



**PK VIII TK 110.2019**

**SK 61/19**

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku ze skargą konstytucyjną spółki T (nazwa zanonimizowana), wnoszącej o stwierdzenie niezgodności art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1161) z:

- a) art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 3 i art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) art. 45 ust. 1 i art. 78 w związku z art. 2 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 ze zm.) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.) z powodu niedopuszczalności orzekania.**

## UZASADNIENIE

Spółka T (nazwa zanonimizowana; dalej: Skarżąca) wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1161; dalej też: u.o.g.r.l. lub zaskarżona ustawa) z:

a) art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 3 i art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) art. 45 ust. 1 i art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna wniesiona została na tle następującego stanu faktycznego.

Skarżąca jest właścicielem gruntów leśnych położonych w gminie Ż

Pismem z dnia sierpnia 2014 r. Wójt Gminy Ż wniósł o wyrażenie przez Marszałka Województwa zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa. Wniosek ten obejmował m.in. grunty będące własnością Skarżącej.

Decyzją z dnia października 2014 r. Marszałek Województwa nie wyraził zgody na przeznaczenie gruntów leśnych własności Skarżącej na cele nieleśne.

Skarżąca wniosła odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W (dalej: SKO) od tej decyzji. SKO, postanowieniem z dnia stycznia 2015 r., sygn., stwierdziło niedopuszczalność odwołania.

Na to postanowienie Skarżąca wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W (dalej: WSA), która została oddalona wyrokiem z dnia czerwca 2015 r., sygn.

Od tego wyroku Skarżąca wniosła skargę kasacyjną, którą Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) oddalił wyrokiem z dnia maja 2017 r., sygn.

NSA podzielił prezentowane przez SKO i WSA stanowisko,

zgodnie z którym właścicielom nieruchomości objętych wnioskiem organu gminy o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l. nie przysługuje status strony tego postępowania. Zagadnienie to rozstrzyga bowiem w sposób bezpośredni przepis art. 7 ust. 3a u.o.g.r.l.

W skardze konstytucyjnej Skarżąca wnosi o stwierdzenie niezgodności art. 7 ust. 3a u.o.g.r.l. z dwoma grupami przepisów stanowiących wzorce kontroli.

Do naruszenia chronionego konstytucyjnie prawa wynikającego z pierwszego wzorca kontroli, rekonstruowanego z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 3 i art. 21 ust. 1 Konstytucji, ma dochodzić, gdyż zaskarżone uregulowanie „ogranicza prawo własności poprzez niemożność ochrony interesu prawnego właściciela nieruchomości w skutek braku posiadania przymiotu strony przez właściciela nieruchomości w toku postępowania w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów z leśnych na nieleśne toczącego się przed marszałkiem województwa w związku z procedurą planistyczną” (skarga konstytucyjna, s. 2 – 3, pisownia oryginalna).

W drugiej wskazanej w skardze płaszczyźnie badania – wzorce kontroli z art. 45 ust. 1 i art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji – kwestionowane uregulowanie, zdaniem Skarżącej, „narusza prawo do zaskarżenia decyzji organu z art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przez właściciela nieruchomości, zaś późniejsza możliwość skutecznego zaskarżenia przez właściciela nieruchomości rozstrzygnięcia w przedmiocie odmowy zmiany przeznaczenia gruntu poprzez zaskarżenia uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest bardzo ograniczona, a ponadto przez to, iż właściciel nieruchomości nie jest stroną postępowania, którego wynik może mieć istotny wpływ na prawo własności nieruchomości, a ponadto przez to, iż narusza prawo właściciela nieruchomości do rozpoznania sprawy z jego udziałem bez nieuzasadnionej zwłoki” (*ibidem*, s. 3, pisownia oryginalna).

Punkt III uzasadnienia analizowanej skargi zatytułowany jest: „Uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy z Konstytucją”. Treść tego punktu składa się z części wstępnej i dwóch podpunktów zatytułowanych kolejno: „1. Zarzut braku przydatności, niezbędności oraz zarzut dolegliwości (nieadekwatności) zaskarżonej regulacji.”; „2. Zarzut związany z pozbawieniem możliwości skutecznego zaskarżania przez właściciela nieruchomości miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z brakiem posiadania przymiotu strony w postępowaniu, o którym mowa w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.”.

Przedstawiony w punkcie III uzasadnienia skargi sposób dowodzenia słuszności podniesionych zarzutów jest stosunkowo chaotyczny, co utrudnia jednoznaczne określenie, które argumenty służą wykazaniu niezgodności kwestionowanego uregulowania z poszczególnymi przepisami Konstytucji połączonymi w *petitum* skargi konstytucyjnej w dwie grupy stanowiące wzorce kontroli.

W części wstępnej punktu III uzasadnienia skargi Skarżąca wskazuje, że zagadnienia związane z kwestią zmiany przeznaczenia danego gruntu z celów leśnych na nieleśne odnoszą się bezpośrednio do prawa własności. Decyzja w sprawie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów związana jest z wykonywaniem własności nieruchomości. Brak takiej zgody ogranicza dysponowanie własnością, gdyż utrudnia obrót nieruchomościami czy też uniemożliwia ich zabudowę.

Odwołując się do poglądów doktryny oraz do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Skarżąca podnosi, że prawo do własności jest jednym z fundamentalnych praw przewidzianych w Konstytucji, a jego ograniczenia mogą mieć charakter wyjątkowy. Uregulowanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji problematyki przesłanek ograniczania własności nie wyłącza stosowania generalnej zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przekroczenie ram proporcjonalności ingerencji i naruszenie art. 31 ust. 3 zdanie

pierwsze Konstytucji powoduje jednocześnie naruszenie ogólnej gwarancji ochrony prawa własności, tj. art. 64 ust. 1 Konstytucji.

W podpunkcie 1 punktu III uzasadnienia skargi Skarżąca, nawiązując do art. 31 ust. 3 Konstytucji, stwierdza, że regulacja ujęta w art. 7 ust. 3a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie spełnia kryterium niezbędności ani przydatności dla ochrony wolności i praw innych osób.

O zbędności kwestionowanego uregulowania ma świadczyć uchwała siedmiu sędziów NSA z dnia 25 listopada 2013 r., sygn. II OPS 1/13, mająca moc zasady prawnej. Rozstrzygnęła ona w sposób wiążący dla wojewódzkich sądów administracyjnych, że właściciele nieruchomości nie są stroną postępowania w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów.

Skarżąca stwierdza, że uznaniu niezbędności zaskarżonego przepisu sprzeciwia się także fakt, iż właściciel nieruchomości, co do której marszałek województwa odmówił zgody na zmianę przeznaczenia gruntów, chcąc zakwestionować taką decyzję, musi poczekać na uchwalenie miejscowego planu. Dopiero wówczas może dokonać jego zaskarżenia i po przejściu przez obie instancje sądownoadministracyjne – w razie pozytywnego rozstrzygnięcia – czekać, aż gmina powtórnie uchwali w tym zakresie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. „[S]ądowa kontrola zasadności odmowy zmiany przeznaczenia gruntów, która byłaby inicjowana przez właściciela nieruchomości, jest bezzasadnie odsuwana w czasie, co, w ocenie Skarżącej, narusza także jej prawo do rozpoznania sprawy bez [nie]uzasadnionej zwłoki wyrażone w art. 45 ust 1 Konstytucji” (skarga konstytucyjna, s. 13).

Skarżąca podnosi, że zaskarżona regulacja nie jest także przydatna do przyspieszenia postępowań planistycznych. Jeżeli bowiem gmina odwoła się od decyzji w przedmiocie odmowy udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntu i przejdzie przez wszystkie instancje sądownoadministracyjne, to postępowanie planistyczne i tak ulegnie przedłużeniu w takim samym wymiarze, jakby procedurę tę zainicjowali także właściciele nieruchomości.

Zdaniem Skarżącej, odmowa uznania właściciela nieruchomości za stronę postępowania toczonego na podstawie art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych jest rozwiązaniem nadmiernie dolegliwym. Głównie ze względu na czas oczekiwania przez właściciela nieruchomości na ostateczną decyzję w zakresie zmiany przeznaczenia gruntu, w przypadku gdy marszałek województwa nie wyda zgody na taką zmianę. „Zatem ograniczenie, jakie wprowadza art. 7 ust. 3a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych narusza zasadę proporcjonalności i zbyt głęboko ingeruje w prawo własności właściciela nieruchomości, w szczególności zaskarżony przepis odmówił tak naprawdę temu prawu należytej ochrony i pozbawił wpływu właściciela nieruchomości na możliwość zmiany sposobu wykonywania prawa własności” (skarga konstytucyjna, s. 16).

W podpunkcie 2 punktu III uzasadnienia skargi Skarżąca wskazuje, że postępowanie w trybie art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych jest postępowaniem niejako autonomicznym. Postępowanie to toczy się bowiem w związku z uchwaleniem miejscowego planu, lecz nie w ramach procedury planistycznej, związanej z tworzeniem prawa miejscowego. Gmina może złożyć odwołanie w przypadku niezgodnej z jej wnioskiem decyzji organu wymienionego w art. 7 u.o.g.r.l. Złożenie takiego odwołania tak samo przedłuży postępowanie, jak w wypadku złożenia odwołania przez właściciela nieruchomości.

Jeśli gmina złoży odwołanie i przejdzie przez obie instancje sądownoadministracyjne, to w zasadzie sądy rozstrzygną kwestię możliwości zmiany przeznaczenia gruntów konkretnych właścicieli nieruchomości. W ocenie Skarżącej, nie powstanie w tym zakresie powaga rzeczy osądzonej, skoro Skarżąca nie była stroną postępowań wywołanych składaniem przez gminę środków zaskarżenia. Powstaje natomiast zasadnicza wątpliwość, czy w kontekście art. 170 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.; dalej: p.p.s.a.) Skarżąca, po zaskarżeniu uchwały w przedmiocie planu miejscowego,

nie będzie na przegranej pozycji. Jeżeli wyrok sądu administracyjnego, który zapadł na skutek wniesienia skargi do WSA przez gminę, będzie negatywny, czyli uznający decyzję odmowną marszałka województwa za prawidłową, to właściciel nieruchomości znajdzie się w bardzo trudnej sytuacji procesowej, a możliwość skutecznego zaskarżenia przez niego uchwały uchwalającej plan miejscowy stanie pod znakiem zapytania.

Skarżąca podnosi ponadto, że właściciel nieruchomości nie mógłby skorzystać z dobrodziejstwa art. 33 § 2 p.p.s.a., czyli zgłosić swojego udziału w charakterze uczestnika w postępowaniu sądownoadministracyjnym zainicjowanym wniesieniem skargi przez gminę na odmowną decyzję marszałka województwa.

Tym samym konstrukcja przepisu art. 7 ust. 3a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych – w ocenie Skarżącej – prowadzi do naruszenia prawa, o którym mowa w art. 78 Konstytucji. Opierając się na poglądach doktryny i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Skarżąca wskazuje, że przez stronę należy rozumieć jednostki, których statusu prawnego dotyczy sprawa, względnie wszystkie podmioty, których praw lub obowiązków dotyczy rozstrzygnięcie wydane w I instancji, nawet jeżeli prawo nie przewiduje udziału tych podmiotów w postępowaniu prowadzącym do wydania danego rozstrzygnięcia. „Możliwość bycia «od razu» stroną postępowania w przedmiocie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów w oczywisty sposób niwelowałoby negatywne skutki płynące dla właściciela nieruchomości, w szczególności w postaci ryzyka postawienia właściciela nieruchomości w bardzo niekorzystnej sytuacji związanej z możliwością skutecznego zaskarżenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” (skarga konstytucyjna, s. 22, pisownia oryginalna).

Skarżąca formułuje zatem zarzut pominięcia ustawodawczego polegającego na zbyt wąskim określeniu w art. 7 ust. 3a u.o.g.r.l. kręgu podmiotów będących stroną postępowania w przedmiocie wyrażenia zgody przez marszałka województwa na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele

nieleśne. Następstwem tego pominięcia jest ograniczenie prawa własności właścicieli gruntów leśnych poprzez niemożność ochrony swojego interesu prawnego w toku postępowania, o którym mowa w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l., oraz naruszenie prawa do zaskarżenia decyzji wydanych w pierwszej instancji i prawa do rozpoznania sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki.

Zaskarżony przepis ma następujące brzmienie:

„Stroną w postępowaniu, o którym mowa w ust. 2, jest wójt (burmistrz, prezydent miasta).”.

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

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia z dnia: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145; 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 46/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 29 oraz wyrok z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie prezentuje stanowisko, że skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым uprzednio w zarządzeniu wydanym w toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej lub wniosku (zob. postanowienia z dnia: 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, *op. cit.*; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK



22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 4 lipca 2011 r., sygn. SK 27/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 63 oraz 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 42). Nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie oznacza konwalidacji wad formalnych danego pisma (zob. postanowienie z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. SK 17/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 65).

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że, w świetle art. 188 Konstytucji, rolą Trybunału Konstytucyjnego jest przede wszystkim badanie istniejących norm prawnych („tego, co prawodawca unormował”). Ze względu na założenie o zupełności systemu prawa oraz konieczność zapewnienia skuteczności przepisów konstytucyjnych, dopuszczalne jest także kontrolowanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy w badanych aktach prawnych nie brakuje pewnych elementów, koniecznych z punktu widzenia Konstytucji (a więc „tego, czego ustawodawca nie unormował”, choć był do tego zobowiązany przez ustawę zasadniczą).

Ze względu na niebezpieczeństwa związane z korzystaniem z tej możliwości (ryzyko wkroczenia przez Trybunał Konstytucyjny w uprawnienia władzy ustawodawczej) podlega ona szczególnym rygorom. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego ogranicza się wyłącznie do tzw. pominięć prawodawczych, które mogą polegać na brakach proceduralnych (np. niezapewnieniu sądowej ochrony praw konstytucyjnych) albo – co w praktyce jest bardziej kontrowersyjne – materialnoprawnych (np. zbyt wąskie i arbitralne zakreślenie przesłanek realizacji praw konstytucyjnych). Nie obejmuje ona natomiast luk innego rodzaju – tzw. zaniechań prawodawczych (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123 i powołane tam orzeczenia).

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, punktem wyjścia dla oceny, czy rozwiązanie postulowane przez podmiot inicjujący postępowanie stanowi zaniechanie, czy pominięcie ustawodawcze,

powinno być zbadanie, czy materie pozostawione poza zakresem danego przepisu i materie w nim unormowane wykazują „jakościową tożsamość” (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo). Na tej podstawie można ustalić zakres bezczynności regulacyjnej ustawodawcy i rodzaj luki prawnej poddanej ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Całkowity brak regulacji danej kwestii (jej jakościowa odmienność od materii unormowanych w zaskarżonym przepisie) traktowany jest jako zaniechanie ustawodawcze (w doktrynie zwane także zaniechaniem właściwym albo absolutnym), niepodlegające kontroli Trybunału. Uregulowanie danej kwestii w sposób niepełny (niewystarczający, niekompletny, przy założeniu jakościowej tożsamości brakujących elementów z elementami ujętymi w zaskarżonym przepisie) stanowi zaś pominięcie prawodawcze (zwane także zaniechaniem względnym albo częściowym). Może ono być badane przez Trybunał – jednak tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje „norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej”, czyli w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania w określony sposób kwestii pominiętych.

Pomocniczym kryterium stosowanym niekiedy do odróżnienia zaniechania od pominięcia ustawodawczego jest przesłanka celowego i świadomego działania prawodawcy (ustawodawcy): jeżeli dane rozwiązanie zostało w zamierzony sposób pozostawione poza zakresem regulacji, należy je kwalifikować jako zaniechanie ustawodawcze. Wystąpienie pominięć prawodawczych jest natomiast bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcyjnych.

Zastosowanie powyższych reguł podlega jeszcze dalszym obostrzeniom.

Ze względu na wyjątkowy charakter badania przez Trybunał Konstytucyjny pominięć prawodawczych, ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnych sytuacji należy zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych („co do zasady brak regulacji oznacza, że mamy do

czynienia z zaniechaniem ustawodawczym”) [*ibidem*; identycznie – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 października 2012 r., sygn. Ts 38/12, OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 534]. Przy ocenie „jakościowej tożsamości” materii pominiętych i unormowanych w zaskarżonym przepisie konieczna jest daleko posunięta ostrożność: „zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu, grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykraczanie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym” (postanowienie w sprawie o sygn. SK 7/14, *op. cit.*).

Skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wyjątkowej staranności i zaangażowania. „Nie ulega wątpliwości, że postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w Ustawie Zasadniczej, istniałoby jednak wówczas niebezpieczeństwo, że Trybunał Konstytucyjny przestałby być «sądem prawa», a stałby się *quasi* ustawodawcą” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 listopada 2001 r., sygn. K. 3/00, OTK ZU nr 8(46)/2001, poz. 251).

Trybunał Konstytucyjny wskazał również, że „[o]kreślona regulacja może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne z punktu widzenia przedmiotu i celu tej regulacji. Ocena, czy ustawodawca dopuścił się pominięcia prawodawczego, wymaga więc *a casu ad*

*casum* zbadania danego unormowania w kontekście wzorców i wartości konstytucyjnych, które ze względu na naturę tej regulacji muszą zostać poszerzone o daną kategorię podmiotów lub zachowań. To znaczy, że z norm konstytucyjnych da się odtworzyć wzorzec instytucji prawnej kształtowanej w akcie normatywnym, lecz instytucja w akcie tym ukształtowana konstytucyjnemu wzorcowi nie odpowiada” (postanowienie z dnia 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; identycznie – wydane w pełnym składzie Trybunału postanowienie z dnia 26 listopada 2019 r., sygn. K 5/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 66).

Należy też pamiętać, że skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki naruszonych przez władze publiczne. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania tego środka zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w przepisach ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.; dalej: ustawa o TK). Do formalnych wymogów skargi konstytucyjnej, określonych w art. 53 ust. 1 ustawy o TK, należą m.in.: wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób, zostały naruszone, a także uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu. Obowiązek wypełnienia tych wymogów spoczywa na skarżącym. Nie jest natomiast rolą Trybunału Konstytucyjnego zastępowanie skarżącego w realizacji tego obowiązku, gdyż Trybunał nie może podejmować ani prowadzić spraw z urzędu.

Warto w tym miejscu odnotować, że aktualna regulacja stanowi powtórzenie unormowań wcześniejszych oraz ich doprecyzowanie na podstawie dorobku orzecznictwa i doktryny (stąd aktualność – w tym zakresie – orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wydanych w poprzednio obowiązujących stanach prawnych).

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

Ustalając warunki właściwego wywiązania się przez podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności prawa z wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że nie czyni zadość rozważanej powinności samo przywołanie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów) bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych (zob. postanowienie z dnia 26 listopada 2019 r., sygn. K 5/16, *op. cit.*). Co więcej, nie realizują omawianych wymagań uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Uzasadnienie zarzutów nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie, nie może mieć charakteru pozornego. Z tego samego względu nie wystarcza sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności przepisu wraz z przytoczeniem literalnego brzmienia wzorca kontroli (zob. wyrok z dnia 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102). „Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako

nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (zarówno przyjętego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter związkowy)” (postanowienie z dnia 5 czerwca 2019 r., sygn. SK 29/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 28).

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

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

Przytoczone poglądy doktryny i Trybunału Konstytucyjnego stanowią podstawę oceny, czy Trybunał jest uprawniony do rozpoznania zarzutów sformułowanych w analizowanej skardze konstytucyjnej.

Skarżąca w *petitum* skargi konstytucyjnej wskazała jako związkowe wzorce kontroli art. 21 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu skargi brak jest jednak jakichkolwiek argumentów służących wykazaniu niezgodności zaskarżonego przepisu z tymi wzorcami.

Dlatego – jeszcze przed przedstawieniem kontekstu normatywnego, w jakim funkcjonuje kwestionowany przepis, i przystąpieniem do dalszych ocen

– należy stwierdzić, że w zakresie badania zgodności art. 7 ust. 3a u.o.g.r.l. z powołanymi związkowo wzorcami kontroli z art. 21 ust. 1 i z art. 2 Konstytucji postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z powodu niedopuszczalności orzekania.

Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych zawiera rozwiązania prawne w zakresie ochrony gruntów rolnych i leśnych przed niekontrolowaną zmianą ich przeznaczenia (ochrona ilościowa) oraz przed ich degradacją i dewastacją (ochrona jakościowa). Ochrona gruntów leśnych polega m.in. na ograniczaniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze (art. 3 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.l.).

Przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej (art. 7 ust. 2 pkt 5 u.o.g.r.l.). Takiej zmiany przeznaczenia gruntów dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (dalej: plan miejscowy), sporządzonym w trybie określonym w przepisach ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm.; dalej też: u.p.z.p.).

Projektowanie obszarów gruntów rolnych i leśnych, w tym na cele nierolnicze i nieleśne, odbywa się w aktach prawnych wydawanych w zakresie tzw. władztwa planistycznego gminy, tj. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej: studium) i planie miejscowym. Jest to zadanie własne gminy, którego celem jest samodzielne decydowanie o przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania określonych obszarów. Władztwo planistyczne gminy oznacza przekazanie gminie kompetencji w zakresie przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu, z możliwością zastosowania w tej mierze formy aktu prawnie wiążącego. Na gruncie porządku prawnego współczesnego państwa samodzielność gminy w tym zakresie podlega ograniczeniom. Jednym z takich ograniczeń jest obowiązek uzyskiwania –

w określonych w zaskarżonej ustawie przypadkach – zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze (zob. J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, komentarz do art. 7 u.o.g.r.l., [w:] *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, System Informacji Prawnej Legalis, teza 2).

W celu określenia polityki przestrzennej gminy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium. Określa się w nim w szczególności obszary, dla których gmina zamierza sporządzić plan miejscowy, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne (art. 9 ust. 1 u.p.z.p., art. 10 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.). Zainteresowane podmioty mogą zgłaszać uwagi do projektu studium (art. 11 pkt 8 u.p.z.p.).

Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planu miejscowego. Studium nie jest jednak aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 4 i 5 u.p.z.p.).

Plan miejscowy sporządza się w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. Plan miejscowy, w wyniku którego następuje zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, sporządza się dla całego obszaru wyznaczonego w studium (art. 14 ust. 1 i 3 u.p.z.p.).

Po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, przeprowadzenie całej procedury wymaganej przed uchwaleniem tego planu jest obowiązkiem wójta, burmistrza albo prezydenta miasta (w dalszej części stanowiska – o ile będzie mowa o wójcie, należy przez to rozumieć również burmistrza albo prezydenta miasta). W ramach tej procedury wójt sporządza projekt planu miejscowego oraz występuje: o opinie o tym projekcie do wskazanych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podmiotów oraz o uzgodnienie projektu ze wskazanymi organami. Obowiązkiem wójta jest również wystąpienie o zgodę na zmianę przeznaczenia



gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 15 u.p.z.p., art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p.).

Obligatoryjność uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów wiąże się z tym, że uchwalenie planu miejscowego z naruszeniem art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tj. bez uzyskania zgody właściwego ministra albo marszałka województwa, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, powodując nieważność uchwały rady gminy.

Każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu miejscowego, może wnieść do niego uwagi. Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie m.in. o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu (art. 18 ust. 1 u.p.z.p., art. 20 ust. 1 u.p.z.p.).

Sporządzanie planów miejscowych jest co do zasady fakultatywne (poza przypadkami przewidzianymi w przepisach szczególnych, które przewidują dla określonych terenów obowiązek sporządzenia planu) w tym znaczeniu, że brak jest możliwości wystąpienia z roszczeniem o przeprowadzenie procedury planistycznej i uchwalenie planu miejscowego (zob. J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, komentarz ..., *op. cit.*, teza 2).

Kwestia posiadania uprawnień strony przez właściciela nieruchomości objętej wnioskiem wójta wszczynającym postępowanie w sprawie o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych jest przedmiotem uchwały NSA z dnia 25 listopada 2013 r., sygn. II OPS 1/13 (uchwała dostępna w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>).

W uchwale tej NSA uznał, że ścisły związek postępowania w sprawie udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych z procedurą planistyczną wpływa na układ podmiotowy tego postępowania poprzez

wyłączenie możliwości udziału w nim innych podmiotów aniżeli wójt (burmistrz, prezydent miasta). Na przeszkodzie dopuszczenia do udziału w postępowaniu jako stron właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości objętych planem stoi przede wszystkim charakter postępowania w sprawie udzielenia zgody, w ramach którego ochronie podlegają uprawnienia publicznoprawne gminy określone przysługującym jej władztwem planistycznym. Postępowanie w sprawie udzielenia zgody służy zabezpieczeniu innego interesu, aniżeli interes prywatny. Instrumenty procesowe służące poddaniu kwestii udzielenia zgody ponownej ocenie (odwołanie), jak też kontroli sądowej, przysługują wyłącznie podmiotowi, którego interes prawny (interes wspólnoty samorządowej) w tym postępowaniu, wolą ustawodawcy, ma podlegać ochronie przed nadmierną ingerencją.

NSA w powołanej uchwale stwierdził także, że „przyjęty w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mechanizm przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze zabezpiecza interes prawny właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości przed jego nieuprawnionym naruszeniem. (...) do zmiany przeznaczenia dochodzi nie tyle poprzez nabycie przymiotu ostateczności przez decyzję w sprawie udzielenia zgody, lecz wskutek wejścia w życie postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przewidującego przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze. W wydaniu przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi decyzji należy w związku z tym upatrywać jedynie koniecznego warunku do skorzystania przez gminę ze swoich uprawnień planistycznych. Zakres możliwego naruszenia interesu prawnego właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości uzależniony jest w sposób bezpośredni od przyjętych przez gminę przyszłych ustaleń odnoszących się do postanowień, które ma ona zamiar wprowadzić w treści planu miejscowego na podstawie udzielonej zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Z uwagi na to, że wskazana kompetencja realizowana jest poprzez stanowienie

prawa miejscowego, a ponadto organ może z niej nie skorzystać (odstąpić od dokonania zmiany przeznaczenia gruntów rolnych, pomimo wyrażenia na to zgody), ewentualne naruszenie interesu prawnego właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, podlegające ochronie, należy wiązać z ostatecznym kształtem planu miejscowego, jaki on przeberze w momencie jego uchwalenia przez radę gminy. Do tego momentu grunty rolne objęte decyzją ministra właściwego do spraw rozwoju wsi posiadają w dalszym ciągu przeznaczenie rolne, wobec czego próba upatrywania w rozstrzygnięciu organu o udzieleniu zgody naruszenia interesu prawnego właściciela (użytkownika wieczystego) tych gruntów wymagałoby objęcia ochroną interesu prawnego o charakterze wyłącznie ekspektatywnym”.

NSA, odwołując się do własnego orzecznictwa, wskazał, że „interes prawny to interes chroniony przepisami prawa, konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić oraz aktualny, a nie jedynie hipotetyczny (...) Interes prawny nie może mieć charakteru abstrakcyjnego, oderwanego od sytuacji faktycznej, w której znajduje się podmiot administrowany. Musi się on znajdować bowiem w takiej sytuacji faktycznej, w której skierowany do niego indywidualny akt administracyjny w sposób bezpośredni wpływa na jego sytuację prawną. Takiej normy nie da się wywieść z art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, albowiem skuteczność decyzji w sprawie udzielenia zgody (...) realizuje się w płaszczyźnie wyłącznie normatywnej (uchwalenia aktu prawa miejscowego). Dopiero wejście w życie uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (...) wpływa na wykonywanie prawa własności przez podmioty, którym te prawa rzeczowe na obszarze objętym miejscowym planem przysługują. W toku niezakończonych procedury planistycznej nie można mówić o tym, by uprawnienia lub obowiązki wskazanych podmiotów zostały przez prawo określone w sposób definitywny. Adresatem zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze jest wyłącznie gmina, a pozostałe podmioty zainteresowane przeznaczeniem gruntów rolnych na cele nierolnicze mogą

poszukiwać ochrony swoich uprawnień związanych z wykonywaniem prawa własności nieruchomości w drodze skorzystania ze środków prawnych, które przewidziane zostały w tym zakresie w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy o samorządzie gminnym”.

Mimo że uchwała o sygn. II OPS 1/13 dotyczy sytuacji prawnej właściciela nieruchomości objętej wnioskiem wójta wszczynającym postępowanie w sprawie o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, to prezentowane w jej uzasadnieniu poglądy NSA mogą również służyć do określenia sytuacji prawnej właścicieli gruntów leśnych w postępowaniu, o którym mowa w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l.

Skarżąca twierdzi, że wynikający z art. 7 ust. 3a u.o.g.r.l. brak posiadania przez właściciela nieruchomości przymiotu strony postępowania, o którym mowa w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l., prowadzi do ograniczenia prawa własności oraz do naruszenia prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez sąd i prawa do zaskarżenia decyzji wydanej w pierwszej instancji.

Ewentualną merytoryczną ocenę zarzutów Skarżącej należy poprzedzić zbadaniem adekwatności wskazanych wzorców kontroli i spełnienia w uzasadnieniu zarzutów wymagań określonych w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Odwołując się do stanowiska NSA zaprezentowanego w uchwale o sygn. II OPS 1/13, wskazać należy, że udzielenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntu trzeba postrzegać jako szczególny przykład współdziałania ustrojowo odrębnych organów. Wykonywanie przez gminę aktywności prawotwórczej w zakresie ustalania sposobu zagospodarowania przestrzeni lokalnej podlega ograniczeniu poprzez konieczność prowadzenia uzgodnień i uzyskania zgód organów określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rozpoznanie wniosku wójta o wyrażenie przez marszałka województwa zgody

na zmianę przeznaczenia gruntu nie prowadzi jednak do ograniczenia prawa własności właściciela gruntu objętego wnioskiem.

W przypadku wyrażenia zgody przez marszałka województwa i zmianie przeznaczenia gruntu leśnego w planie miejscowym właściciel nieruchomości uzyskuje możliwość modyfikacji sposobu jej wykorzystania. Jeżeli natomiast marszałek województwa rozpatrzy odmownie wniosek wójta, to sytuacja właściciela nie ulega żadnej zmianie w porównaniu do tej poprzedzającej decyzję marszałka. Właściciel ten może w dalszym ciągu korzystać ze swojej własności w niezmienionym zakresie. Innymi słowy, brak zgody marszałka województwa na zmianę przeznaczenia gruntu nie prowadzi do ograniczenia właściciela w sposobie korzystania z nieruchomości. Ewentualne ograniczenia wynikają z przepisów szczególnych dotyczących możliwości zagospodarowania gruntów leśnych, ale ograniczenia te występowały w identycznej postaci już przed rozpoznaniem wniosku wójta o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntu.

Oczywiście właściciel gruntu leśnego może być zainteresowany uchwaleniem przez gminę planu miejscowego przewidującego zmianę przeznaczenia jego gruntu, co z kolei może prowadzić do wzrostu wartości nieruchomości, ale brak realizacji przez organy samorządu lokalnego oczekiwań właściciela gruntu nie jest równoznaczny z ograniczeniem prawa własności. Pamiętać przy tym należy, że kwestię sporządzenia planów miejscowych pozostawiono – co do zasady – gminom, a właściciele nieruchomości nie mają możliwości wystąpienia z roszczeniem o przeprowadzenie procedury planistycznej i uchwalenie planu miejscowego przewidującego zmianę przeznaczenia ich gruntów.

Negatywne rozpoznanie wniosku wójta o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntu niewątpliwie wpływa na realizację oczekiwań właściciela nieruchomości co do przyszłego jej wykorzystania. Przewidziana ustawowo dopuszczalność zmiany przez gminę w planie miejscowym przeznaczenia gruntu leśnego nie może jednak być traktowana jako maksymalnie ukształtowana ekspektatywa

właściciela gruntu, że zostanie uchwalony plan miejscowy zezwalający na takie zmiany w odniesieniu do jego nieruchomości.

Decyzja o zmianie przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych należy do organów gminy. Przy czym władztwo gminy jest w tym zakresie znacznie ograniczone. Sporządzenie planu miejscowego uzależnione jest od uzyskania opinii o jego projekcie oraz jego uzgodnienia z wieloma podmiotami szczegółowo określonymi w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Konieczne jest także otrzymanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych. Ponadto każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu, może wnieść do niego uwagi.

Dopiero po przejściu całej procedury rada gminy może przystąpić do uchwalenia planu miejscowego. Mimo zgromadzenia niezbędnej dokumentacji członkowie rady gminy mogą stwierdzić konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego lub w poprzedzającym go studium, a nawet projekt odrzucić.

W takim stanie prawnym brak uchwalenia planu miejscowego w postaci oczekiwanej przez konkretnego właściciela gruntu leśnego nie może być traktowany jako prowadzący do ograniczenia jego prawa własności. Podobnie należy ocenić sytuację, gdy marszałek województwa odmawia wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych określonych we wniosku wójta. **W żadnym z tych przypadków, tj. przy odrzuceniu projektu planu miejscowego przez radę gminy lub negatywnej decyzji marszałka województwa, nie dochodzi do zmiany w zakresie możliwości korzystania z nieruchomości w porównaniu do stanu poprzedzającego wymienione rozstrzygnięcia organów samorządowych,** a tym samym nie następuje również jakiegokolwiek pogorszenie sytuacji właścicieli nieruchomości objętych wnioskiem wójta lub projektem planu.

Skoro decyzja o odmowie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych nie prowadzi nie tylko do ograniczenia prawa własności

właścicieli takich nieruchomości, ale w ogóle do żadnej zmiany w sferze tego prawa, to wskazany przez Skarżącą wzorzec kontroli, rekonstruowany z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, należy uznać w analizowanej sprawie za nieadekwatny.

Nieadekwatność powołanego wzorca kontroli uzasadnia zaś umorzenie postępowania w odniesieniu do tego wzorca na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z powodu niedopuszczalności orzekania (por. wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. Kp 2/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 39).

W drugiej płaszczyźnie badania konstytucyjności art. 7 ust. 3a u.o.g.r.l. Skarżąca wskazuje wzorce kontroli z art. 45 ust. 1 i art. 78 ustawy zasadniczej.

Uzasadnienie naruszenia art. 78 Konstytucji Skarżąca opiera na poglądach Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którymi przez stroną postępowania należy rozumieć jednostki, których statusu prawnego dotyczy sprawa, względnie wszystkie podmioty, których praw lub obowiązków dotyczy rozstrzygnięcie wydane w pierwszej instancji.

Postępowanie w sprawie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego nie dotyczy jednak statusu prawnego ani praw lub obowiązków właściciela nieruchomości leśnej. Decyzja marszałka województwa wydawana jest w procesie dochodzenia do ustalenia treści projektu planu miejscowego, a więc w procesie legislacyjnym.

Zgodzić należy się ze stanowiskiem NSA, zaprezentowanym w powołanej wcześniej uchwale o sygn. II OPS 1/13, że ścisły związek postępowania w sprawie udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych z procedurą planistyczną wpływa na układ podmiotowy tego postępowania. W jego toku ochronie podlegają uprawnienia publicznoprawne gminy określone przysługującym jej władztwem planistycznym. Postępowanie w sprawie udzielenia zgody służy zabezpieczeniu innego interesu, aniżeli interes prywatny.

Instrumenty procesowe służące poddaniu kwestii udzielenia zgody ponownej ocenie przysługują wyłącznie podmiotowi, którego interes prawny w tym postępowaniu ma podlegać ochronie przed nadmierną ingerencją.

Wyrażone w art. 78 Konstytucji prawo do zaskarżenia orzeczenia lub decyzji nie przysługuje każdemu, lecz jedynie kręgowi osób znajdujących się w określonej relacji wobec toczącego się postępowania i jego przedmiotu. Oznaczenie kręgu osób będących stronami wymaga uwzględnienia konstrukcji podmiotowej konkretnego postępowania sądowego lub postępowania toczącego się przed innym organem. Konieczność autonomicznego rozumienia pojęcia „strona” nie uzasadnia tym samym poglądu, że prawo do zaskarżenia z mocy art. 78 może uzyskać osoba trzecia, sytuująca się poza kręgiem podmiotów konkretnego postępowania tylko z tego powodu, że wydane orzeczenie rzutuje na jej status prawny. Dotyczy to zwłaszcza postępowań o ściśle wyznaczonej strukturze podmiotowej (zob. P. Grzegorzczak, K. Weitz, komentarz do art. 78, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1 – 86*, red. M. Safian, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 1793).

Właściciele nieruchomości leśnych objętych postępowaniem poprzedzającym uchwalenie planu miejscowego mają oczywiście interes faktyczny, wynikający chociażby z możliwego wzrostu wartości nieruchomości, w pozytywnej decyzji marszałka województwa rozpoznającego wniosek wójta o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntu. Interes faktyczny w toku takiego postępowania może mieć wiele podmiotów, w tym np. podmioty zainteresowane rozpoczęciem inwestycji na terenie gminy lub właściciele działek zlokalizowanych w pobliżu nieruchomości leśnych, którzy sprzeciwiają się przekształceniu charakteru sąsiednich gruntów.

Wszystkie te podmioty mogą wносить uwagi do projektu studium oraz do projektu planu miejscowego. Nie są natomiast stronami prowadzonych przez wójta postępowań mających na celu zgromadzenie opinii, dokonanie uzgodnień i uzyskanie zgód wyszczególnionych w art. 17 u.p.z.p.



Stwierdzenie, że właściciele gruntów leśnych nie są stronami – nawet w szerokim, autonomicznym w świetle Konstytucji pojmowaniu tego pojęcia – postępowania w przedmiocie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów, stanowi podstawę przyjęcia nieadekwatności w analizowanym przypadku wzorca kontroli z art. 78 Konstytucji.

Skarżąca podnosi także, iż brak możliwości zaskarżenia decyzji marszałka województwa o odmowie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego narusza wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo właściciela nieruchomości leśnej do rozpoznania sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki. Zdaniem Skarżącej, właściciel gruntu leśnego, chcąc zakwestionować decyzję marszałka województwa odmawiającą wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntu, musi poczekać na uchwalenie planu miejscowego. W przypadku natomiast zaskarżenia przez właściciela nieruchomości leśnej takiej decyzji już na etapie postępowania, o którym mowa w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l., rozstrzygnięcie kwestii dopuszczalności przeznaczenia gruntu na cele nieleśne byłoby możliwe bez nieuzasadnionej zwłoki.

Wymaganie rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki stanowi wyraz uwzględnienia w ramach prawa do odpowiedniego ukształtowania postępowania sądowego sprawności, efektywności i szybkości postępowania. Wiąże się to z założeniem, że sprawa powinna być rozpatrywana nie tylko rzetelnie i jawnie, ale również odpowiednio sprawnie i dostatecznie szybko, aby zapewnić efektywność udzielanej ochrony prawnej. O naruszeniu omawianego nakazu można mówić wtedy, gdy nie ma wystarczających powodów do przedłużania postępowania, albo powody te nie zasługują na ich aprobowanie z punktu widzenia skutecznej ochrony sądowej. Ocena, czy nie dochodzi do nieuzasadnionej zwłoki w rozpatrzeniu sprawy, wymaga zbadania, czy postępowanie mogłoby zostać przeprowadzone w krótszym czasie, a jeśli tak, to czy jego przedłużenie nie miało uzasadnionych podstaw. Przedmiotem kontroli jest każdorazowo całe postępowanie sądowe, od chwili jego wszczęcia,

ewentualnie wszczęcia poprzedzającego go postępowania przedsądowego, aż po ostateczne zakończenie załatwiania sprawy w ostatniej instancji (zob. P. Grzegorzcyk, K. Weitz, komentarz do art. 45, [w:] *Konstytucja RP ...*, *op. cit.*, s. 1146 – 1147).

Skarżąca formułuje swoją tezę o możliwości szybszego rozpoznania kwestii prawidłowości decyzji marszałka województwa w przedmiocie zgody na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego w oderwaniu od procedury całego postępowania zmierzającego do uchwalenia planu miejscowego.

Ust. 3a został dodany do art. 7 u.o.g.r.l. mocą ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U., poz. 503). Celem wprowadzenia tego przepisu było m.in. zapewnienie samorządom gminnym płynnej i bezkolizyjnej realizacji polityki przestrzennej na szczeblu gminy.

Projektodawcy dodania ust. 3a do art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych podkreślili, że na gruncie obowiązującego wówczas prawa właściciele i użytkownicy wieczysti gruntów skarżyli decyzje wskazanych w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. organów w przedmiocie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów. Sądy administracyjne w rozbieżny sposób oceniały natomiast, czy takim właścicielom i użytkownikom wieczystym przysługiwał status strony. Dlatego niezbędne stało się wprowadzenie ustawowego zapisu, który spowodował definitywne zakończenie toczących się sporów. Ponadto wskazane było „takie dostosowanie prawa, które umożliwi szybkie uchwalanie planów zagospodarowania przestrzennego skutecznie programującego przestrzeń, a nie tylko podporządkowującego się żądaniom właścicieli i inwestorów” (druk sejmowy nr 688/VII kad., dostępny na stronie: <http://sejm.gov.pl>).

Niewątpliwie przyznanie właścicielom oraz użytkownikom gruntów rolnych i leśnych, a w konsekwencji również innym podmiotom posiadającym interes faktyczny w zmianie lub zablokowaniu zmiany przeznaczenia gruntów, prawa do zaskarżenia decyzji marszałka województwa w przedmiocie wyrażenia zgody na taką zmianę przyczyniłoby się do znacznego wydłużenia

i skomplikowania procesu legislacyjnego związanego z uchwaleniem planu miejscowego.

W rozpatrywanej sprawie Skarżąca formułuje swój zarzut jako pominięcie ustawowe. Skarżąca nie przedstawiła jednak dowodów świadczących o tym, iż brak możliwości zaskarżenia przez właściciela gruntu leśnego decyzji marszałka województwa skutkuje rozpoznaniem sprawy takiego właściciela z nieuzasadnioną zwłoką. Skarżąca ograniczyła się do przedstawienia lepszego – w Jej ocenie – rozwiązania prawnego. Nie uwzględniła przy tym faktu, że kwestia wyrażenia zgody przez marszałka województwa jest tylko jednym z elementów w procesie prowadzącym do zmiany w planie miejscowym przeznaczenia gruntu. Przyznanie wszystkim zainteresowanym prawa do zaskarżania decyzji podejmowanych w toku postępowania prowadzącego do uchwalenia planu miejscowego mogłoby skutkować powstaniem większej zwłoki w ostatecznym rozstrzygnięciu kwestii zmiany przeznaczenia gruntu niż wynika to z kwestionowanego uregulowania, a ponadto dotyczyłoby rozstrzygnięcia, które – jak wcześniej odnotowano – wcale nie musi prowadzić do zmiany przeznaczenia gruntu. Wszak nawet pozytywne rozpatrzenie przez sąd administracyjny skargi na odmowę zgody na zmianę przeznaczenia gruntów nie obligowałoby rady gminy do uchwalenia takiej zmiany w planie zagospodarowania przestrzennego.

Tymczasem należy pamiętać, że skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wyjątkowej staranności i zaangażowania. Postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Domniemanie konstytucyjności przepisów prawa nakłada na skarżących obowiązek przedstawienia konkretnych i przekonywujących argumentów świadczących o niekonstytucyjności zakwestionowanej regulacji.

Przytoczone ustalenia prowadzą do wniosku, że uzasadnienie analizowanej skargi konstytucyjnej w zakresie wzorca kontroli z art. 45 ust. 1 Konstytucji nie spełnia wymogów określonych w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Dlatego również w odniesieniu do badania konstytucyjności art. 7 ust. 3a u.o.g.r.l. na drugiej wskazanej przez Skarżącą płaszczyźnie, tj. w aspekcie zgodności z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji, postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z powodu niedopuszczalności orzekania.

W świetle takich ocen zbędne staje się przedstawianie argumentów przemawiających za zakwalifikowaniem zarzutu Skarżącej jako odnoszącego się do pozostającego poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego zaniechania, a nie pominięcia prawodawczego.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego