



**SKARBIEC**  
KANCELARIA PRAWNA

Warszawa, dnia 21 września 2017 roku

**Do: Trybunał Konstytucyjny**  
**Al. Jana Christiana Szucha 12A**  
**00-918 Warszawa**

**Skarżąca: T**

spółka z o.o.

której Prezesem Zarządu uprawnionym do samodzielnej reprezentacji jest

**K S**

podstawa reprezentacji: dane z KRS

reprezentowana przez radcę prawnego

Tomasza Brońskiego

Nr wpisu Wa-8552

Kancelaria Prawna „Skarbiec” R. Nogacki sp. k.

ul. Maciejki 13

02-181 Warszawa

**Uczestnicy: 1) Prokurator Generalny**

ul. Rakowiecka 26/30

02-528 Warszawa

2) Sejm RP

ul. Wiejska 4/6/8

00-902 Warszawa

3) Rzecznik Praw Obywatelskich

(o ile zgłosi swój udział w postępowaniu)

Al. Solidarności 77

00-960 Warszawa

### **SKARGA KONSTYTUCYJNA**

W imieniu Skarżącej, spółki T

spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z

siedzibą w K. , działając na podstawie pełnomocnictwa, które załączam, **wnoszę skargę**

konstytucyjną przeciwko art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 16, poz. 78 z późn. zm.), na podstawie którego Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia      maja 2017 roku w sprawie o sygn. akt:      , orzekł ostatecznie o prawach i wolnościach Skarżącej.

Oświadczam, że wyżej wymieniony wyrok NSA został Skarżącej doręczony w dniu 22 czerwca 2017 roku.

Wyrok ten potwierdza, iż rozstrzygnięcie o prawach Skarżącej jest ostateczne oraz potwierdza wyczerpanie drogi prawnej w rozumieniu art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Od przedmiotowego wyroku Skarżąca nie wносиła nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

Wskazuję, że w wyniku zastosowania zaskarżonego przepisu **naruszone zostało prawo Skarżącej, o którym mowa w art. 64 ust 1 Konstytucji, to jest prawo własności, w zw. z art. 21 ust. 1, 31 ust. 3 i 61 ust. 3 Konstytucji oraz prawo do bycia stroną postępowania administracyjnego i do zaskarżania decyzji administracyjnej oraz prawo do rozpatrzenia przez sąd sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, a więc prawo określone w art. 45 ust. 1 i 78 Konstytucji w zw. z art. 2 Konstytucji.** Prawa te zostały naruszone w ten sposób, iż zaskarżony przepis enumeruje strony postępowania w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów z leśnych na nieleśne toczącego się przed marszałkiem województwa w związku z postępowaniem planistycznym, wskazując, iż stroną tego postępowania (przed marszałkiem województwa) jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), tym samym pozbawiając właściciela gruntu, którego dotyczy zmiana przeznaczenia, przymiotu strony w przedmiotowym postępowaniu związanym z procedurą planistyczną oraz możliwości wpływu na zakres/sposób wykonywania przysługującego mu prawa własności nieruchomości.

W związku z powyższym **wnoszę o:**

- **stwierdzenie niezgodności art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 16, poz. 78 z późn. zm.) (w całości) z Konstytucją RP, to jest z art. 64 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3, 64 ust. 3 i 21 ust. 1 Konstytucji** przez to, iż 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.

- stwierdzenie niezgodności art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 16, poz. 78 z późn. zm.) (w całości) z Konstytucją RP, to jest z art. 45 ust. 1 i 78 Konstytucji w zw. z art. 2 Konstytucji przez to, iż 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,

- a ponadto o zwrot kosztów postępowania zgodnie z art. 54 ust. 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w tym zwrot kosztów zastępstwa procesowego.

## UZASADNIENIE

### I. Przedstawienie stanu faktycznego i drogi odwoławczej.

Skarżąca prowadzi działalność gospodarczą między innymi związaną z obrotem nieruchomościami i z budownictwem.

Skarżąca jest właścicielem nieruchomości, gruntów leśnych, położonych w gminie Z Gmina ta parę lat temu przystąpiła do sporządzania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Pismem z dnia sierpnia 2014 roku Wójt Gminy Z wniósł o wyrażenie przez Marszałka Województwa zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa o powierzchni po korekcie ha położonych w obrębie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego M w gminie Z z przeznaczeniem pod tereny: zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN), zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na działkach leśnych (MN, ZL), dróg publicznych, kategorii

gminnej, klasy lokalnej (KD/L), dróg wewnętrznych (KDW), projektowanych dróg wewnętrznych (KDWp) oraz części dróg publicznych, kategorii gminnej, klasy dojazdowej (KD/Lp).

Wniosek został złożony w ramach wykonania uchwały Rady Gminy Z z dnia października 2010 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy Z, której podjęcie poprzedzone było licznymi wnioskami właścicieli gruntów, nie wyłączając Skarżącej.

Zgodnie z treścią art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t. j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1205 z późn. zm.), przeznaczenie pozostałych gruntów leśnych na cele nieleśne wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej.

Taka opinia została wydana przez Izbę Rolniczą w piśmie z dnia września 2014 roku. Opinia ta w całości poparła zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Izba w swojej ocenie poinformowała, że wnioskowane do zmiany przeznaczenia grunty leśne stanowią rozproszone fragmenty lasów, które nie tworzą jednego zwartej kompleksu leśnego i uznała w całości wniosek Wójta Gminy Z za uzasadniony społecznie oraz gospodarczo. W swej opinii Izba wskazała, że wnioskowane do zmiany przeznaczenia grunty znajdują się poza obszarem Natura 2000 oraz nie zaliczają się do lasów ochronnych. Izba Rolnicza wyraźnie stwierdziła odnosząc się do gruntów opisanych we wniosku Wójta Gminy Z, że obszary te sąsiadują z terenami już zabudowanymi, dzięki którym będą stanowić kontynuację gruntów budowlanych.

Marszałek Województwa nie wyraził jednak zgody na przeznaczenie części gruntów leśnych na cele nieleśne, a szczegółowo wymienionych w Tabeli nr 2 swej decyzji z dnia października 2014 roku o numerze . Marszałek w przedmiotowej decyzji stwierdził bowiem, iż opisane we wniosku i opinii grunty leśne przeznaczone pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na działkach leśnych tworzą zwarte, nierozproszone kompleksy leśne o dużej powierzchni, a w przypadku zmiany ich przeznaczenia gospodarka leśna przestanie funkcjonować, gdyż obszar ten nie będzie już lasem.

Wobec powyższego Skarżąca wniosła pismem z dnia listopada 2014 roku we własnym zakresie odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego od decyzji Marszałka Województwa z dnia października 2014 roku.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W                    postanowieniem z dnia            stycznia 2015 roku (sygn. akt                    ) stwierdziło niedopuszczalność odwołania. W uzasadnieniu przedmiotowego postanowienia wskazano między innymi, iż „Zgodnie z art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. 2013r., poz. 1205 ze zm.), stroną postępowania, o którym mowa w ust. 2 jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). W warunkach niniejszej sprawy przeszkodą w rozpatrzeniu odwołania okazał się przepis szczególny, mocą którego za stronę niniejszego postępowania należało uznać jedynie Wójta Gminy Z                    ”.

Od wyżej wskazanego postanowienia Skarżąca wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W                    .. WSA w W                    wyrokiem z dnia            czerwca 2015 roku (sygn. akt:                    ) oddaliło skargę. Sąd ten również powołał się w uzasadnieniu na art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Od wyżej wskazanego wyroku Skarżąca wywiodła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. NSA wyrokiem z dnia            maja 2017 roku (sygn. akt                    ) oddalił skargę kasacyjną Skarżącej. NSA w uzasadnieniu wyroku wyeksplikował między innymi, iż „Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w aktualnym stanie prawnym nie ma wątpliwości co do tego, że właścicielom gruntów leśnych, 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 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, status strony tego postępowania nie przysługuje. Przepis art. 7 ust. 3a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, dodany ustawą z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 503) stanowi, że „stroną w postępowaniu, o którym mowa w ust. 2, jest wójt (burmistrz, prezydent miasta)”. A zatem norma ta w sposób bezpośredni rozstrzyga zagadnienie będące podstawową przyczyną stwierdzenia przez organ, w tej sprawie, co zaakceptował Sąd pierwszej instancji, niedopuszczalności odwołania z przyczyn podmiotowych.”.

Mając na uwadze powyższe i w związku z wyczerpaniem drogi prawnej, Skarżąca zdecydowała się wywieść skargę konstytucyjną.

## **II. Dotychczasowe orzecznictwo Sądów administracyjnych.**

Przed przystąpieniem do uzasadniania zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu z Konstytucją warto wskazać na dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych (które miało miejsce przed wejściem w życie art. 7 ust. 3a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, za wyjątkiem uchwały w

NSA z dnia 25 listopada 2013 roku w sprawie o sygn. akt II OPS 1/13), które dotyczyło kwestii możliwości bycia przez właściciela nieruchomości stroną postępowania w sprawie zgody na zmianę przeznaczenia gruntu z leśnych (rolne) na nieleśne (nie rolne), które to postępowanie jest postępowaniem związanym z uchwalaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Idąc niejako historycznie od końca, wskazać należy, iż rozbieżności w orzecznictwie stały się kanwą do podjęcia przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 25 listopada 2013 roku w sprawie o sygnaturze II OPS 1/13. Zgodnie z tezą tego orzeczenia „*Właściciel nieruchomości objętej wnioskiem wójta wszczynającym postępowanie w sprawie o wyrażeniu zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. Nr 121, poz. 1266 ze zm.) nie jest stroną tego postępowania, także gdy postępowanie zostało wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2013 r. poz. 503).*”.

Warto też przytoczyć obszerniejszy fragment uzasadnienia w/w uchwały siedmiu sędziów NSA: „*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). Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych wypowiedza się jedynie o tym organie, przyznając mu prawo do wystąpienia do ministra właściwego do spraw rozwoju wsi z wnioskiem o udzielenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych. Wprawdzie brak uprawnienia do wszczęcia postępowania w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych przez inne podmioty, jak się trafnie wskazuje w części orzeczeń (por. wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2013 r. sygn. II OSK 1806/11; wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r. sygn. II OSK 1882/10; wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2010 r. sygn. II OSK 1017/09), nie przesądza automatycznie o braku przymiotu strony w tym postępowaniu (art. 28 KPA), jednakże argument ten nie może stanowić w tym przypadku uzasadnienia dla próby dopuszczenia do udziału w postępowaniu jako stron właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości objętych planem. Na przeszkodzie temu stoi przede wszystkim charakter postępowania w sprawie udzielenia zgody, w ramach którego ochronie podlegają uprawnienia publicznoprawne gminy określone przysługującym jej władztwem planistycznym. Władztwo planistyczne to atrybut władztwa publicznego. Nie można zapominać, że w zakresie planowania przestrzennego gmina posiada kompetencję do określenia sposobu wykorzystania przestrzeni lokalnej i nawet, jeżeli przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych kompetencję tę w zakresie gruntów rolnych czynią warunkową, nie ma to wpływu na ustalenie, że postępowanie w sprawie udzielenia zgody służy zabezpieczeniu innego interesu, aniżeli interes prywatny. Nadanie wskazanemu środkowi prawnemu takiego charakteru wymusza stanowisko, zgodnie z którym*

*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. (...)Artykuł 7 ust. 1 cyt. ustawy zastrzega bowiem wyraźnie, że 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 przebierze 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. (...)Dopiero wejście w życie uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przeznaczającego obszar objęty decyzją, na cele nierolnicze (art. 29 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), 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."*

Natomiast do chwili podjęcia w/w uchwały istniało pokaźne orzecznictwo sądów administracyjnych potwierdzające, iż właściciel nieruchomości winien być i jest stroną postępowania w sprawie zgody na

zmianę przeznaczenia gruntu z leśnych (rolne) na nieleśne (nie rolne), które to postępowanie jest postępowaniem związanym z procedurą uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Dziesięć miesięcy przed podjęciem przedmiotowej uchwały NSA wydał wyrok z dnia 29 stycznia 2013 roku w sprawie o sygn. akt: II OSK 1773/11. Zgodnie z tezą tego orzeczenia *„Brak uprawnienia do wszczęcia postępowania w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych nie przesądza automatycznie o braku przymiotu strony w tym postępowaniu. Właściciel gruntu jest stroną omawianego postępowania nie dlatego, że może złożyć wniosek wszczynający postępowanie administracyjne, lecz dlatego, że ma w tym interes prawny, oparty na prawie rzeczowym. Legitymowanie określonego podmiotu do wszczęcia postępowania administracyjnego nie oznacza, że tylko ten podmiot będzie miał interes prawny, o którym mowa w art. 28 KPA, i będzie jedyną stroną takiego postępowania. Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne nie stanowi samodzielnego aktu prawnego w zakresie zmiany przeznaczenia terenu i nie posiada bytu niezależnego od planu miejscowego. Nie jest też aktem, który tworzyłby dla właścicieli gruntów samoistne prawo do zmiany przeznaczenia gruntów leśnych. Stroną postępowania w sprawie o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych jest wnioskodawca (wójt, burmistrz, prezydent miasta). Status strony przysługuje również właścicielom gruntów leśnych (rolnych) zainteresowanym zmianą ich przeznaczenia na cele nieleśne (nierolne)”. Z kolei w uzasadnieniu NSA wskazał, iż **„W takiej sytuacji, jak w rozpoznawanej sprawie, uznanie braku interesu prawnego właścicieli nieruchomości, bezpośrednio zainteresowanych przeznaczeniem gruntów rolnych na cele nierolnicze z uwagi na zamiar innego sposobu wykonywania prawa własności, stałoby w sprzeczności z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji RP. Z tego względu specyficzność decyzji wydawanej przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie może wpływać na postrzeganie interesu prawnego właściciela nieruchomości, której dotyczy postępowanie w przedmiocie zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze. W tym postępowaniu bowiem kompetentny organ wypowiada się co do możliwości zmiany sposobu wykorzystania konkretnie oznaczonych gruntów rolnych. Okoliczność, czy rada gminy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego faktycznie zmieni przeznaczenie wszystkich gruntów rolnych objętych zgodą Ministra, w niczym nie umniejsza zasadności dopatrywania się interesu prawnego właściciela nieruchomości rolnej w omawianym postępowaniu w przedmiocie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze.”.***

Podobnie orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 lutego 2010 roku w sprawie o sygn. akt: II OSK 378/09, w którym Sąd ten zważył między innymi, iż *„Właściciele gruntów rolnych (wieczyści użytkownicy) objętych wnioskiem o zmianę przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze mają interes*



prawny w postępowaniu o zmianę przeznaczenia gruntów. Wynika to z faktu, że decyzja w przedmiocie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze związana jest z wykonywaniem własności nieruchomości i może ograniczyć dysponowanie własnością, gdyż np. utrudnia obrót nieruchomości „czy też ogranicza możliwości ich zabudowy. Decyzje Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi są decyzjami administracyjnymi, które dotyczą konkretnego, oznaczonego indywidualnie terenu, z których wynikają określone prawa (uprawnienia) do wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej i towarzyszące im obowiązki, przenoszone wraz z prawem do terenu. Oczywiście jest także, iż ewentualna zmiana przeznaczenia gruntów rolnych położonych na określonej działce ma wpływ na wartość, sposób zagospodarowania i użytkowanie tej działki, a wyniki postępowania prowadzonego przez organ mają bezpośredni związek z prawami o charakterze rzeczowym. Przecież zmiana przeznaczenia gruntów może też być często nieodwracalna w sytuacji, gdy "dobre" gleby (wysokiej klasy) zostaną zniszczone działalnością pozarolniczą”.

W podobnym duchu NSA wypowiedział się między innymi w: wyroku z dnia 11 stycznia 2012 r. (sygn. akt: II OSK 2031), w wyroku z dnia 25 stycznia 2011 roku (sygn. akt II OSK 148/10), w wyroku z dnia 21 stycznia 2011 roku (sygn. akt II OSK 92/10), w wyroku z dnia 23 czerwca 2010 roku (sygn. akt II OSK 1017/09). W ten sam sposób zapatrywały się także Wojewódzkie Sądy Administracyjne, między innymi: WSA w Warszawie w wyroku z dnia 28 września 2010 roku (sygn. akt IV SA/Wa 396/10), czy WSA w Warszawie w wyroku z dnia 16 czerwca 2005 roku (sygn. akt IV SA/Wa 416/05).

### **III. Uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy z Konstytucją.**

Prawo do własności jest jednym z fundamentalnych praw przewidzianych w Konstytucji. Podlega ono szczególnej ochronie, zaś jego ograniczenia mogą mieć charakter wyjątkowy. Jak wskazuje w komentarzu do art. 64 Konstytucji K. Zaradkiewicz „W ramach ogólnej kategorii praw majątkowych konstytucyjne prawo własności stanowi "model" (wzorzec) szczególnego prawa podmiotowego o cechach wyróżnianych w stosunku do "innych praw majątkowych". Oznacza to, że w zakresie kształtowania ustawowych ram i treści derywatu pierwotnego ustawodawcy nie przysługuje tak daleko idąca swoboda, jak w odniesieniu do praw mieszczących się w grupie "innych praw majątkowych". Prawo własności musi być zatem jako takie identyfikowane jako szczególna kategoria pojęciowa.” [M. Safjan, L. Bosek. Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86. Wydawnictwo C. H. Beck].

W ocenie Skarżącej nie powinno budzić wątpliwości, iż zagadnienia związane z kwestią zmiany przeznaczenia danego gruntu z celów leśnych na nieleśne odnoszą się bezpośrednio do prawa

własności. Możliwość posiadania wpływu na ewentualną zmianę takiego przeznaczenia, w tym możliwość uczestniczenia w postępowaniu przed marszałkiem województwa, o którym mowa w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, wydaje się być immanentnie powiązane z zakresem uprawnień właściciela nieruchomości. Decyzja w sprawie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów związana jest z wykonywaniem własności nieruchomości. Jej brak ogranicza dysponowanie własnością, gdyż utrudnia obrót nieruchomościami, czy też uniemożliwia ich zabudowę.

Już w tym miejscu warto podkreślić, że gmina uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest związana odmowną decyzją marszałka województwa w przedmiocie udzielenia zgody na przeznaczenie na cele nieleśne gruntów leśnych. Jeżeli zatem gmina nie skorzysta z możliwości wniesienia środka zaskarżenia od takiej negatywnej decyzji i w oparciu o decyzję marszałka podejmie określone ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, to ustalenia te jako zgodne z treścią owej decyzji odmawiającej zgody na zmianę przeznaczenia terenu, nie będą mogły zostać skutecznie podważone w skardze na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla takiego terenu. Innymi słowy mówiąc gmina uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może w przedmiotowym planie przyjąć innego rozwiązania niż wynika z negatywnej decyzji marszałka województwa. Można więc uznać, iż skuteczne zaskarżenie uchwały dotyczącej planu miejscowego w tym zakresie nie będzie skuteczne, gdyż: a) gmina nie popełniła żadnego uchybienia formalnego, skoro zastosowała się do procedury z art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, b) gmina merytorycznie nie mogła podjąć innej decyzji niż to co wynikało z negatywnej decyzji marszałka województwa i trudno ją „winić” za takie rozstrzygnięcie.

O znaczeniu art. 31 ust. 3 Konstytucji przesądza umieszczenie go w rozdziale II w części „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela. Zasady ogólne” oraz funkcja tego przepisu w zakresie normowania praw i wolności jednostki (por. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że uregulowanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji problematyki przesłanek ograniczania własności nie wyłącza stosowania generalnej zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Przepis ten nie wskazuje wartości i dóbr, których ochrona przemawiać może za dopuszczalnością ingerencji w prawa właściciela. Określa za to podstawowe kryteria ingerencji, tj. formalne (wymóg ustawy) i materialne (wskazanie maksymalnej granicy ingerencji w postaci zakazu naruszania istoty prawa własności). W wypadku zarzutu nieproporcjonalności, art. 31 ust. 3 Konstytucji powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 Konstytucji traktować należy jako

konstytucyjne potwierdzenie ogólnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa. Art. 31 ust. 3 Konstytucji w żadnym wypadku nie stanowi *lex specialis* wobec art. 64 ust. 3 Konstytucji, ani vice versa (por. wyroki TK z: 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78 oraz 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188). Wynika stąd, że ocena konstytucyjnej dopuszczalności ustawowego ograniczania prawa własności musi uwzględniać wymagania przewidziane 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 – art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wyprowadził dotychczas z pojęcia „konieczności” ograniczenia prawa własności reguły stanowiące części składowe konstytucyjnego zakazu: regułę przydatności, regułę niezbędności i regułę adekwatności (zakaz nadmiernej dolegliwości, inaczej nakaz proporcjonalności wkroczenia). Zgodnie z pierwszą regułą, prawodawca może ustanowić jedynie takie ograniczenia wolności i praw, które są uzasadnione racjonalną potrzebą w danym stanie faktycznym i prawnym i które służą bezpośrednio realizacji konstytucyjnie uzasadnionego celu. Prowadzi to do konieczności ustalenia, czy według dostępnego stanu wiedzy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, przy czym warunkiem tego nie spełniają tylko takie przepisy, które utrudniają osiągnięcie celów lub nie wykazują żadnego związku z tymi celami (por. zamiast wielu wyrok TK z 23 listopada 2009 r., sygn. P 61/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 150).

#### 1. Zarzut braku przydatności, niezbędności oraz zarzut dolegliwości (nieadekwatności) zaskarżonej regulacji.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji *„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”*. Nie powinno budzić wątpliwości, iż rozpatrywanie słuszności wprowadzenia do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zaskarżonej niniejszą skargą konstytucyjną regulacji nie było konieczne dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej.

W ocenie Skarżącej 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. W uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, która to

nowelizacja wprowadziła ust. 3a w art. 7 skarżonej ustawy (druk nr 688), wskazane zostały dwa zasadnicze powody sformułowania ust. 3a. Po pierwsze istniejące w tym zakresie (kto jest stroną postępowania przed organami wymienionymi w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych) rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Po drugie zaś *„dostosowanie prawa, które umożliwi szybkie uchwalanie planów zagospodarowania przestrzennego skutecznie programującego przestrzeń, a nie tylko podporządkowującego się żądaniom właścicieli i inwestorów”*.

W zakresie pierwszej z przyczyn wprowadzenia do porządku prawnego zaskarżonego przepisu, brak niezbędności potwierdza uchwała siedmiu sędziów NSA z 25 listopada 2013 roku (II OPS 1/13) mająca moc zasady prawnej. Uchwała taka jest wiążąca nie tylko pytający skład orzekający WSA, z uwagi na art. 187 § 2 p.p.s.a., ale także pośrednio – dla innych sądów administracyjnych. Z art. 269 § 1 p.p.s.a. wynika, iż jeżeli jakkolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi. NSA wypowiadał się wielokrotnie, iż takie abstrakcyjne uchwały wiążą składy orzekające Wojewódzkich Sądów Administracyjnych. Tak na przykład NSA w wyroku z dnia 10 marca 2017 roku (sygn. akt II OSK 1752/115), w którym NSA wskazał, iż *„Artykuł 269 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.) jest adresowany do składów orzekających sądów administracyjnych, które powinny brać go pod uwagę z urzędu. Orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego wydane z naruszeniem art. 269 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi powinno podlegać uchyleniu niezależnie od tego, czy zarzut naruszenia powyższego przepisu został podniesiony w skardze kasacyjnej”*.

Można zatem uznać, iż niejako „wystarczyło poczekać” na stosowną uchwałę NSA, która zresztą – co prawda już po wejściu w życie art. 7 ust 3a i w ocenie Skarżącej błędnie – ale rozstrzygnęła w sposób wiążący dla wojewódzkich sądów administracyjnych, czy właściciele nieruchomości należy traktować jako strony postępowania w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów.

Za niezbędnością zaskarżonej regulacji nie przemawia także aspekt czasowy uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Pejoratywna sytuacja właściciela nieruchomości – w razie negatywnej decyzji marszałka województwa wydanej w trybie art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych – jest nieproporcjonalnie duża w stosunku do przesłanki szybkości postępowania planistycznego oraz rzekomego zagrożenia praw innych osób, które czekają na objęcie planem miejscowym. Taki właściciel nieruchomości (co do której marszałek województwa odmówił zgody na

zmianę przeznaczenia gruntów) musi bowiem poczekać na uchwalenie miejscowego planu, następnie musi dokonać jego zaskarżenia, być może z przejściem przez obie instancje sądowno-administracyjne, a na końcu – w razie pozytywnego rozstrzygnięcia – czekać, aż gmina powtórnie uchwali w tym zakresie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Powoduje to, iż uzyskanie finalnego rozstrzygnięcia w zakresie możliwości zmiany przeznaczenia gruntów z leśnych na cele nie leśne może trwać latami, tym samym utrzymując w niepewności właściciela nieruchomości, co do jego sytuacji prawnej i majątkowej przez bardzo długi czas. W danych okolicznościach może to doprowadzić do tego, iż zmiana przeznaczenia gruntów po tak długim czasie straci dla właściciela nieruchomości znaczenie. Oczywistym jest zarazem, iż im szybciej właściciel nieruchomości uzyska wiążącą wiedzę, czy brak zgody na zmianę przeznaczenia gruntów jest zasadny poprzez przejście przez procedury związane z zaskarżeniem odmowy udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów, tym jego interes prawny związany z prawem własności nieruchomości będzie lepiej i należycie chroniony. Powyższe wskazuje także na to, iż sądowa 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 uzasadnionej zwłoki wyrażonej w art. 45 ust 1 Konstytucji.

Zarazem właściciele innych nieruchomości objętych projektem planu miejscowego będą dysponowali narzędziem, które „łagodzi” oczekiwanie na uchwalenie planu miejscowego, to jest możliwość uzyskania chociażby decyzji o warunkach zabudowy, zaś stosowne organy decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego. Zgodnie bowiem z art. 50 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym *„Inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku - w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego”*, zaś w myśl art. 59 ust. 1 przedmiotowej ustawy *„Zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z zastrzeżeniem art. 50 ust. 1 i art. 86, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy.”*. Oczywiście możliwość uzyskania decyzji o warunkach zabudowy w toku procedury planistycznej jest nieco limitowana w związku z zawieszeniem postępowania na podstawie art. 62 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Niemniej jednak po upływie okresów zawieszenia wskazanych w art. 62 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dany podmiot ma możliwość dalszego procedowania i uzyskania stosownej decyzji.

Ponadto należy zadać pytanie, czy fakt wyłączenia właścicieli nieruchomości z możliwości uczestnictwa na prawach strony w postępowaniu w przedmiocie zmiany przeznaczenia gruntów w trybie art. 7

ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, rzeczywiście przyczyniło się do sprawności procedur planistycznych. Skarżąca nie dysponuje danymi w tym zakresie, natomiast nowy plan miejscowy w odniesieniu do jej nieruchomości nadal nie został uchwalony przez Gminę Zabia , a w między czasie Skarżąca zdążyła przejść przez obie instancje sądowo-administracyjne w związku z odmową uznania jej za stronę postępowania przed marszałkiem województwa. W tym czasie przecież Skarżąca mogła spokojnie dowiedzieć się – jeśli byłaby stroną przedmiotowego postępowania – czy sądy administracyjne również podzielają decyzję o odmowie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów i dysponować prawomocnym rozstrzygnięciem w tym zakresie.

W tym kontekście zachodzi konieczność rozważenia także, czy zaskarżona regulacja spełnia wymóg przydatności. W orzecznictwie TK zwraca się uwagę, iż wymóg ten jest spełniony między innymi wtedy, gdy ingerencja ustawodawcy pozwala bezpośrednio osiągnąć zakładany cel, a nie jedynie ułatwić jego osiągnięcie. Jak wskazane zostało w komentarzu do art. 31 ust. 3 Konstytucji pod red. Boska **„Równocześnie jednak, nawet jeżeli zgodzimy się z twierdzeniem, że częściowa jedynie realizacja zakładanych skutków danego środka ingerencyjnego nie neguje sama w sobie jego przydatności (skuteczności), zwłaszcza gdy jest szansa na jeszcze większą skuteczność danego środka w przyszłości, to z całą pewnością należy podzielić pogląd TK, iż każdy środek ingerencyjny powinien realizować swój zakładany cel (w sferze konstytucyjnych wartości usprawiedliwiających ingerencję) – jak to ujmuje TK – "bezpośrednio", a nie jedynie "ułatwiać jego osiągnięcie" (wyr. TK z 8.7.2008 r., K 46/07, OTK-A 2008, Nr 6, poz. 104).** [M. Safjan, L. Bosek. Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86. Wydawnictwo C. H. Beck]. ”. Tymczasem trudno uznać, iż zaskarżona regulacja jest przydatna do przyspieszenia postępowań planistycznych, to jest, iż bezpośrednim skutkiem tej regulacji stało się sprawniejsze prowadzenie procedur w zakresie uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Już sam fakt, że gmina posiada uprawnienie do zaskarżenia odmowy udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów powoduje, iż zaproponowane przez ustawodawcę rozwiązanie nie spełnia swojego celu. Jeśli gmina odwoła się od takiej decyzji i przejdzie przez wszystkie instancje sądowo-administracyjne to postępowanie planistyczne i tak ulegnie przedłużeniu w takim samym wymiarze, jakby procedurę tą musieli przejść także właściciele nieruchomości (w którym to przypadku należałoby się spodziewać, iż byłyby przesłanki do połączenia przez sądy administracyjne sprawy do wspólnego rozpoznania). Rozwiązaniem, które bezpośrednio – zdaniem Skarżącej – prowadziłyby do osiągnięcia celu w postaci przyspieszenia procedury planistycznej mogłaby być albo zmiana konstrukcji ze zgody na opinię marszałka województwa albo wyłączenie w ogóle procedury odwoławczej, także dla gminy (co jednak z innych względów mogłoby być kontrowersyjne). Natomiast na pewno takim bezpośrednim rozwiązaniem nie jest ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia odwołania i skarżenia potem do sądów administracyjnych – do jednego podmiotu w postaci gminy. Jak

wskazuje dalej w swoim komentarzu Bosek **„Niemniej jednak jeżeli dane podejmowane przez państwo działanie (bądź zaniechanie) narusza konstytucyjne prawa i wolności jednostek, to usprawiedliwić to działanie (na gruncie konstytucyjnym) może tylko okoliczność, że działanie to jest skutecznym instrumentem realizacji określonych konstytucyjnych wartości (legalizujących ingerencję) i przyczynia się do realizacji tych wartości wprost i bezpośrednio, a nie jedynie w sposób uboczny i subsydiarny.”** [M. Safjan, L. Bosek. Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86. Wydawnictwo C. H. Beck].

Ponadto warto podkreślić, iż w uzasadnieniu do projektu ustawy, która wprowadziła do porządku prawnego zaskarżoną regulację, nie wskazane zostało nawet prawo lub wolności innych osób, których interes miałby podlegać ochronie i uzasadniać tak daleko posuniętą ingerencję w prawa określone w art. 45 ust. 1, 64 ust. 1 i 78 Konstytucji w odniesieniu do właścicieli nieruchomości.

W ocenie Skarżącej odmowa uznania właściciela nieruchomości za stronę postępowania toczzonego 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 tym zakresie, w przypadku, gdy nastąpi odmowa zmiany przeznaczenia gruntów. Rozwiązanie to jest także nieadekwatne z ekonomicznego punktu widzenia. Jeżeli bowiem nastąpi odmowa w zakresie zmiany przeznaczenia gruntów i skuteczne zaskarżenie uchwały o planie miejscowym przez właściciela nieruchomości to gmina będzie musiała sporządzać ponownie stosowny plan miejscowy w zakresie, w jakim jego zaskarżenie było skuteczne. Tymczasem można „zamknąć” temat kwestii zmiany przeznaczenia gruntów na etapie „pierwotnej” procedury planistycznej, co na pewno będzie mniej kosztowne. W ocenie Skarżącej powyższe argumenty przemawiają także za nie spełnieniem przez ustawodawcę wprowadzającego zaskarżoną regulację nakazu konieczności, który oznacza *„skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu”* (tak wyrok TK z 11 maja 1999 roku, sygn. akt: K 13/98). Tymczasem ustawodawca mógł skorzystać z drogi mniej uciążliwej, aniżeli takiej, która w zasadzie znacząco przedłuża w czasie możliwość pozyskania wiedzy, czy zmiana przeznaczenia gruntu z celów nie leśnych na leśne będzie możliwa oraz takiej, która w zasadzie znacznie ogranicza, jeśli nie wyłącza, możliwość skutecznego zaskarżenia przez właściciela nieruchomości planu miejscowego, o czym szerzej będzie mowa w dalszej części niniejszej skargi konstytucyjnej.

Ponadto – w ocenie Skarżącej – zachodzi ryzyko nadużywania przez organy określone w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych swoich uprawnień i dokonywania odmowy zmiany przeznaczenia gruntów licząc na to, iż albo zmiana przeznaczenia gruntów po pewnym czasie straci znaczenie dla

właściciela nieruchomości albo droga, jaką będzie musiał przejść właściciel nieruchomości w razie odmowy zmiany przeznaczenia gruntów, zniechęci go do działania w tym kierunku.

Zatem ograniczenia, 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. Przy ocenie czy zasada proporcjonalności została zachowana, należy zweryfikować, czy zalety wprowadzanej regulacji przeważają nad jej wadami. Jak wskazuje w komentarzu Bosek *„Ta ocena powinna uwzględniać specyfikę wartości chronionych przez zaskarżoną regulację (wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji) i praw, które w jej rezultacie doznają ograniczenia, a także aksjologię Konstytucji jako całości. Im bardziej cenne jest dobro naruszane i im wyższy stopień jego naruszenia, tym cenniejsza musi być wartość chroniona i wyższy stopień jej realizacji, przy czym w żadnym wypadku ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji).”* [M. Safjan, L. Bosek. Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86. Wydawnictwo C. H. Beck]. Dalej komentator ten podnosi, iż *„Jeżeli natomiast oceniane (rozważane) rozwiązanie jurydyczne ingerujące w konstytucyjne prawo lub wolność jednostek nie zachowuje odpowiedniej proporcji pomiędzy stopniem ograniczenia danego prawa lub wolności a wagą oraz stopniem realizacji określonej konstytucyjnej wartości usprawiedliwiającej ingerencję, wówczas relatywne pierwszeństwo uzyskuje dane konstytucyjne prawo lub wolność. Skoro bowiem rozważane rozwiązanie jurydyczne nie realizuje wspomnianej konstytucyjnej wartości usprawiedliwiającej ingerencję w sposób proporcjonalny, to pomimo faktu realizowania tej wartości nie może być ono wprowadzone do obrotu prawnego lub też w tym obrocie pozostać. W takim układzie relatywne pierwszeństwo uzyskuje dane konstytucyjne prawo lub wolność jednostek, które może być urzeczywistniane bez istnienia wspomnianego wyżej ograniczenia”* [M. Safjan, L. Bosek. Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86. Wydawnictwo C. H. Beck]. Tak naprawdę w uzasadnieniu do projektu ustawy, która wprowadziła zaskarżoną regulację brak jest wskazania konkretnych wartości, które przemawiają za ingerencją w prawo własności właścicieli nieruchomości. Projekt ten uzasadnia wprowadzenie zaskarżonej regulacji przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ogólnym stwierdzeniem, iż *„oczywistym jest, że plan zagospodarowania przestrzennego może wkraczać w sferę wykonywania prawa własności (...) plany ustalają możliwość (lub zakaz) prawa zabudowy danej nieruchomości, a przez to określają granicę interesu prawnego jednostki.”*. To, iż taka ingerencja jest możliwa nie przesądza jednak teraz o tym, iż każda kolejna dodatkowa ingerencja w prawo własności jest już usprawiedliwiona z góry, skoro w planie miejscowym może być dokonana nawet tak daleko idąca zmiana, jak wyłączenie możliwości zabudowy nieruchomości. W ocenie Skarżącej jest wręcz



przeciwnie. Skoro już sam plan miejscowy może tak głęboko ingerować w prawo własności, to wprowadzanie dalszych ograniczeń w tym zakresie nie powinno mieć miejsca. Jeśli zaś miałyby miejsce, to stanowisko takie powinno głęboko uzasadniać, dlaczego dalsza ingerencja w prawo własności jest uzasadniona. W uzasadnieniu do projektu ustawy, która wprowadziła do obrotu prawnego zaskarżoną normę prawną brak jest takiego uzasadnienia. Ponadto, co zostało już wykazane wyżej, zalety wprowadzenia regulacji z art. 7 ust. 3a ustawy o ochronie gruntów leśnych (o ile w ogóle o takich zaletach w rozumieniu konstytucyjnym można mówić) nie przeważają nad jej wadami i de facto nie prowadzą bezpośrednio do osiągnięcia zamierzonego celu, a tym samym ingerencja w prawa konstytucyjne właścicieli nieruchomości jest nieproporcjonalna do tego, co w założeniu miał chronić zaskarżony przepis. Bez wątplenia poza wyżej wskazanymi przykładami istnieje szereg możliwości dokonania przyspieszenia trwania procedury planistycznej bez konieczności ingerencji w prawa właścicieli nieruchomości, których naruszenie jest zarzucane w niniejszej skardze konstytucyjnej – skrócenie terminów w tej ustawie przewidzianych, ograniczenie kręgu podmiotów opiniujących/uzgadniających plan miejscowy, przewidzenie innej konstrukcji prawnej w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

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.

Warto także wskazać, iż postępowanie w trybie art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, co potwierdza także usytuowanie i treść art. 17 pkt 6 lit c) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jest postępowaniem niejako autonomicznym, co podkreśla także orzecznictwo sądów administracyjnych. Jak podnosi w komentarzu do art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych J. Bieluk: „*Charakter prawny postępowania. Postępowanie w sprawie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne jest odrębnym postępowaniem administracyjnym, do którego mają zastosowanie przepisy KPA. Organ wyrażający zgodę na przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne nie uzgadnia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz prowadzi własne postępowanie administracyjne mające na celu rozstrzygnięcie kwestii dopuszczalności przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze (wyr. WSA w Warszawie z 12.2.2009 r., IV SA/WA 1842/08, Legalis). Postępowanie to "(...) toczy się bowiem w związku z uchwaleniem miejscowego planu, lecz nie w ramach procedury planistycznej, związanej z tworzeniem prawa miejscowego" (wyr. NSA z 8.6.2005 r., IV SA 406/05, niepubl.). Podkreślić jednak należy, że postępowanie w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych*

*i leśnych nie może być wszczęte niezależnie od postępowania planistycznego. Dopiero po podjęciu i ogłoszeniu uchwały w sprawie przystąpienia do uchwalenia m.p.z.p. lub jego zmiany, właściwy wójt (burmistrz, prezydent) może złożyć wniosek o zmianę przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych.”* [J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska. Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz. Wydawnictwo C. H. Beck.]. W odróżnieniu zatem do uzyskiwania opinii lub uzgodnień w toku procedury planistycznej, gmina w postępowaniu w przedmiocie zmiany przeznaczenia gruntów ma niejako pozycję „podrzedną”, gdyż jest zdana na decyzję organu wymienionego w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W przypadku decyzji tego organu niezgodnej w wnioskiem gminy gmina może złożyć odwołanie. Złożenie takiego odwołania tak samo przedłuży postępowanie, jak w wypadku złożenia odwołania przez właściciela nieruchomości. Zawsze zatem decyzja organu z art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych będzie gminie otwierać drogę do zaskarżenia. Innymi słowy mówiąc w sytuacji, w której decyzja jest niezgodna z wnioskiem gminy można się spodziewać, iż i tak gmina będzie składała odwołanie. Brak zatem przeszkód, żeby i właściciele nieruchomości mogli składać takie odwołanie.

Z tym związany jest kolejny aspekt budzący wątpliwości. Jeśli gmina złoży odwołanie i przejdzie przez obie instancje sądowno-administracyjne 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 był stroną postępowań wywołanych składaniem przez gminę środków zaskarżenia. Natomiast powstaje zasadnicza wątpliwość, czy w kontekście art. 170 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Skarżąca po zaskarżeniu uchwały w przedmiocie planu miejscowego nie będzie na przegranej pozycji. Zgodnie bowiem z art. 170 PPSA *„Orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby”*. Jak podnosi w komentarzu do analizowanej normy prawnej Wierzbowski *„Związanie podmiotów, o których mowa w komentowanym przepisie, polega na związaniu ich dyspozycją zawartą w wyroku skonkretyzowanej, zindywidualizowanej i trwałej normy prawnej wywiezionej przez sąd z norm generalnych i abstrakcyjnych zawartych w przepisach prawnych. Podmioty te muszą bez wyjątku przyjmować, iż dana kwestia prawna w odniesieniu do danego podmiotu kształtuje się tak, jak stwierdzono w prawomocnym orzeczeniu. Jak stwierdzono w jednym z wyroków NSA, moc wiążąca wyroku określona w art. 170 PPSA oznacza, że dana kwestia prawna kształtuje się tak, jak stwierdzono w prawomocnym orzeczeniu. W kolejnym postępowaniu zatem, w którym pojawia się dana kwestia, nie może być już ona ponownie badana.”* [R. Hauser, M. Wierzbowski. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. Wydawnictwo C.H. Beck]. Podobnie wypowiada się W. Piątek w komentarzu pod red. Szustakiewicza *„Moc wiążąca orzeczenia jest taką jego cechą, która oznacza*

*obowiązek przyjęcia przez wszystkie kategorie podmiotów, o których stanowi art. 170 PostAdmU, że dana kwestia prawna kształtuje się tak, jak zostało to przyjęte w prawomocnym wyroku sądu administracyjnego. Nikt nie może kwestionować ani samego faktu wydania prawomocnego orzeczenia, ani jego treści. W kolejnym postępowaniu, w którym pojawi się ta sama kwestia, nie może ona zostać inaczej oceniona, aniżeli zostało to już dokonane w prawomocnym orzeczeniu sądowym (wyr. NSA z 19.12.2012 r., I FSK 62/12, Legalis; wyr. NSA z 9.12.2013 r., II OSK 1693/12, Legalis). Subiektywne przekonanie strony, że prawomocny wyrok sądu nie jest wiążący i nie wywiera skutków prawnych wynikających z art. 170 PostAdmU z tego powodu, że sąd naruszył przepisy postępowania, czy też przepisy prawa materialnego, godziłoby w pewność obrotu prawnego i stabilność prawa (wyr. NSA z 12.9.2014 r., I FSK 1016/13, Legalis). (...) **Jedną z form oddziaływania mocy wiążącej prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego jest tzw. prekluzja stanu faktycznego sprawy, występująca w sprawach o mocno zbliżonym stanie faktycznym, który determinuje zastosowanie tych samych przepisów prawa. W orzecznictwie sądowym zauważono w związku z tym, że sąd nie może kontestować ustaleń prawomocnie uwzględnionych w sprawach powiązanych pod względem faktycznym, a moc wiążąca orzeczenia może rozciągać się pośrednio na przyjętą w nim podstawę faktyczną rozstrzygnięcia (wyr. NSA z 19.12.2012 r., I FSK 62/12, Legalis; wyr. NSA z 13.5.2015 r., II FSK 1150/13, Legalis). Mając na uwadze brzmienie art. 170 PostAdmU oraz wzgląd na potrzebę zachowania jednolitości orzecznictwa sądowego i logiki działania organów wymiaru sprawiedliwości, jeżeli te same okoliczności faktyczne istniały już w trakcie wcześniejszego postępowania sądowego i miały znaczenie dla oceny legalności określonego przejawu działania administracji publicznej, to nie powinny one zostać pominięte w innym postępowaniu sądowym, jeżeli nie uległy istotnej modyfikacji z punktu widzenia podstawy prawomocnego rozstrzygnięcia (W. Piątek, Glosa do wyroku NSA z 25.3.2013 r., II GSK 2322/11, OSP 2015, Nr 9, poz. 88, s. 1304–1305).**"*

[A. Skoczylas, P. Szustakiewicz. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz. Wydawnictwo C.H. Beck.]

W ocenie Skarżącej powyższe przemawia zdecydowanie za tym, iż sąd rozpoznający skargę na uchwałę w przedmiocie planu miejscowego związany będzie ewentualnym wyrokiem, który zapadł w związku z odwołaniem się przez gminę od negatywnej decyzji marszałka województwa. Jeżeli wyrok sądu administracyjnego, który zapadł na skutek wniesienia skargi do WSA przez gminę, jest 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. Z jednej strony bowiem gmina będzie mogła zastrajać się tym, iż dopełniła wymogu formalnego w postaci wystąpienia do marszałka województwa o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów, z drugiej

strony będzie wskazywać (w przypadku decyzji odmownej), iż była związana rozstrzygnięciem marszałka województwa i nie mogła uchwalić planu w innej postaci. Na to wszystko dodatkowo może się nałożyć istnienie prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego, potwierdzającego słuszność odmownej decyzji wydanej przez marszałka województwa, którym to orzeczeniem będzie związany sąd rozstrzygający ewentualną skargę właściciela nieruchomości na plan miejscowy.

Podkreślenia w powyższym kontekście wymaga, iż – w odniesieniu do ewentualnego postępowania sądowno-administracyjnego wywołanego wniesieniem skargi przez gminę na odmowną decyzję marszałka województwa – właściciel nieruchomości nie mógłby skorzystać z dobrodziejstwa art. 33 § 2 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w myśl którego *„Udział w charakterze uczestnika może zgłosić również osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego, a także organizacja społeczna, o której mowa w art. 25 § 4, w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności. Postanowienie sąd wydaje na posiedzeniu niejawnym. Na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w sprawie przysługuje zażalenie”*.

W komentarzu do art. 33 § 2 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi pod red. Hausera, Niewiadomskiego i Wróbla, wyjaśnione zostało, iż *„Udział w postępowaniu w charakterze uczestnika – ustawodawca nie określa wprost, iż na prawach strony – może zgłosić osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik postępowania dotyczy jej interesu prawnego – art. 33 § 2 PrPostSAdm. Uregulowanie to odnosi się do osoby, która została pominięta w postępowaniu administracyjnym jako strona, mimo że postępowanie dotyczyło jej interesu prawnego lub obowiązku, i albo nie chciała złożyć wniosku o wznowienie postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 KPA (art. 240 § 1 pkt 4 OrdPU), albo bezskutecznie minął jej termin do wystąpienia z takim wnioskiem, określony w art. 148 § 2 KPA (art. 242 § 1 OrdPU). Podzielić należy pogląd J.P. Tarno, że określenie „postępowanie administracyjne” użyte w tym przepisie należy rozumieć szeroko – jako każde postępowanie przed organem administracji publicznej.”* [Sądowa kontrola administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego. Tom 10. Prof. dr hab. Roman Hauser, prof. dr hab. Zygmunt Niewiadomski, prof. dr hab. Andrzej Wróbel. Wydanie II. Wydawnictwo C. H. Beck].

Kwerenda orzecznictwa sądów administracyjnych potwierdza powyższe stanowisko. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 22 sierpnia 2012 roku (II GZ 271/12) wyjaśnił, iż *„Z przepisu art. 33 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) wynika, że uczestnikiem postępowania sądownoadministracyjnego*

*może stać się podmiot, któremu przysługiwała legitymacja materialnoprawna w postępowaniu zakończonym wydaniem zaskarżonego aktu, ale który w tym postępowaniu nie brał udziału, albowiem tylko wtedy wynik postępowania sądowoadministracyjnego może dotyczyć jego interesu prawnego. Interes prawny to taki, który jest chroniony przez prawo i ochrona ta polega na możliwości żądania od organu administracji podjęcia określonych czynności mających na celu zrealizowanie interesu lub usunięcia zaistniałego zagrożenia. Aby interes prawny mógł być zaspokojony, musi być on interesem osobistym, własnym, indywidualnym, znajdującym swoją podstawę w konkretnym przepisie prawa materialnego oraz potwierdzenie w okolicznościach faktycznych.”. Z kolei w postanowieniu z dnia 13 września 2011 roku (sygn. akt II OZ 144/11) NSA podkreślił, iż „Odnosząc się do ww. pierwszej przesłanki zauważyć przede wszystkim należało, iż pojęcie interesu prawnego jest pojęciem języka prawnego, a więc nawiązującym do jego znaczenia nie w języku potocznym, ale w poglądach utrwalonych w piśmiennictwie i orzecznictwie. Najważniejszymi jego cechami są jego bezpośredniość i realność. Bezpośredniość dotyczy związku sytuacji prawnej danego podmiotu z normą materialnoprawną, z której ten interes wywodzi. Interes prawny musi być także własny, co oznacza, że nie można opierać go na sytuacji prawnej innego podmiotu, nawet jeżeli w konkretnej sprawie charakter związków tych podmiotów byłby nie tylko faktyczny, ale i prawny (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OZ 304/08). **Przymiot uczestnika postępowania, o którym mowa w art. 33 § 2 PostAdmU, daje zatem dopiero norma o charakterze materialnoprawnym, bezpośrednio legitymująca określony podmiot do uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym, czy legitymująca go do wniesienia skargi do sądu administracyjnego** (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2008 r., sygn. akt II OZ 416/08), odnosząca się do konkretnych i indywidualnych praw i obowiązków wnioskodawcy.”. Podobnie w orzeczeniach NSA z dnia 6 marca 2008 roku (II OZ 189/08) oraz z dnia 2 kwietnia 2008 roku (II OZ 280/08), Sąd ten wskazał, iż „**Przymiot uczestnika postępowania, o którym mowa w art. 33 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi daje dopiero norma o charakterze materialno-prawnym, bezpośrednio legitymująca określony podmiot do uczestniczenia w postępowaniu administracyjnym, czy legitymująca go do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.**”. Z kolei WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 2 marca 2011 roku (II SA/Go 915/10) zważył, iż „Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Prawa o ustroju sądów administracyjnych, w sposób dostateczny gwarantują stronie, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym bez swojej winy możliwość obrony jej praw, przyznając jej uprawnienia do wzruszenia decyzji administracyjnej wydanej w tym postępowaniu. Ma ona bowiem prawo żądania wznowienia postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 Kodeksu postępowania administracyjnego, zaś w postępowaniu przed sądem administracyjnym może brać udział w charakterze uczestnika postępowania. Zgodnie bowiem z art. 33 § 2 Prawa o ustroju sądów*

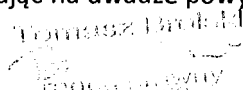
*administracyjnych udział w charakterze uczestnika może zgłosić również osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego.”.*

Z zaprezentowanego stanowiska wynika, iż właściciel nieruchomości nie mógłby skutecznie żądać udziału w postępowaniu sadowo-administracyjnym wywołanym skargą gminy na decyzje odmowną marszałka województwa w związku z art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Art. 33 § 2 PPSA dedykowany jest bowiem osobom, które zasadniczo powinny być stroną postępowania administracyjnego, ale z jakichś względów nie były (na przykład bez swej winy nie brały udziału w postępowaniu). Natomiast przepis ten nie odnosi się do sytuacji, w których dany podmiot w ogóle nie mógł brać udziału i być stroną w postępowaniu administracyjnym – co ma miejsce w przypadku postępowania w sprawie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów w związku z art. 7 ust. 3a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Wskazać należy, iż tym samym konstrukcja przepisu art. 7 ust. 3a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych prowadzi do naruszenia prawa, o którym mowa w art. 78 Konstytucji. Jak wskazuje w komentarzu do analizowanej normy konstytucyjnej Grzegorzcyk i Weitz: *„Treść pojęcia "strona" jest ujmowana w orzecznictwie TK szeroko i w oderwaniu od sposobu rozumienia tego terminu na tle poszczególnych ustaw procesowych. Zdaniem TK przez stronę należy rozumieć jednostki, których statusu prawnego dotyczy sprawa (wyr. TK z: 15.5.2000 r., SK 29/99, OTK 2000, Nr 4, poz. 110; 25.2.2002 r., SK 29/01, OTK-A 2002, Nr 1, poz. 5; 11.6.2002 r., SK 5/02, OTK-A 2002, Nr 4, poz. 41; 21.6.2005 r., P 25/02, OTK-A 2005, Nr 6, poz. 65), 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.”* [M. Safjan, L. Bosek. Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86. Wydawnictwo C. H. Beck].

Możliwość bycia „od razu” stroną postępowania w przedmiocie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów w oczywisty sposób niwelowałoby powyższe 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.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak w petitum skargi konstytucyjnej.

  
.....  
Tomasz Broński

r. pr. Tomasz Broński

**W załączeniu:**

- 1)** pełnomocnictwo szczególne wraz z potwierdzeniem uiszczenia opłaty skarbowej (załącznik nr 1),
- 2)** odpis z KRS Skarżącej (załącznik nr 2),,
- 3)** potwierdzenie odbioru wyroku z dnia wyroku NSA z dnia      maja 2017 roku  
(załącznik nr 3),
- 4)** odpis wyroku NSA z dnia      maja 2017 roku      wraz z czterema kopiami  
(załącznik nr 4),
- 5)** kopia wyroku WSA w W      z dnia      czerwca 2015 roku      (załącznik  
nr 5),
- 6)** kopia postanowienia SKO w W      z dnia      stycznia 2015 roku (załącznik nr 6),
- 7)** 6 odpisów skargi konstytucyjnej wraz z załącznikami (załącznik nr 7 – załącznik ten nie występuje w  
odpisach skargi konstytucyjnej).