



Warszawa, 8 stycznia 2020 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 61/19
BAS-WAKU-2050/19

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej spółki T spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w K (sygn. akt SK 61/19), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1161) **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W pozostałym zakresie wnoszę o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny i przebieg postępowania

1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym. Spółka T spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w K (dalej: skarżąca) jest właścicielem gruntów leśnych, położonych w gminie Ż (dalej: gmina), zlokalizowanych na obszarze, dla którego opracowywana była zmiana projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

2. Wójt gminy sierpnia 2014 r. wystąpił do Marszałka Województwa o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia w projekcie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego M gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa o powierzchni około ha na cele nieleśne (drogi, zabudowę mieszkaniową jednorodzinną).

3. Izba Rolnicza, działając w trybie określonym w art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1161; dalej: u.o.g.r.l.), pozytywnie zaopiniowała przeznaczenie ww. gruntów na cele nieleśne. Izba uznała, że stanowią one rozproszone fragmenty lasów, które nie tworzą jednego zwartego kompleksu leśnego, a wniosek jest uzasadniony społecznie oraz gospodarczo. Ponadto obszary te sąsiadują z terenami już zabudowanymi, dzięki którym będą stanowić kontynuację gruntów budowlanych.

4. Z kolei Marszałek Województwa, decyzją z października 2014 r. (nr), wydaną na podstawie art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 u.o.g.r.l. wyraził zgodę na zmianę przeznaczenia w projekcie miejscowego planu gruntów leśnych, niestanowiących własności Skarbu Państwa na cele nieleśne, ale tylko do gruntów o powierzchni ok. ha. Marszałek Województwa nie wyraził zgody na zmianę przeznaczenia gruntów o powierzchni ok. ha. Stwierdził, że tworzą one

zwarte, nierozproszone kompleksy leśne o dużej powierzchni, a w przypadku zmiany ich przeznaczenia z leśnego na mieszkaniowy gospodarka leśna przestanie funkcjonować, gdyż obszar ten nie będzie już lasem.

5. Od tej decyzji skarżąca, pismem z listopada 2014 r., wniosła odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W (dalej: Kolegium).

6. Kolegium, postanowieniem z stycznia 2015 r., stwierdziło niedopuszczalność odwołania, wskazując, iż „zgodnie z art. 7 ust. 3a ustawy [...], 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 Ż .

7. Od wyżej wskazanego postanowienia skarżąca wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W (dalej: WSA), który, wyrokiem z czerwca 2015 r. (sygn. akt .), oddalił skargę, powołując ww. stanowisko Kolegium. Również Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA), po rozpatrzeniu skargi kasacyjnej, oddalił ją, (wyrok z maja 2017 r. sygn. akt

). W uzasadnieniu wskazał, że „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. Artykuł 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.”.

II. Przedmiot kontroli

1. Skarżąca wniosła o zbadanie zgodności: art. 7 ust. 3a u.o.g.r.l. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 45 ust. 1 i art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji.

2. Od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. poz. 503; dalej: ustawa nowelizująca z 2013 r.), tj. od 25 maja 2013 r., art. 7 u.o.g.r.l. ma następujące brzmienie (z uwzględnieniem jego części niezaskarżonych):

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

1a. Przepisu, o którym mowa w ust. 1, nie stosuje się do terenów, dla których miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie sporządza się.

2. Przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne:

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

2) gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa – wymaga uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby,

5) pozostałych gruntów leśnych – wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej.

2a. Nie wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli grunty te spełniają łącznie następujące warunki:

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

2) położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 i 2260 oraz z 2017 r. poz. 624 i 820);

3) położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440, 1920, 1948 i 2255 oraz z 2017 r. poz. 191);

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

3. Wyrażenie zgody, o której mowa w ust. 2 pkt 1, 2 i 5, następuje na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Do wniosku dotyczącego gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa wójt (burmistrz, prezydent miasta) dołącza opinię dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, a w odniesieniu do gruntów parków narodowych – opinię dyrektora parku.

3a. Stroną w postępowaniu, o którym mowa w ust. 2, jest wójt (burmistrz, prezydent miasta).

4. Do wniosku dotyczącego gruntów, o których mowa w ust. 2 pkt 1 i 2, marszałek województwa dołącza swoją opinię i przekazuje wniosek odpowiedniemu ministrowi w terminie do 30 dni od chwili złożenia wniosku przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

5. Organ wyrażający zgodę, o którym mowa w ust. 2, może żądać złożenia wniosku w kilku wariantach, przedstawiających różne kierunki projektowanego przestrzennego rozwoju zabudowy.”

III. Zarzuty skarżącej

1. Skarżąca łączy z wydaniem wyroku NSA z maja 2017 r. (sygn. akt) naruszenie następujących praw i zasad konstytucyjnych: a) prawa do własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia (art. 64 ust. 1 Konstytucji),

b) zasady ochrony własności i prawa dziedziczenia (art. 21 ust. 1 Konstytucji),

c) zasady proporcjonalności, zasady ograniczenia praw tylko w drodze ustawy i w sposób wskazany w ustawie (art. 31 ust. 3 Konstytucji),

d) prawa dostępu do informacji publicznej (art. 61 ust. 3),

e) prawa do sprawiedliwego procesu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji (art. 78 Konstytucji).

2. Zasadniczym problemem konstytucyjnym, wskazanym w skardze jest fakt, iż decyzja marszałka województwa o wyrażeniu zgody na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne jest wydawana w postępowaniu administracyjnym, w którym właściciel takich gruntów nie jest stroną. Zdaniem skarżącej „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” (skarga, s. 9-10). „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” (skarga, s. 8).

Skarżąca wskazuje, iż „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” (skarga, s. 10).

Skarżąca podnosi także, że ocena konstytucyjnej dopuszczalności ustawowego ograniczania prawa własności musi uwzględniać wymagania przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przekroczenie ram proporcjonalności ingerencji powoduje jednocześnie naruszenie ogólnej gwarancji ochrony prawa własności – art. 64 ust. 1 Konstytucji. W ocenie skarżącej regulacja ujęta w art. 7 ust. 3a u.o.g.r.l. nie spełnia kryterium niezbędności ani przydatności dla ochrony wolności i praw innych osób. Skarżąca zwraca uwagę, że: „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” (skarga, s. 12).

Według skarżącej, uregulowanie ust. 3a u.o.g.r.l. nie jest przydatne do przyspieszenia postępowań planistycznych. W jej ocenie „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 sądowno-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)” (skarga, s. 14).

W ocenie skarżącej odmowa uznania właściciela nieruchomości za stronę postępowania toczącego się na podstawie art. 7 u.o.g.r.l. jest rozwiązaniem nadmiernie dolegliwym. Powodem tego jest długi „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” (skarga, s. 14). W ocenie skarżącej ustawodawca, wprowadzając zaskarżone rozwiązanie prawne nie spełnił nakazu konieczności, który oznacza skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu.

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. Skarżąca zauważa, że w przypadku, gdy decyzja marszałka województwa jest niezgodna z wnioskiem gminy, ta ostatnia może złożyć odwołanie. Złożenie takiego odwołania „tak samo przedłuży postępowanie, jak w wypadku złożenia odwołania przez właściciela nieruchomości. [...] Brak zatem przeszkód, żeby i właściciele nieruchomości mogli składać takie odwołanie” (skarga, s. 17). Ponadto, „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 zasłaniać 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” (skarga, s. 18).

IV. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone, może wnieść skargę konstytucyjną w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarga konstytucyjna może zostać złożona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 77 ust. 1 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).

2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest pogląd, że pozytywnie zakończone wstępne badanie skargi konstytucyjnej i przekazanie jej do merytorycznego rozpoznania nie zwalnia składu orzekającego od badania – na każdym etapie postępowania – czy w sprawie nie zachodzi ujemna przesłanka

procesowa, pociągająca za sobą konieczność umorzenia postępowania (zob. postanowienia TK z: 21 listopada 2001 r., sygn. akt K 31/01; 20 marca 2002 r., sygn. akt K 42/01; 27 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 50/03; 16 marca 2005 r., sygn. akt SK 41/03; 12 października 2011 r., sygn. akt SK 22/10; 11 września 2012 r., sygn. SK 19/12; 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15). Dopiero szczegółowa analiza okoliczności sprawy, prowadzona na etapie merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, pozwala ostatecznie ustalić, czy skarga spełnia wymogi wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 53 ust. 1 ustawy o TK. Trybunał na obecnym etapie postępowania nie jest związany wynikami wstępnej kontroli ujętymi w postanowieniu TK o nadaniu skardze biegu. Jeśli wydanie orzeczenia byłoby niedopuszczalne ze względu na niespełnienie wymogów skargi konstytucyjnej, konieczne jest umorzenie postępowania (zob. postanowienie TK z 22 marca 2016 r., sygn. akt SK 6/15). Mając powyższe na uwadze, w pierwszej kolejności Sejm odniesie się do formalnoprawnych przesłanek merytorycznego rozpoznania skargi.

3. Przepisy ustawy o TK nakładają na podmioty uprawnione do złożenia skargi do sądu konstytucyjnego szereg obowiązków, w tym wymóg uzasadnienia postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK). W swoim wcześniejszym orzecznictwie, które zachowuje pełną aktualność na tle obowiązującego stanu prawnego, Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że: „[...] uzasadnienie zarzutów powinno opierać się na przedstawieniu we wniosku takiej argumentacji, która uprawdopodobni ewentualną niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów. W szczególności argumentacja taka nie może opierać się jedynie na odczuciach czy wyobrażeniach wnioskodawcy, ale powinna być poparta merytorycznym uzasadnieniem, mogącym uwzględniać m.in. wcześniejsze orzecznictwo TK, praktykę stosowania prawa czy dorobek doktryny” (zob. postanowienie TK z 6 listopada 2007 r., sygn. akt Tw 41/05; zob. także postanowienia TK z: 12 sierpnia 2005 r., sygn. akt Tw 23/05 i 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt Tw 14/06). Samo werbalne sformułowanie zarzutu, czy też wskazanie, że kwestionowany przepis jest sprzeczny z innym przepisem aktu hierarchicznie wyższego nie może więc zostać uznane za uzasadnienie zarzutu w sensie procesowym. Zgodnie z art. 67 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny jest bowiem związany treścią oraz granicami rozpatrywanego wniosku, pytania prawnego

lub skargi. Tym samym, nie może on – wychodząc poza granice określone w piśmie inicjującym postępowanie – wyręczać inicjatora tego postępowania w doborze argumentacji adekwatnej do podnoszonych wątpliwości.

Skarżąca nie przedstawiła jakiegokolwiek argumentu na rzecz tezy o niezgodności zakwestionowanej normy prawnej z art. 21 ust. 1, art. 61 ust. 3 i art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji. Brak odpowiedniego uzasadnienia zarzutu niezgodności danego przepisu z przywołanymi wzorcami kontroli stanowi o uchybieniu przez skarżącą ustawowej powinności określonej w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK powoduje brak możliwości jego rozpatrzenia przez sąd konstytucyjny i konieczność umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

Z tej racji Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania w zakresie kontroli zgodności art. 7 ust. 3a u.o.g.r.l. z art. 21 ust. 1, art. 61 ust. 3, a także kontroli zgodności tego przepisu z art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji.

4. Przed dokonaniem oceny konstytucyjności art. 7 ust. 3a u.o.g.r.l. należy zwrócić uwagę na genezę ustawy nowelizującej z 2013 r., która wprowadziła ten przepis do systemu prawnego. Celem ustawy, określonym wprost przez autorów projektu, było „rozwiązanie wątpliwości pojawiających się w orzecznictwie sądów administracyjnych poprzez jednoznaczne określenie podmiotów, którym przysługuje przymiot strony w postępowaniu w przedmiocie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, uregulowanego w art. 7 ust. 2 ustawy” (*poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych*; druk sejmowy nr 688/VII kad.). Interwencja ustawodawcy została uzasadniona rozbieżnościami interpretacyjnymi co do legitymacji procesowej właścicieli i użytkowników wieczystych w postępowaniu w przedmiocie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia należących do nich gruntów.

Część sądów uznawała, że stroną postępowania w sprawie wniosku o zmianę przeznaczenia gruntu jest tylko gmina, która z takim wnioskiem wystąpiła (np. wyrok WSA w Warszawie z 29 lutego 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 2/08, wyrok NSA z 17 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 329/09). W innych orzeczeniach pojawiły się stwierdzenia, że właściciele mają interes prawny w załatwieniu sprawy wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych, bowiem

decyzja ta związana jest z wykonywaniem prawa własności nieruchomości. Jako strony uznani zostali wszyscy właściciele (wieczysci użytkownicy) działek wchodzących w skład spornego obszaru (zob. wyrok WSA w Warszawie z 6 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Wa 1407/09, wyrok NSA z 23 czerwca 2010 r., sygn. akt II OSK 1017/09, wyrok NSA z 25 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 148/10).

Brak ustalonej linii orzeczniczej wpływał negatywnie, zdaniem wnioskodawców, na tworzenie przepisów prawa miejscowego, tj. planów zagospodarowania przestrzennego, co przejawiało się przedłużającym się postępowaniem dotyczącym uzgadniania projektu planu w zakresie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne (*ibidem*). Autorzy projektu podnieśli również, „że zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dokonuje się w istocie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w trybie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”. Stwierdzenie to ma istotne znaczenie dla oceny zgodności zaskarżonego przepisu z art. 64 ust 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wedle przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. z 2018 r. poz. 1945, ze zm.; dalej: u.p.z.p.) kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Wyłączna kompetencja tej jednostki samorządu terytorialnego do planowania miejscowego wyraża się w samodzielnym kształtowaniu sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, pod warunkiem działania w granicach i na podstawie prawa i nie nadużywania tego władztwa.

Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Przepis art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. wprowadza regułę, iż przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w ust. 2, dokonuje się w miejskim planie

zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W orzecznictwie NSA podkreślono, że: „Zgoda na przeznaczenie gruntów rolnych wykazuje cechy jednostronnej, władczej czynności organu administracyjnego skierowanej na prawne określenie sytuacji konkretnie wskazanego adresata, w indywidualnie oznaczonej sprawie. Podwójna konkretność tego aktu przejawia się w tym, że jest on skierowany do organu gminy prowadzącej procedurę planistyczną i odnosi się do konkretnej sytuacji związanej z dopuszczalnością określonego projektu przeznaczenia gruntów rolnych objętych planem miejscowym” (uchwała siedmiu sędziów NSA z 25 listopada 2013 r., sygn. akt II OPS 1/13).

Mając powyższe na względzie, należy stwierdzić, że to nie decyzja marszałka województwa albo właściwego ministra, o której mowa w zaskarżonym przepisie u.o.g.r.l., ale akt prawa miejscowego – plan zagospodarowania przestrzennego wkracza w sferę wykonywania prawa własności (art. 140 k.c.) przez właścicieli nieruchomości. Plany takie ustalają możliwość prawa zabudowy danej nieruchomości, zawierają ograniczenia w zakresie władztwa nad gruntem. W określonych w nich granicach właściciel (użytkownik wieczysty) może korzystać z gruntu, rozporządzać nim i dokonywać jego zabudowy.

Ponieważ decyzja w sprawie udzielenia zgody na przeznaczenie na cele nieleśne gruntów leśnych realizuje się w płaszczyźnie wyłącznie normatywnej, tzn. stanowi „ogniwo wstępne” do zrealizowania przez gminę zamierzenia planistycznego i dopiero wejście w życie uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przeznaczającego obszar objęty decyzją na cele nieleśne wpływa na wykonywanie prawa własności przez podmioty, którym te prawa rzeczowe na obszarze objętym miejscowym planem przysługują – nie sposób uznać, że przepis ten ingeruje w prawo własności.

Tym samym przywołany wzorzec kontroli nie jest zatem adekwatny z punktu widzenia zakwestionowanego przepisu i postawionego wobec niego zarzutu. Z treści przepisów wskazanych jako przedmiot i wzorzec kontroli oraz z treści wniosku i jego uzasadnienia, nie wynika jakakolwiek wspólna płaszczyzna porównawcza, w ramach której mogłaby być przeprowadzona kontrola konstytucyjności. Mając powyższe na względzie Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania w zakresie kontroli zgodności art. 7 ust. 3a u.o.g.r.l. z art. 64 ust 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

IV. Wzorzec kontroli

Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Každy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

Przepis ten wyraża konstytucyjne prawo do sądu. Odwołując się do licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, jakie zapadły na gruncie tego przepisu, stwierdzić należy, że na prawo to składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. np. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 14 marca 2005 r., sygn. akt K 35/04; 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06; 26 lutego 2008 r., sygn. akt SK 89/06; 3 lipca 2008 r., sygn. akt K 38/07; por. także P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, komentarz do art. 45, s. 3; P. Wiliński, *Rzetelny proces karny w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych*, red. P. Wiliński, Warszawa 2009, s. 309-312).

Kluczowe znaczenie dla określenia zakresu i „pojemności” konstytucyjnego prawa do sądu ma pojęcie „sprawy”, której rozpatrzenia przez sąd może żądać uprawniony podmiot. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że: „Przedmiotowy zakres prawa do sądu trzeba określać poprzez odniesienie do podstawowej funkcji sądów, którą jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. [...] do istoty wymiaru sprawiedliwości należy rozstrzyganie sporów prawnych – sporów ze stosunków prawnych [...]. Prawo do sądu nie obejmuje natomiast sporów wewnątrz aparatu państwowego [...]. Pojęcie sprawy na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji wymaga uwzględnienia szerszego kontekstu normatywnego. Jest to pojęcie autonomiczne, którego nie można objaśniać wyłącznie poprzez odniesienia do pojęcia sprawy, funkcjonującego na tle poszczególnych gałęzi prawa: karnego, cywilnego czy administracyjnego. Wąskie ujęcie funkcji wymiaru sprawiedliwości determinowałoby bowiem zakres gwarancji konstytucyjnych i mogłoby skutecznie

zablokować urzeczywistnienie prawa do sądu. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zaś dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Konstytucja wprowadza więc domniemanie drogi sądowej. Nie oznacza to jednak, że wszelkie ograniczenia sądowej ochrony praw jednostki są niedopuszczalne” (wyrok TK z 3 lipca 2008 r., sygn. akt K 38/07; zob. również wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 6 maja 2008 r., sygn. akt SK 49/04; 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06; 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06; postanowienie TK z 10 czerwca 2008 r., sygn. akt P 15/06; por. też P. Wiliński, *Rzetelny proces...*, s. 315-318).

W jednym z nowszych orzeczeń Trybunał Konstytucyjny również wypowiedział się na temat rozumienia pojęcia „sprawy”, wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Stwierdził mianowicie: „Trybunał Konstytucyjny objaśniał wielokrotnie rozumienie wyrażenia «sprawa», o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wyrażenie to musi być interpretowane w sposób autonomiczny wobec analogicznych wyrażeń na gruncie konkretnych przepisów ustawowych. «Respektując ową autonomiczność pojęcia ‘sprawy’ w rozumieniu art. 45 ust. 1 konstytucji, należy w konsekwencji zauważyć, że urzeczywistnienie konstytucyjnej gwarancji prawa do sądu będzie obejmowało wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (z tych właśnie powodów wykluczone są w zasadzie z drogi sądowej spory na tle podległości służbowej)» (wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109, cz. III, pkt 3). Konstytucyjne pojęcie «sprawy» dotyczy nie tylko wąsko rozumianego postępowania głównego, lecz może obejmować inne postępowania, w których sąd rozstrzyga o prawach bądź obowiązkach danego podmiotu (zob. wyroki TK z: 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81, cz. III, pkt 4.4; 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 98, cz. III, pkt 5). Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uchwale składu 7 sędziów z 28 marca 2012 r. (sygn. akt I KZP 26/11, OSNKW nr 4/2012, poz. 36). Sąd Najwyższy stwierdził: «Pojęcie ‘sprawa’, interpretowane przy uwzględnieniu treści art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, oznacza sprawę w zakresie głównego przedmiotu postępowania, a także kwestii incydentalnej, która związana

jest z możliwą ingerencją w sferę podstawowych praw zagwarantowanych przepisami Konstytucji» (wyrok TK z 24 lutego 2015 r., sygn. akt K 34/12).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał też, że „w państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej” (uchwała TK z 25 stycznia 1995 r., sygn. akt W 14/94; zob. również wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01). Analizując znaczenie prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, Trybunał podkreślał, że „niekonstytucyjne są wszelkie uregulowania, które uniemożliwiają albo nadmiernie utrudniają skuteczną ochronę praw na drodze sądowej, przy czym chodzi tu między innymi o utrudnienia wynikające z nieodpowiedniego ukształtowania procedury” (wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01; por. wyroki TK z: 18 października 2005 r., sygn. akt SK 48/03; 20 listopada 2007 r., sygn. akt SK 57/05).

Rozważając treść prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, sąd konstytucyjny podkreślał, że „tożsamość konstytucyjna” sądu (wymiaru sprawiedliwości) jest wyznaczana – poza oczywistym wymogiem niezależności, bezstronności i niezawisłości – między innymi przez odrzucenie dowolności i arbitralności, zapewnienie udziału zainteresowanych podmiotów w postępowaniu, traktowanie jawności jako zasady, wydawanie rozstrzygnięć zawierających rzetelne i weryfikowalne uzasadnienia oraz przewidywalność postępowania z punktu widzenia jego uczestnika (zob. zamiast wielu wyrok TK z 8 czerwca 2016 r., sygn. akt P 62/14 wraz z przywołanym tam orzecnictwem).

V. Analiza zgodności

W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwaliło się stanowisko, że z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. „Kierowanie sprawy do sądu musi prowadzić do wymierzenia sprawiedliwości, a więc do rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu. Do kategorii praw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości, należą nie tylko te, które są objęte bezpośrednio gwarancjami konstytucyjnymi, ale także wszelkie inne prawa, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego. [...] urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu obejmuje wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje

proceduralne – w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku” (wyrok TK z 3 lipca 2008 r., sygn. akt K 38/07).

Dla oceny zgodności art. 7 ust. 3a u.o.g.r.l. z art. 45 ust. 1 Konstytucji istotne jest ustalenie, czy istotnie przepis ten dotyczy spraw skarżących, które, z uwagi na treść tego uregulowania, nie mogą zostać rozstrzygnięte przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W ocenie Sejmu należy wziąć pod uwagę okoliczność, że dopiero wejście w życie uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przeznaczającego obszar objęty decyzją marszałka województwa, na cele nierolnicze (nieleśne), wpływa na wykonywanie prawa własności przez podmioty, którym te prawa rzeczowe na obszarze objętym miejscowym planem przysługują. Decyzja, o której mowa w art. 7 ust. 2 pkt 5, nie kończy procedury planistycznej, a więc nie określa też uprawnień lub obowiązków właścicieli nieruchomości w sposób definitywny. Ponieważ władztwo planistyczne to atrybut władztwa publicznego, 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, wołą ustawodawcy, ma podlegać ochronie przed nadmierną ingerencją. Taka wykładnia znajduje uzasadnienie w konstytucyjnie wyznaczonej roli samorządu terytorialnego oraz konstytucyjnie zagwarantowanej zasadzie sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego przy wykonywaniu przez nie zadań publicznych w układzie zdecentralizowanym (art. 16 ust. 2 i art. 165 ust. 2 Konstytucji)” (uchwała siedmiu sędziów NSA z 25 listopada 2013 r., sygn. akt II OPS 1/13).

Postępowanie zmierzające do uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych (leśnych) na cele nierolnicze (nieleśne) jest elementem postępowania planistycznego. Procedura uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia nieruchomości nie jest więc postępowaniem w sprawie indywidualnej, rozstrzyganej w formie decyzji administracyjnej, regulowanej przepisami k.p.a. Jest to procedura legislacyjna, której celem jest sporządzenie i uchwalenie planu miejscowego. W

aktualnym stanie prawnym 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 innych środków prawnych, które przewidziane zostały w u.p.z.p oraz w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. z 2019 r., poz. 506 ze zm.). W przypadku sporządzenia projektu planu mogą one wypowiedzieć się na temat treści proponowanych rozwiązań planistycznych w formie przez prawo określonej: składając wnioski do planu (art. 17 pkt 1 ustawy), wnosząc uwagi do projektu planu (art. 18 ust. 1 ustawy) oraz uczestnicząc w dyskusji publicznej bądź na sesji rady gminy. Dopiero w sytuacji podjęcia przez radę gminy uchwały przyjmującej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, stosownie do art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, właścicielom (użytkownikom wieczystym) nieruchomości objętych planem będzie służyło prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego na tę uchwałę.

Mając powyższe na względzie Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 7 ust. 3a u.o.g.r.l. **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁK SEJMU

