierdził, iż „[z]asada proporcjonalności wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji jest obecnie podstawowym instrumentem umożliwiającym ocenić dopuszczalność ingerencji w prawa i wolności jednostki. Ustrojodawca w art. 31 ust. 3 Konstytucji wyraźnie jednak zastrzegł, że taką rolę na gruncie Konstytucji zasada proporcjonalności odgrywa wyłącznie w odniesieniu do praw i wolności o charakterze konstytucyjnym. (...) Trybunał Konstytucyjny podzielił (...) dotychczasową linię orzecniczą, uznając, że jest dopuszczalne i nadal celowe samodzielne wywodzenie zasady proporcjonalności z art. 2 Konstytucji. Zasada ta odnosi się do oceny korzystania przez ustawodawcę ze swobody regulacyjnej w oderwaniu od naruszenia konkretnego prawa lub wolności konstytucyjnej. Dotyczy bowiem najczęściej ograniczenia praw lub wolności gwarantowanych

jedynie na poziomie ustawowym, albo też konstytucyjnych praw różnie rozumianych podmiotów publicznych, czy też wreszcie oceny ograniczenia praw majątkowych wynikającego z nałożenia lub zwiększenia obowiązku podatkowego, do których to – wedle utrwalonej linii orzeczniczej TK – nie ma zastosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zatem zarzut braku proporcjonalności – nierzetelnego, niezrozumiale intensywnego działania ustawodawcy, korzystającego ze swej swobody regulacyjnej – będzie oceniany <bez nawiązania do wkroczenia w podmiotowe prawo konstytucyjne> (...). Tym samym ocenie podlegać będzie, czy zakwestionowana regulacja jest niezbędna, celowa i efektywna, a ponadto czy nie jest nadmiernie dolegliwa. (...) Trybunał Konstytucyjny nie jest bowiem co do zasady powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Co więcej, w postępowaniu przed TK obowiązuje co do zasady domniemanie konstytucyjności kwestionowanej regulacji. (...) Dlatego też, aby obalić domniemanie konstytucyjności kwestionowanej regulacji, podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym powinien wykazać oczywiste przekroczenie przez ustawodawcę swobody regulacyjnej, a więc uprawdopodobnić w stopniu niebudzącym wątpliwości, że regulacja jest całkowicie nieuzasadniona, nieracjonalna i bezcelowa, lub też przewidziane instrumenty prawne są zupełnie niewłaściwe, niepotrzebne, nieskuteczne, albo też dolegliwe w stopniu rażącym i zbytecznym” (OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 9).

W niniejszej sprawie Wnioskodawca I, nie negując celowości wprowadzenia art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.i.e.w., nie wykazał zbędności ani zbytniego rygoryzmu ustanowionego w zaskarżonym przepisie wymogu zachowania minimalnej odległości elektrowni wiatrowej od wskazanych obiektów.

Cele wprowadzenia art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.i.e.w., którymi były zapewnienie bezpieczeństwa ludzi i ochrona środowiska (*vide* – druk sejmowy nr 315, VIII kadencja Sejmu), są niewątpliwie legitymizowane i zostały wyrażone w Konstytucji, w szczególności w art. 5, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska

zapewnia między innymi bezpieczeństwo obywateli, art. 74 ust. 1, który zobowiązuje władze publiczne do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, oraz art. 74 ust. 2, który stanowi, że ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych.

Nie ulega też wątpliwości, że eksploatacja elektrowni wiatrowych nie jest obojętna dla ludzi i środowiska i że negatywne oddziaływania elektrowni wiatrowej maleją wraz ze zwiększeniem odległości. Zapewnienie należytej ochrony życiu i zdrowiu ludzkiemu oraz środowisku wymaga więc lokowania elektrowni wiatrowej w takiej odległości od siedzib ludzkich i innych obiektów chronionych, która pozwoli na eliminację zagrożeń wynikających z funkcjonowania turbiny wiatrowej.

W związku z tym nie można podzielić zarzutu Wnioskodawcy I, dotyczącego nieprzydatności kryterium 10H dla zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i ochrony środowiska. Kwestionując wprowadzenie dopuszczalnej minimalnej odległości elektrowni wiatrowej od obiektów wymienionych w art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.i.e.w., Wnioskodawca I zdaje się bowiem nie zauważać, że postulowane w uzasadnieniu wniosku I poprzestanie na indywidualnym pomiarze poszczególnych czynników szkodliwych generowanych przez daną turbinę zawsze będzie się ostatecznie sprowadzać do ustalenia określonej odległości od elektrowni wiatrowej, w której natężenie danego czynnika szkodliwego, na przykład hałasu, zostanie uznane za bezpieczne.

Uznając ustaloną w art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.i.e.w. odległość za nadmierną, Wnioskodawca I podniósł, że odległość ta została ustalona na podstawie wadliwej ekspertyzy naukowej. Merytoryczna ocena tego rodzaju argumentacji musiałaby więc polegać na kontroli zasadności przyjęcia przez ustawodawcę konkretnej wartości liczbowej określającej minimalną dopuszczalną odległość elektrowni wiatrowej od obiektów chronionych oraz weryfikacji opinii eksperta.

Trybunał Konstytucyjny nie jest jednak organem powołanym do kontrolowania trafności rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę i nie bada użyteczności regulacji, jej pragmatycznej sprawności w realizacji celu, a więc czy dany problem dałoby się uregulować „lepiej” lub „inaczej” (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2; z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. K 23/08, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 62; z dnia 5 grudnia 2013 r., sygn. K 27/13, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 134). Badanie konstytucyjności prawa nie oznacza oceny jakości tworzonego prawa. W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym celowość i trafność rozstrzygnięć prawodawcy – rozumiana normatywnie – podlega ocenie w odniesieniu do norm konstytucyjnych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85). Należy bowiem odróżniać kwestie jakości prawa od kwestii jego niekonstytucyjności. „Trybunał – aby nie pełnić roli trzeciej izby parlamentu – musi zachować się powściągliwie i, dokonując kontroli norm ustawowych, nie tylko kierować się domniemaniem ich konstytucyjności, lecz także wychodzić z założenia, że parlament działa z należytą starannością, racjonalnie i odpowiedzialnie. Niemniej jednak kontroli Trybunału podlega to, czy prawodawca rzetelnie zgromadził i wykorzystał wiedzę, na jakiej oparł swoje ustalenia. (...) Trybunał zwrócił uwagę, idąc w ślad za wieloma swymi wcześniejszymi orzeczeniami, że nie ma instrumentów, a także merytorycznych kompetencji, by kontrolować celowość i skuteczność decyzji legislacyjnych oraz to, czy w zespole okoliczności, w jakich działa prawodawca, są one optymalne. W orzecznictwie Trybunału wskazywano nawet, że nie każda ustawa zawierająca błędne rozwiązania prawne, niepozwalające na osiągnięcie zamierzonego celu, wychodząca z wadliwych założeń czy ocen ekonomicznych i społecznych jest *per se* niezgodna z Konstytucją. W ramach swobody ustawodawcy pozostaje nawet podjęcie rozwiązań dysfunkcjonalnych, chyba że ich konstrukcja jest tak

oczywiście błędna, że można przewidzieć ich całkowitą nieprzydatność do realizacji założonych celów” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 50).

W tej sytuacji należy stwierdzić, że Grupa Posłów I nie wykazała ani nieprzydatności wymogu 10H, ani jego zbędnego rygoryzmu, a tym samym nie wzruszyła domniemania konstytucyjności zaskarżonego przepisu, co pozwala uznać, że art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.i.e.w. nie narusza zakazu nadmiernej ingerencji i jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca I zarzucił też przepisom art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o inwestycjach niezgodność z zasadą zrównoważonego rozwoju wywodzoną z art. 5 Konstytucji.

W ocenie Wnioskodawcy I, kwestionowana „regulacja nie wyważa należycie wartości, jakimi są zapewnienie wolności i praw człowieka oraz bezpieczeństwa obywateli, ochrona środowiska oraz rozwój państwa w zakresie pozyskiwania odnawialnych źródeł energii” (s. 18 wniosku I).

O naruszeniu zasady zrównoważonego rozwoju świadczy, według Grupy Posłów I, przyjęcie kryterium 10H, które jest nieracjonalne i hamuje rozwój odnawialnych źródeł energii w Polsce, w zakresie uważanym dotąd za kluczowy dla ochrony środowiska. Ponadto wymóg zachowania określonej ustawowo odległości od innych obiektów nie dotyczy równie wysokich, jak wiatrowe, elektrowni termicznych, a jego wprowadzenie spowoduje, że zamiast nowoczesnych elektrowni wiatrowych o dużej mocy będą powstawać niskie, nieefektywne elektrownie starszego typu.

Odnosząc się do tego zarzutu, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju nie zawiera żadnych postanowień dotyczących odnawialnych źródeł energii lub określonego modelu polityki energetycznej państwa.

W myśl art. 5 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.”.

W doktrynie wskazuje się, że „[u]żyte przez ustrojodawcę w tym przepisie pojęcie <zrównoważonego rozwoju>, które wcześniej funkcjonowało w dokumentach prawa międzynarodowego, oznacza wymóg, by ingerencja w środowisko następowała w sposób jak najmniej szkodliwy dla jego zasobów, a korzyści społeczne płynące z tej ingerencji przewyższały potencjalne szkody” (M. Florczak-Wątor, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan i L. Bosek, *op. cit.*, s. 289).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 maja 2009 r., sygn. Kp 2/09, uznał, że „<[z]równoważony rozwój> (...), to rozwój społeczno-gospodarczy, w którym działania polityczne, gospodarcze i społeczne są zintegrowane (z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych), w celu zagwarantowania współczesnemu i przyszłym pokoleniom możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb” (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 66).

Przyjęte w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i literaturze przedmiotu rozumienie konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju nie pozwala na wyprowadzenie konkretnych wskazań co do określonego sposobu zaspokajania krajowych potrzeb energetycznych. „Wykładnia językowa i celowościowa postanowień art. 5 Konstytucji wskazuje, że ustawodawca konstytucyjny ujmował zarówno pojęcie <strzeże>, jak i wymiennie stosowane pojęcie <zapewnia> w sposób szeroki, obejmujący wszelkie formy działania państwa. O tym, za pomocą jakich instrumentów zadanie państwa może być realizowane, decyduje charakter zadania oraz wynikające z innych przepisów Konstytucji ograniczenia działań władzy publicznej” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r., sygn. K 20/07, OTK ZU nr

9/A/2007, poz. 102). Art. 5 Konstytucji ma bowiem charakter programowy, wskazuje najdonioślejsze wartości i podstawowe cele, jednak – w przeciwieństwie do wielu innych przepisów zawierających normy programowe – nie wskazuje środków niezbędnych do osiągnięcia wyznaczonych celów (*vide* – M. Florczak-Wątor, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan i L. Bosek, *op. cit.*, s. 279). Wybór tych środków należy do ustawodawcy, który, w granicach wyznaczonych przez normy konstytucyjne, dysponuje swobodą stanowienia prawa, odpowiadającego założeniom politycznym i gospodarczym, czyli przyjmowania rozwiązań, które jego zdaniem służyć będą najlepiej realizacji postawionych celów.

Wprowadzony w art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.i.e.w. wymóg zachowania minimalnej odległości elektrowni wiatrowej od wymienionych obiektów stanowi kluczowy element przyjętej przez ustawodawcę koncepcji uregulowania problematyki lokalizacji elektrowni wiatrowych. Rozwiązanie to może być uznane za dyskusyjne. Tym niemniej, niezależnie od ewentualnych wątpliwości co do tego, czy sztywno określone kryterium odległościowe oraz przyjęty wymiar 10H były rozwiązaniem najlepszym z możliwych, nie sposób stwierdzić, aby, wprowadzając te regulacje, ustawodawca przekroczył konstytucyjne granice swobody prawodawczej.

Podniesione w tym kontekście argumenty Wnioskodawcy I dotyczą prawidłowości przyjętego przez ustawodawcę sposobu określenia lokalizacji elektrowni wiatrowej, a więc słuszności przyjętej metody ochrony ludzi i przyrody przed negatywnym oddziaływaniem tego rodzaju elektrowni. Merytoryczna ocena takich okoliczności, jak już wcześniej podkreślono w uzasadnieniu niniejszego stanowiska, nie pozostaje w zakresie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego.

W związku z tym należy uznać, że Wnioskodawca I nie obalił domniemania konstytucyjności zaskarżonego przepisu, a więc art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.i.e.w. jest zgodny z art. 5 Konstytucji.

Obaj Wnioskodawcy zarzucili art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.i.e.w. niezgodność z zasadą wolności gospodarczej wywodzonej z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Analiza zarzutów i powołanej na ich poparcie argumentacji wskazuje, że obaj Wnioskodawcy upatrują naruszenia zasady wolności gospodarczej w samym wprowadzeniu przez art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o inwestycjach wymogu zachowania sztywno określonej minimalnej odległości elektrowni wiatrowej od wskazanych obiektów, jak i w przyjętym wymiarze tej odległości, który uznają za nadmierny i skutkujący radykalnym zmniejszeniem liczby nieruchomości, na których można lokalizować tego rodzaju inwestycje.

Tymczasem zaskarżone przepisy nie zawierają zakazu podejmowania lub wykonywania działalności gospodarczej czy też postanowień dotyczących formy prowadzenia działalności lub podejmowanych w związku z tą działalnością decyzji gospodarczych, a więc regulacji, które stanowiłyby ograniczenie wolności gospodarczej, w rozumieniu przyjętym w – powołanym wcześniej w uzasadnieniu niniejszego stanowiska – orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Nie sposób bowiem uznać za przejaw wolności gospodarczej całkowicie dowolnego, nieuwzględniającego występujących w danym miejscu uwarunkowań faktycznych i prawnych, wyboru lokalizacji inwestycji służącej prowadzeniu planowanej działalności.

W związku z tym przepisy Konstytucji, z których Wnioskodawcy wywodzą zasadę wolności gospodarczej, nie mogą stanowić adekwatnego wzorca kontroli zaskarżonej regulacji. W konsekwencji należy stwierdzić, że art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.i.e.w. nie są niezgodne z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Według Wnioskodawcy I, „Zaskarżona regulacja narusza zasadę równości wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji, z uwagi na nieadekwatne zróżnicowanie inwestorów w przysługujących im prawach do korzystania z nieruchomości. Zróżnicowanie to wprowadzono na podstawie nieadekwatnego kryterium wysokościowego (10H), nieuwzględniającego okoliczności konkretnego zamierzenia inwestycyjnego” (s. 27 wniosku I).

Uzasadniając tak sformułowany zarzut, Wnioskodawca I stwierdził, że cechą istotną, ze względu na którą należy wyróżnić grupę podmiotów zróżnicowanych na gruncie zaskarżonej regulacji, jest przymiot bycia inwestorem uprawnionym do dysponowania gruntem na cele budowlane z zamierzeniem lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowej. Kwestionowana regulacja powoduje, że część inwestorów została pozbawiona możliwości lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowej na swoim terenie, z uwagi na położone w pewnej odległości obiekty chronione. Zdaniem Grupy Posłów I, wskazuje to, że w grupie charakteryzującej się wyróżnioną cechą istotną – dysponowaniem nieruchomością na cele budowlane z zamierzeniem budowy farmy wiatrowej, nie wszystkie podmioty potraktowane zostały równo. Według Wnioskodawcy I, zróżnicowanie pozycji inwestorów dysponujących nieruchomościami przeznaczonymi pod budowę farm wiatrowych, ze względu na istniejące zagospodarowanie otoczenia, nie znajduje adekwatnego uzasadnienia (s. 27 – 30 wniosku I).

Wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Stwierdzenie, czy zasada równości została w konkretnym przypadku rzeczywiście naruszona, wymaga ustalenia kręgu adresatów, do których odnosi się budząca wątpliwości norma prawna, oraz ustalenia, czy istnieje wspólna cecha relewantna pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a

więc czy zachodzi podobieństwo tych sytuacji, stanowiące przesłankę zastosowania zasady równości. Dopiero stwierdzenie, że sytuacje podobne zostały przez prawo potraktowane odmiennie, wskazuje na możliwość naruszenia zasady równości (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 29 czerwca 2001 r. sygn. K. 23/00, OTK ZU Nr 5/2001, poz. 124; 5 września 2005 r., sygn. P 18/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 88; 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10; 18 czerwca 2013 r., sygn. K 37/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz.60; 9 grudnia 2014 r., sygn. K 46/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 117).

Uwzględniając utrwalone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozumienie zasady równości, należy stwierdzić, że Wnioskodawca I prawidłowo określił adresatów art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.i.e.w. i słusznie uznał za cechę relewantną porównywanych podmiotów dysponowanie nieruchomością na cele budowlane z zamierzeniem budowy farmy wiatrowej. Nie można jednak podzielić poglądu Grupy Posłów I, że kwestionowane przepisy nierówno traktują podobne podmioty. Przewidziana w art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.i.e.w. konieczność spełnienia kryterium 10H dotyczy bowiem wszystkich podmiotów planujących budowę elektrowni wiatrowej. Podniesiony w tym kontekście fakt, że część nieruchomości, którymi dysponują podmioty zainteresowane budową elektrowni wiatrowej, nie pozwala na zachowanie wymaganych odległości od obiektów chronionych, nie świadczy o jakimkolwiek zróżnicowaniu tych podmiotów, lecz charakteryzuje jedynie pozostające w dyspozycji tych podmiotów nieruchomości.

W związku z powyższym, skoro kwestionowane przepisy art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.i.e.w. nie wprowadzają żadnego zróżnicowania podmiotów planujących budowę elektrowni wiatrowej, należy uznać, że są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Wnioskodawcy II, art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.i.e.w. narusza art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji poprzez nieproporcjonalne ograniczenie konstytucyjnie chronionego prawa własności, gdyż wymóg 10H jest nieracjonalny, nieproporcjonalny i dalece niesprawiedliwy i prowadzi do wyłączenia z możliwości lokowania elektrowni wiatrowych „ogromnych obszarów naszego kraju, a z uwagi na już istnienie kilku tysięcy elektrowni w Polsce prowadzi do stworzenia dużych obszarów wyłączonych także z zabudowy mieszkaniowej (s. 21 i 22 wniosku II).

Zdaniem Wnioskodawcy II, zaskarżone przepisy nie spełniają określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanek dopuszczalności ustanawiania ograniczeń wolności i praw jednostki. Według Grupy Posłów II, kryterium 10H nie jest bowiem przydatne do osiągnięcia zamierzonych przez ustawodawcę celów w postaci doprecyzowania zasad lokalizowania elektrowni wiatrowych i zwiększenia bezpieczeństwa ludzi oraz ochrony środowiska, gdyż art. 4 ust. 2 u.i.e.w. dopuszcza ustanawianie form ochrony przyrody oraz leśnych kompleksów promocyjnych bez zachowania określonej w tym przepisie minimalnej odległości od elektrowni wiatrowej, a nadto ustawa o inwestycjach nie przewiduje „żadnych działań naprawczych” wobec już istniejących elektrowni tego rodzaju (s. 18 wniosku II). Zaskarżone przepisy nie są też, w ocenie Wnioskodawcy II, niezbędne, gdyż odpowiednią ochronę przed negatywnym oddziaływaniem turbin wiatrowych można było osiągnąć w sposób mniej ingerujący w dobra konstytucyjne, poprzez odpowiednie delegacje ustawowe „do wydania rozporządzeń przez właściwych ministrów lub nadanie uprawnień organom samorządowym” (s. 19 wniosku II). Z kolei o braku proporcjonalności *sensu stricto* świadczy, według Grupy Posłów II, to, że efektem wprowadzenia kwestionowanej regulacji jest praktyczny zakaz wznoszenia elektrowni wiatrowych na większości terytorium kraju oraz zakaz zabudowy mieszkalnej na ogromnych terenach wokół już wzniesionych kilku tysięcy elektrowni wiatrowych, a także rozwiązania przyjęte w innych krajach,

w których stosuje się normy dotyczące poziomu hałasu, a nie sztywne dystanse (s. 19 – 21 wniosku II).

Odnosząc się do powyższych zarzutów, należy podzielić pogląd Wnioskodawcy II, że wprowadzony przez art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.i.e.w. wymóg 10H ogranicza właściciela nieruchomości w wykonywaniu prawa własności.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji, „[k]ażdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”.

W doktrynie przyjmuje się, że „[i]stotą prawa własności (...) stanowi względna pełnia uprawnień, na którą składają się trzy elementy: elastyczność, wyłączność oraz bezterminowość. Oznacza to, że prawo własności powinno mieścić w sobie najszerszy możliwy zakres władzy uprawnionego nad określonym przedmiotem majątkowym” (K. Zaradkiewicz, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1 – 86*, red. M. Safjan i L. Bosek, *op. cit.*, s. 1458). Z kolei jako ograniczenia własności traktuje się „wynikające z przepisów prawa (...) uwarunkowania ograniczające treść lub sposób korzystania z własności, w tym nakładające określone obowiązki na właściciela wobec przedmiotu własności lub też zobowiązujące go do znoszenia określonego oddziaływania na przedmiot własności” (L. Garlicki, S. Jarosz - Żukowska, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. II. Art. 30– 86*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, 2016, s. 617 oraz powołana tam literatura).

Art. 64 ust. 1 Konstytucji był wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który wskazywał, że prawo własności jest „najpełniejszym z praw majątkowych” i że konstytucyjna ochrona własności oznacza przede wszystkim prawo do spokojnego korzystania z własności, co jest równoznaczne z nakazem nieingerencji we własność ze strony władz publicznych (*vide* – wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 23; *vide* także powołane tam orzecznictwo).

Jednym z elementów składowych konstytucyjnego prawa własności oraz innych praw majątkowych o charakterze rzeczowym lub obligacyjnym, obejmującym prawo dysponowania nieruchomością na cele budowlane, jest prawo do zabudowy. Zabudowa nieruchomości traktowana jest jako sposób korzystania z przedmiotu własności (*vide* – wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 26 oraz R. M. Hauser, Z. Niewiadomski, *Konstytucyjne aspekty regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego*, PiP 2015 r. nr 6, s. 3).

Nie ulega więc wątpliwości, że regulacja uzależniająca możliwość budowy elektrowni wiatrowej od spełnienia określonego wymogu ogranicza własność lub inne prawo majątkowe obejmujące dysponowanie nieruchomością na cele budowlane.

„Jak wynika z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału ustrojodawca, zagwarantował poszanowanie i – co do zasady – równą dla wszystkich ochronę własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji), ale nie ukształtował tego prawa jako absolutnego. Ograniczenia są dopuszczalne, jeśli następują w drodze ustawy i nie naruszają istoty prawa (art. 64 ust. 3 Konstytucji). Z kolei art. 31 ust. 3 Konstytucji wskazuje cele, dla realizacji których ustawodawca może ograniczyć m.in. prawa majątkowe” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 września 2015 r., sygn. K 20/14, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 123).

Art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wzorzec kontroli, zawarty w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, określa przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń wolności i praw jednostki. W aspekcie formalnym wymaga on, by ograniczenia te były ustanawiane tylko w ustawie, w aspekcie materialnym dopuszcza natomiast ustanawianie ograniczeń tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla zachowania wymienionych w tym przepisie wartości (*vide* - wyrok z dnia 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39).

Analizując, określony w art. 31 ust. 3 Konstytucji, wymóg istnienia w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności, Trybunał Konstytucyjny stwierdzał, że przesłanka ta mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzonych ograniczeń. Nie ulega wątpliwości, iż spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym konkretnym przypadku ograniczenia prawa lub wolności, w szczególności przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczenia. Niezależnie jednak od tego, Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, iż ocena spełnienia poszczególnych kryteriów, składających się na zasadę zakazu nadmiernej (nieproporcjonalnej) ingerencji, wymaga pewnego zrelatywizowania, stosownie do charakteru poszczególnych praw i wolności jednostki. Surowsze standardy oceny przykładać należy do praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych i socjalnych (*vide* – orzeczenie z dnia 17 października 1995 r., sygn. K. 10/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 30 oraz wyroki z dnia: 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85; 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 23).

W niniejszej sprawie nie nasuwa wątpliwości dochowanie należytej formy ograniczenia, które zostało wprowadzone ustawą.

„Zgodnie z wymogiem przydatności <prawodawca może ustanowić jedynie takie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, które uzasadnione są racjonalną potrzebą ingerencji w danym stanie prawnym i faktycznym oraz służą bezpośrednio realizacji konstytucyjnie uzasadnionego celu. Cel ten wpisany jest w treść zasad konstytucyjnych>” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15, *op. cit.*, oraz powołane tam orzecznictwo).

Jak już wcześniej wskazano w uzasadnieniu niniejszego stanowiska – w kontekście zarzutu naruszenia wynikającego z art. 2 ustawy zasadniczej zakazu nadmiernej ingerencji – cele wprowadzenia art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.i.e.w., którymi były zapewnienie bezpieczeństwa ludzi i ochrona środowiska, są legitymizowane konstytucyjnie i zostały też wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Kwestionowane przepisy pozostają też w bezpośrednim związku z założonymi przez ustawodawcę celami, uzupełniając dotychczasowe regulacje, które – jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy o inwestycjach (druk sejmowy nr 315, VIII kadencja Sejmu) – były powszechnie uznawane za niewystarczające. Również w literaturze przedmiotu wskazuje się, że „[w] dotychczas obowiązującym stanie prawnym brak jednoznacznie określonych minimalnych odległości lub niepozostawiającego wątpliwości interpretacyjnych sposobu ich obliczania, w jakich dopuszczalne jest budowanie elektrowni wiatrowych. Obowiązujące w tym zakresie wymagania odnosiły się przede wszystkim do dopuszczalnych poziomów hałasu dla określonych rodzajów zabudowy (...). Brak było szczególnych rozwiązań dedykowanych elektrowniom wiatrowym, tak w zakresie wartości hałasu generowanego przez te elektrownie, w tym infradźwięków, jak i sposobu pomiaru i badań hałasu, (...) skutkiem czego jest wznoszenie tych urządzeń w odległości powodującej uciążliwości w normalnym funkcjonowaniu mieszkańców nieruchomości sąsiadujących” (M.

Makowski, *Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, LEX/el. 2016, tezy do art. 4).

Należy więc stwierdzić, że art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.i.e.w. jest rozwiązaniem przydatnym do realizacji celów zakładanych przez ustawodawcę i uzasadnionym w świetle konstytucyjnie chronionych wartości.

O nieprzydatności kwestionowanej regulacji nie może bowiem świadczyć, podniesiona przez Wnioskodawcę II, możliwość ustanowienia, bez zachowania kryterium 10H, form ochrony przyrody oraz leśnych kompleksów promocyjnych. Z kolei argument, że ustawa o inwestycjach nie przewiduje „żadnych działań naprawczych” wobec już istniejących elektrowni wiatrowych nie ma bezpośredniego związku z treścią normatywną art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.i.e.w..

Przepisy art. 4 ust. 2 u.i.e.w. są też niezbędne dla zwiększenia bezpieczeństwa ludzi oraz ochrony zdrowia i środowiska przed negatywnym oddziaływaniem turbin wiatrowych. Celów tych nie da się bowiem osiągnąć bez ograniczenia prawa własności lub innych praw majątkowych do nieruchomości. Skoro (jak już wcześniej wskazano na s. 33 niniejszego stanowiska) zapewnienie odpowiedniej ochrony życiu i zdrowiu ludzkiemu oraz środowisku wymaga zachowania takiej odległości elektrowni wiatrowej od siedzib ludzkich i innych obiektów chronionych, która pozwoli na eliminację zagrożeń wynikających z funkcjonowania turbiny wiatrowej, to chroniąc te konstytucyjne wartości nie da się uniknąć ograniczenia prawa do zabudowy. Określenie bezpiecznego dystansu elektrowni wiatrowej od obiektów chronionych, niezależnie od przyjętej metody ustalenia tej odległości, zawsze będzie się więc wiązać z ograniczeniem własności lub innych praw majątkowych do nieruchomości.

Podnosząc w tym kontekście, że odpowiednią ochronę przed negatywnym oddziaływaniem turbin wiatrowych można było osiągnąć w sposób mniej ingerujący w dobra konstytucyjne, poprzez odpowiednie delegacje ustawowe

„do wydania rozporządzeń przez właściwych ministrów lub nadanie uprawnień organom samorządowym”, Wnioskodawca II kwestionuje w istocie przyjętą przez ustawodawcę metodę określenia bezpiecznej odległości elektrowni wiatrowej od obiektów chronionych oraz ustawową formę regulacji. Nie odnosząc się do kwestii samej ingerencji w prawo do zabudowy, zdaje się przy tym utożsamiać ograniczenie własności lub innego prawa majątkowego do nieruchomości – jako takie – z intensywnością tego ograniczenia, a to dotyczy kwestii proporcjonalności *sensu stricto* owego ograniczenia.

Nie można też podzielić poglądu Wnioskodawcy II o niespełnieniu przez kwestionowane przepisy wymogu tejże proporcjonalności *sensu stricto*.

Odnosząc się do podniesionych w tym względzie argumentów, należy zauważyć, że w ramach kontroli proporcjonalności *sensu stricto* za efekty wprowadzenia danej regulacji uważa się stopień realizacji konstytucyjnej wartości usprawiedliwiającej ingerencję (*vide* – M. Szydło, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan i L. Bosek, *op. cit.*, s. 803). W realiach niniejszej sprawy efektem tym będzie więc to, na ile skutecznie zachowanie wymogu 10H chroni ludzi i środowisko przed negatywnym oddziaływaniem elektrowni wiatrowej, a nie – jak przyjęła Grupa Posłów II – zakaz wznoszenia elektrowni wiatrowych na większości terytorium kraju oraz zakaz zabudowy mieszkalnej na ogromnych terenach wokół istniejących elektrowni wiatrowych. Argumentacja dotycząca zmniejszenia ogólnej powierzchni terenów umożliwiających lokalizację określonych inwestycji w skali kraju nie może też służyć do oceny stopnia ingerencji w prawo własności lub inne prawa majątkowe do nieruchomości, gdyż ciężar nałożonych ograniczeń musi być odnoszony do danego prawa konstytucyjnego, które podlega ograniczeniu, i uciążliwości dla konkretnych podmiotów, którym to prawo przysługuje.

Analiza art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.i.e.w. wskazuje, że wprowadzenie kryterium 10H pozwoli na pełną realizację celu wprowadzenia tej regulacji w postaci

ochrony życia i zdrowia ludzkiego oraz środowiska przed negatywnym oddziaływaniem elektrowni wiatrowej, a ranga tych konstytucyjnych wartości w pełni uzasadnia ograniczenie praw ekonomicznych w postaci własności i innych praw majątkowych do nieruchomości. Porównanie efektów kwestionowanych przepisów i wynikających z nich ograniczeń prawa do zabudowy nieruchomości nie pozwala stwierdzić, aby w tym przypadku ustawodawca nie zachował właściwej proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a wynikającymi z niej niedogodnościami.

W tej sytuacji należy stwierdzić, że wprowadzone przez zaskarżone przepisy ograniczenia własności lub innych praw majątkowych obejmujących zabudowę nieruchomości nie przekraczają określonych konstytucyjnie granic, co pozwala stwierdzić, że przepisy art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.i.e.w. są zgodne z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Obie Grupy Posłów zaskarżyły ponadto **art. 14 ust. 5, ust. 6 i ust. 7 u.i.e.w.**

Przepisy te stanowią:

„5. Postępowania w przedmiocie wydania decyzji WZ, dotyczące elektrowni wiatrowych, wszczęte i niezakończone do dnia wejścia w życie ustawy umarza się.

6. Decyzje WZ dotyczące elektrowni wiatrowych wydane przed dniem wejścia w życie ustawy tracą moc, chyba że przed dniem wejścia w życie ustawy wobec inwestycji nimi objętych wszczęto postępowanie o wydanie pozwolenia na budowę.

7. Utrata mocy decyzji, o których mowa w ust. 6, nie wymaga stwierdzenia ich wygaśnięcia w trybie określonym w art. 162 Kodeksu postępowania administracyjnego.”.

Zdaniem Wnioskodawcy I, art. 14 ust. 5, ust. 6 i ust. 7 u.i.e.w. pozbawiają inwestora praw do lokalizacji i wybudowania elektrowni wiatrowej i naruszają

w ten sposób wynikające z art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony praw nabytych i ochrony interesów w toku. Zaskarżone przepisy spowodowały bowiem, że w sytuacji, w której inwestor dysponował decyzją ostateczną o warunkach zabudowy (WZ), przewidującą możliwość lokalizacji elektrowni wiatrowej lub choćby toczyło się postępowanie administracyjne w przedmiocie wydania takiej decyzji, zaś inwestor spełnił wszystkie przesłanki wydania takiej decyzji, inwestor został pozbawiony możliwości lokalizacji i wybudowania farmy wiatrowej na terenie, którym dysponował, i podjął ku temu odpowiednie działania. Jeżeli planowana elektrownia wiatrowa nie spełnia nowego kryterium odległościowego, to inwestor nie będzie mógł kontynuować zamierzenia nawet w sytuacji, gdy organy gminy uchwalą w tym zakresie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a nawet wówczas, gdy dla tego terenu obowiązuje miejscowy plan przewidujący lokalizację elektrowni wiatrowej. Wskazuje to, według Wnioskodawcy I, na to, że kwestionowane przepisy nakazują oceniać zamierzenie inwestycyjne, będące w toku, według nowych przepisów, wprowadzających kryterium 10H, które wcześniej nie obowiązywało, z uszczerbkiem dla praw inwestorów. Inwestorzy ci w momencie planowania inwestycji nie mogli przewidzieć, iż ustawodawca wprowadzi kryterium 10H, które spowoduje, że ich zamierzenie stanie się nielegalne, a w konsekwencji niemożliwe do zrealizowania (s. 66 wniosku I).

Uzasadniając tak sformułowane zarzuty, Wnioskodawca I podniósł, że nagle pozbawienie inwestorów praw do lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowej, zgodnej z dotychczasowymi przepisami, było nieuzasadnione. Jeżeli w momencie planowania inwestycji i podjęcia działań prawnych w kierunku jej realizacji poprzez ustalenie praw do lokalizacji elektrowni wiatrowej na danym terenie (na skutek wydania decyzji WZ lub uchwalenia miejscowego planu), dane zamierzenie budowlane było dopuszczalne i zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, to ustawodawca – wprowadzając zakaz kontynuacji

wszelkich prac związanych z lokalizacją i budową tej elektrowni, jeżeli nie spełnia ona nowo nałożonych wymogów – działa, w ocenie Grupy Posłów I, w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawa. Szczególnie napiętnowane powinny być, według Wnioskodawcy I, takie działania ustawodawcy, które nie tylko wprowadzają nowy wymóg, jeśli jego spełnienie nie było wcześniej od inwestora wymagane, ale również nie przewidują żadnych odstępstw, czy okresów dostosowawczych dla inwestorów, którzy już rozpoczęli realizację swoich zamierzeń, ujawniając to poprzez uzyskanie stosownych decyzji.

Wnioskodawca I podkreślił, że w momencie wszczęcia procedury w przedmiocie wydania decyzji WZ dla elektrowni wiatrowej, a tym bardziej w momencie uzyskania decyzji WZ lub uchwalenia stosownych postanowień miejscowego planu, inwestor planujący realizację tego zamierzenia podjął już szereg działań przygotowawczych, w tym angażujących środki finansowe w istotnych rozmiarach (poprzez zawarcie stosownych kontraktów, nabycie praw do gruntu, zaciągnięcie pożyczek itd.). Sytuacja, w której następnie inwestor dowiadyuje się, że ustawodawca wprowadził nowy wymóg, którego inwestor nie będzie w stanie spełnić, wiąże się nieodłącznie ze stratami, wynikającymi z niemożności zrealizowania inwestycji w danym miejscu. Niekorzystne konsekwencje mogą dotknąć również samą gminę i jej mieszkańców, jeśli wiązali oni nadzieje z nowym odnawialnym źródłem energii. Okoliczności te, zdaniem Grupy Posłów I, wskazują, że zaskarżona regulacja narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Grupa Posłów I podniosła też, że skoro uprawnienia do lokalizacji farmy wiatrowej na podstawie ostatecznej decyzji WZ lub miejscowego planu zostały przyznane inwestorom zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami prawa, to uprawnienia te zostały sprawiedliwie nabyte i nie powinny następnie zostać przez prawodawcę zniesione lub ograniczone, bez przyznania pełnego ekwiwalentu za utracone uprawnienia. Według Wnioskodawcy I, zasada

ochrony praw nabytych chroni w tym wypadku inwestorów dysponujących decyzjami WZ uprawniającymi do lokalizacji farmy wiatrowej lub wywodzącymi swoje prawa z uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie Wnioskodawcy I, nie zaistniały żadne szczególne okoliczności uzasadniające pośpiech ustawodawcy i rezygnację z jakiegokolwiek okresu przejściowego, czy też zapewnienia możliwości dokończenia rozpoczętych inwestycji. Nie można bowiem uznać, iż ochrona środowiska, życia i zdrowia ludzi w zakresie związanym z procesami inwestycyjnymi dotyczącymi budowy farm wiatrowych, wymagała działań natychmiastowych. Zdaniem Wnioskodawcy I, ustawodawca nie udowodnił, że pozwolenie na dokończenie realizacji inwestycji zagrozi tym wartościom, gdyż wykazanie tego wymagałoby analizy uwarunkowań realizacji konkretnej inwestycji. Według Wnioskodawcy I, nie sposób generalnie stwierdzić, iż każda elektrownia wiatrowa, niespełniająca kryterium 10H, zagraża środowisku, życiu lub zdrowiu okolicznych mieszkańców, co wskazuje, że kwestionowana regulacja narusza zasadę ochrony praw nabytych, gdyż w sposób nieuzasadniony pozbawia inwestorów nabytych przez nich słusznie praw, bez przyznania jakiegokolwiek ekwiwalentu.

Natomiast w przypadku tych inwestorów, którzy jeszcze żadnych praw w tym zakresie nie nabyli, ich prawa chroni, zdaniem Grupy Posłów I, konstytucyjna zasada ochrony interesów w toku, która udziela ochrony takim przedsięwzięciom gospodarczym i finansowym, które od momentu ich powstania miały trwać przez określony czas, zaś ich realizacja mogła przynieść założone przez jednostkę efekty w określonym horyzoncie czasu. W ocenie Wnioskodawcy I, kwestionowane przepisy nie pozwolą inwestorom dokończyć przedsięwzięć podjętych na podstawie dotychczasowych regulacji, co pozostaje w sprzeczności z ochroną wynikającą z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa, określonej w art. 2 Konstytucji (s. 67 – 70 wniosku I).

Zdaniem Wnioskodawcy II, zaskarżone przepisy naruszają zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, gdyż wygaszają decyzje administracyjne z mocy prawa. Wydawanie decyzji administracyjnych i prowadzenie postępowań administracyjnych należy, według Grupy Posłów II, do istoty władzy wykonawczej, a nie ustawodawczej, a więc wygaszenie ostatecznej decyzji administracyjnej jest istotną ingerencją w status jednostek.

Wnioskodawca II podkreślił, że prawomocne decyzje administracyjne wiążą w danej sprawie i dopóki nie zostaną skutecznie podważone, korzystają z domniemania autentyczności i prawdziwości. Stosowne przepisy postępowania administracyjnego określają przesłanki i dopuszczalność uchylania decyzji administracyjnych, co podlega jednak dodatkowej kontroli sądowej. Poprzez wygaszenie ostatecznej decyzji administracyjnej dochodzi, w ocenie Wnioskodawcy II, do pozbawienia praw inwestorów, a nawet do ukarania inwestorów, „bez jakiegokolwiek rozpatrzenia danej sprawy przez jakikolwiek organ i w jakimkolwiek trybie, z naruszeniem prawa do sprawiedliwego wyroku niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu” (s. 29 wniosku II).

Odnosząc się do tych zarzutów, należy na wstępie zauważyć, że ustawa o inwestycjach nie definiuje, użytego w art. 14 ust. 5 i ust. 6 u.i.e.w., pojęcia „decyzja WZ”. Pojęciem „decyzja WZ” nie posługuje się też ustawa o planowaniu przestrzennym ani prawo budowlane, których przepisy stosuje się w sprawach nieuregulowanych w ustawie o inwestycjach (art. 8 u.i.e.w.). W uzasadnieniu projektu ustawy o inwestycjach wskazano, że określenie „decyzja WZ” oznacza decyzję o warunkach zabudowy (*vide* – druk sejmowy nr 315, VIII kadencja Sejmu). Należy więc przyjąć, że kwestionowane przepisy u.i.e.w. dotyczą decyzji o warunkach zabudowy, w rozumieniu art. 59 ustawy o planowaniu przestrzennym.

Podstawą zarzutów sformułowanych przez obie Grupy Posłów wobec art. 14 ust. 5, ust. 6 i ust. 7 u.i.e.w. oraz podniesionych na poparcie tych zarzutów argumentów jest teza o tym, że uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy rodzi

prawa podmiotowe dla osoby fizycznej lub prawnej i że określa status jednostki będącej adresatem tej decyzji.

Tymczasem, niezależnie od istniejących w doktrynie i orzecznictwie rozbieżności dotyczących prawnej charakterystyki decyzji o warunkach zabudowy (*vide m.in. – J. Jaworski, Art. 59. [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. LEX/el, 2014*), nie ulega wątpliwości, że decyzja o warunkach zabudowy nie tworzy, nie przekształca, ani nie znosi żadnego stosunku prawnego (*vide – I. Zachariasz, Art. 59. [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. LEX, 2013*). Szczególny charakter decyzji o warunkach zabudowy wynika zarówno z tego, że decyzja taka wygasa w przypadku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu przestrzennym), jak i tego, że w odniesieniu do tego samego terenu decyzję o warunkach zabudowy można wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy (art. 63 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym), że nie jest ona związana z posiadaniem praw do terenu, którego dotyczy, i nie rodzi takich praw oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich (art. 63 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym). W odniesieniu do tego samego wnioskodawcy i terenu można wydać więcej niż jedną decyzję o warunkach zabudowy, o ile decyzje te dotyczą innych inwestycji, a więc w obiegu prawnym może funkcjonować wiele decyzji o warunkach zabudowy dotyczących tego samego terenu, ale odmiennych inwestycji.

W orzecznictwie sądów administracyjnych konsekwentnie wskazuje się, że „[d]ecyzja o warunkach zabudowy ma charakter wstępny i ogólny, nie przesądza jeszcze o prawie do prowadzenia konkretnej inwestycji w konkretnym miejscu, a jedynie określa, czy dana inwestycja w danym miejscu jest w ogóle możliwa” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 26 października 2017 r., sygn. IV SA/Po 610/17, LEX nr 2398004). „Celem postępowania w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy jest ocena, czy

zamierzona przez inwestora zmiana zagospodarowania terenu, dla którego nie został uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jest dopuszczalna” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. II OSK 455/16, LEX nr 2434961).

Analizując charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy, Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że „[d]ecyzje o warunkach zabudowy nie tworzą *per se* porządku prawnego i nie mają charakteru konstytutywnego, a – nieco upraszczając – przyjąć można, że stanowią szczegółową urzędową informację o tym, jaki obiekt, i pod jakimi warunkami, inwestor może na danym terenie wybudować bez obrazy przepisów prawa. Informacyjny charakter decyzji nie wpływa – rzecz jasna – na wynikający z przepisów prawa obowiązek jej uzyskania przez inwestora, który zamierza legalnie (czyli zgodnie z prawem) przystąpić do prac budowlanych” (wyrok z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. P 37/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 160; *vide* – również wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 7 lutego 2001 r., sygn. K. 27/00, OTK ZU nr 2/A/2001, poz. 29; 21 września 2009 r., sygn. P 46/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 124).

W związku z powyższym należy uznać, że Wnioskodawcy nie wykazali sprzeczności kwestionowanych przepisów z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony praw nabytych i ochrony interesów w toku. Skoro bowiem z decyzji o warunkach zabudowy nie wynikają określone prawa podmiotowe, nie ma podstaw do stwierdzenia, że zaskarżone przepisy niekorzystnie zmieniły sytuację prawną inwestorów. W istocie więc kwestionowane przepisy nie zawierają treści normatywnej, przypisywanej im przez Wnioskodawców, naruszającej wskazane wzorce kontroli.

W tej sytuacji należy stwierdzić, że art. 14 ust. 5, ust. 6 i ust. 7 u.i.e.w. jest zgodny z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony praw nabytych i ochrony interesów w toku.

Obaj Wnioskodawcy zarzucili też przepisom art. 14 ust. 5, ust. 6 i ust. 7 ustawy o inwestycjach niezgodność z zasadą wolności gospodarczej wywodzoną z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Tymczasem zaskarżone przepisy nie zawierają zakazu podejmowania lub wykonywania działalności gospodarczej ani też postanowień dotyczących formy prowadzenia działalności lub podejmowanych w związku z tą działalnością decyzji gospodarczych, a więc regulacji, które stanowiłyby ograniczenie wolności gospodarczej, w rozumieniu przyjętym w – powołanym wcześniej w uzasadnieniu niniejszego stanowiska – orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

W związku z tym przepisy Konstytucji, z których wywodzona jest zasada wolności gospodarczej, nie mogą stanowić adekwatnego wzorca kontroli zaskarżonej regulacji. Należy więc stwierdzić, że art. 14 ust. 5, ust. 6 i ust. 7 u.i.e.w. nie są niezgodne z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazuje, że „art. 31 ust. 3 Konstytucji nie może być traktowany jako samodzielny wzorzec kontroli konstytucyjności, gdyż wszelkie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności należy rozpatrywać w kontekście tychże praw. Również sam art. 31 ust. 3 Konstytucji nie formułuje samoistnego prawa o randze konstytucyjnej i zawsze musi być stosowany wraz z innymi normami konstytucyjnymi. (...) Przepis ten nie statuuje w sposób wyabstrahowany konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Może być on powoływany tylko łącznie z innym przepisem Konstytucji, który stanowi o konstytucyjnych wolnościach lub prawach człowieka i obywatela. Wówczas, w razie stwierdzenia ograniczeń w zakresie korzystania z takich wolności lub praw, Trybunał bada, czy naruszenie mieści się w granicach dozwolonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyrok z dnia 14

lutego 2012 r., sygn. P 20/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 15; *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie, wobec stwierdzenia, że przepisy Konstytucji, z których Wnioskodawcy wywodzą zasadę wolności gospodarczej, nie stanowią adekwatnego wzorca kontroli art. 14 ust. 5, ust. 6 i ust. 7 u.i.e.w., brak jest podstaw do analizy zaskarżonej regulacji w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji, który został powołany przez Grupę Posłów II jako wzorzec kontroli związkowy do art. 22 Konstytucji. Nieadekwatność podstawowego wzorca kontroli powoduje bowiem, że orzekanie o zgodności kwestionowanych przepisów z powołanym związkowo niesamodzielnym wzorcem kontroli – art. 31 ust. 3 Konstytucji – byłoby niedopuszczalne.

Wnioskodawca I zarzucił ponadto przepisom art. 14 ust. 5, ust. 6 i ust. 7 ustawy o inwestycjach niezgodność z art. 10 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem Wnioskodawcy I, wygaszenie przez kwestionowane przepisy decyzji WZ, bez konieczności stwierdzenia ich wygaśnięcia w trybie określonym w procedurze administracyjnej, przekracza kompetencje ustawodawcy.

Art. 10 Konstytucji stanowi:

- „1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.
2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały.”.

Analiza treści normatywnej zaskarżonych regulacji wskazuje, że nie dotyczą one materii, o której mowa w art. 10 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Przepisy art. 14 ust. 5, ust. 6 i ust. 7 u.i.e.w. nie odnoszą się bowiem do zasady podziału i równowagi organów władzy państwowej. Przedstawiona wcześniej w uzasadnieniu niniejszego stanowiska specyfika decyzji o warunkach zabudowy,

która to decyzja nie tworzy, nie przekształca ani nie znosi żadnego stosunku prawnego, lecz stanowi swego rodzaju urzędową informację o tym, jaki obiekt, i pod jakimi warunkami, inwestor może na danym terenie wybudować, powoduje, że kwestionowane przepisy ustawy o inwestycjach nie mogą zostać uznane za zastępujące indywidualne akty stosowania prawa, a tym samym rozważane w kategoriach wkraczania ustawodawcy w kompetencje władzy wykonawczej lub sądowniczej.

W tej sytuacji należy stwierdzić, że art. 10 ust. 1 i ust 2 Konstytucji nie mogą stanowić adekwatnego wzorca kontroli zaskarżonej regulacji, a tym samym art. 14 ust. 5, ust. 6 i ust. 7 u.i.e.w. nie są niezgodne z art. 10 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego