



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 21 stycznia 2016 r.

Pozycja 57

POSTANOWIENIE z dnia 19 stycznia 2016 r. Sygn. akt Tw 21/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący i sprawozdawca
Leon Kieres
Mirosław Granat,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Związku Pracodawców Business Centre Club o zbadanie zgodności:

- 1) art. 37a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, ze zm.) z art. 21 oraz art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 37a ust. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, ze zm.) z art. 2 Konstytucji,
- 3) art. 400a ust. 1 pkt 25a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232, ze zm.), art. 10 ust. 1 pkt 3, art. 10 ust. 2 pkt 1, art. 17 pkt 6 lit. b, art. 38 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu nadanym przez art. 7 pkt 2, 4 i 6 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774), art. 38a, art. 38b ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, ze zm.), art. 19 ust. 1b ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446, ze zm.), art. 20 ust. 1 pkt 6 art. 20 ust. 4 pkt 7 oraz art. 23a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2015 r. poz. 1651, ze zm.) i art. 13 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774) z konstytucyjną zasadą pomocniczości,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania wnioskowi dalszego biegu.

UZASADNIENIE

W dniu 16 października 2015 r. Związek Pracodawców Business Centre Club (dalej także: wnioskodawca, Związek Pracodawców, ZP BCC) skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności:

- po pierwsze, art. 37a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, ze zm.; dalej: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) z art. 21 oraz art. 64 Konstytucji;

- po drugie, art. 37a ust. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z art. 2 Konstytucji;

- po trzecie, art. 400a ust. 1 pkt 25a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232, ze zm.; dalej: Prawo ochrony środowiska), art. 10 ust. 1 pkt 3, art. 10 ust. 2 pkt 1, art. 17 pkt 6 lit. b, art. 38 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu nadanym przez art. 7 pkt 2, 4 i 6 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774; dalej: ustawa krajobrazowa), art. 38a, art. 38b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 19 ust. 1b ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie zabytków), art. 20 ust. 1 pkt 6, art. 20 ust. 4 pkt 7 oraz art. 23a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2015 r. poz. 1651, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie przyrody) i art. 13 ustawy krajobrazowej z konstytucyjną zasadą pomocniczości.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wniosek złożony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, Prezes Trybunału kieruje do wstępnego rozpoznania w celu rozstrzygnięcia, czy spełnia wymagania warunkujące nadanie mu dalszego biegu. W postępowaniu tym Trybunał Konstytucyjny w składzie trzech sędziów bada, czy wniosek odpowiada wymogom formalnym (art. 61 i art. 62 ustawy o TK), czy nie jest oczywiście bezzasadny (art. 77 ust. 3 pkt 3 ustawy o TK), a w szczególności, czy pochodzi od uprawnionego podmiotu (art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji). Ponadto, wstępne rozpoznanie zapobiega nadaniu biegu wnioskowi w sytuacji, gdy postępowanie wszczęte przed Trybunałem Konstytucyjnym podlegałoby umorzeniu z powodu zbędności lub niedopuszczalności wydania orzeczenia (art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o TK), a także, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia (art. 77 ust. 4 pkt 5 ustawy o TK). Tym samym wstępne rozpoznanie wniosku umożliwia – już w początkowej fazie postępowania – wyeliminowanie spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygania.

2. W pierwszej kolejności – ze względu na rozbieżności między treścią wniosku inicjującego postępowanie a uchwałą będącą podstawą wystąpienia z wnioskiem – Trybunał Konstytucyjny odniósł się do zakresu zaskarżenia wyznaczonego w rozpatrywanej sprawie.

2.1. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że wola ogólnokrajowej władzy, zazwyczaj kolegialnej, znajduje wyraz w podejmowanych przez nią uchwałach. Tryb podjęcia uchwały regulują właściwe przepisy (np. statutu), a treść podjętej uchwały zostaje zapisana w protokole z posiedzenia takiej władzy. Z tego względu uchwała organu lub władzy, wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, w sprawie wystąpienia z wnioskiem o hierarchiczną kontrolę norm stanowi *conditio sine qua non* wszczęcia postępowania z wniosku tego organu lub władzy. Uzasadnia to wymaganie, by do wniosku został dołączony odpis podjętej przez ogólnokrajową władzę organizacji pracodawców uchwały, która stanowi dowód, że wniosek po-

chodzi od podmiotu legitymowanego (art. 62 ust. 2 pkt 1 ustawy o TK), a nie od osoby fizycznej, która go sporządziła i podpisała. Treść uchwały i wniosku musi być generalnie zbieżna (por. postanowienia TK z: 10 marca 2004 r., Tw 30/03, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 9; 7 września 2004 r., Tw 28/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 269; 8 sierpnia 2005 r., Tw 25/05, OTK ZU nr 1/B/2006, poz. 4; 21 lutego 2006 r., Tw 59/05, OTK ZU nr 2/B/2006, poz. 84). Minimalna zbieżność, która musi cechować uchwałę i wniosek, obejmuje: wskazanie przedmiotu kontroli (przez odpowiednie oznaczenie przepisu, tzn. określenie jednostek redakcyjnych kwestionowanego aktu normatywnego), wyrażenie woli wyeliminowania go z porządku prawnego oraz postawienie zarzutu niezgodności z przepisem aktu normatywnego o wyższej mocy prawnej (tzn. powołanie wzorców kontroli).

2.2. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że ogólnokrajową władzą ZP BCC uprawnioną do wnioskowania w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm jest, w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji w zw. z § 13 ust. 2 statutu ZP BCC, Rada Organizatorów ZP BCC (dalej: Rada Organizatorów).

2.3. Trybunał ustalił, że uchwała nr 1/X/2015 Rady Organizatorów Związku Pracodawców Business Centre Club z 5 października 2015 r. wyraża wolę zakwestionowania zgodności z Konstytucją:

- po pierwsze, art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- po drugie, art. 37a ust. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- po trzecie, art. 400a ust. 1 pkt 25a Prawa ochrony środowiska,
- po czwarte art. 10 ust. 1 pkt 3, art. 10 ust. 2 pkt 1, art. 17 pkt 6 lit. b, art. 38 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu nadanym przez art. 7 pkt 2, 4 i 6 ustawy krajobrazowej,
- po piąte, art. 38a i art. 38b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- po szóste, art. 19 ust. 1b ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,
- po siódme, art. 20 ust. 1 pkt 6, art. 20 ust. 4 pkt 7 oraz art. 23a ustawy o ochronie przyrody,
- po ósme, art. 13 ustawy krajobrazowej.

3. Trybunał ocenił, czy w ramach ograniczonej rzeczowo zdolności wnioskowej, z której korzysta ogólnokrajowa władza organizacji pracodawców, mieści się żądanie zbadania zgodności zaskarżonych przepisów z przywołanymi wzorcami kontroli.

3.1. Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału pojęcie „spraw objętych zakresem działania”, użyte w art. 191 ust. 2 Konstytucji, powinno być wykładane w sposób ścisły, a interpretacja rozszerzająca jest niedopuszczalna. Należy uznać, że ustawodawca określił w art. 191 Konstytucji listę podmiotów upoważnionych do występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego w taki sposób, by wykluczyć możliwość nadużywania tego środka do realizacji indywidualnych celów (por. postanowienia TK z: 30 maja 2000 r., U 5/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 114; 28 czerwca 2000 r., U 1/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 148). Dlatego wnioskodawca jest zobowiązany wykazać, że zaskarżony przepis dotyczy bezpośrednio realizacji zadań wynikających z Konstytucji lub ustaw, a w przypadku podmiotów prywatnych – również statutów (por. postanowienie TK z 10 października 2003 r., Tw 11/03, OTK ZU nr 4/B/2003, poz. 203 i powołane tam orzeczenia). Uprawnienie ogólnokrajowych władz organizacji pracodawców do złożenia wniosku w celu zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ma więc charakter szczególny, immanentnie związany z jednym z atrybutów (zatrudnianiem pracowników), który cechuje działalność prowadzoną

przez te podmioty (postanowienie TK z 28 stycznia 2004 r., Tw 74/02, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 2).

3.2. Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej orzeczeniu stwierdził, na podstawie art. 5 w zw. z art. 1 oraz art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. Nr 55, poz. 235, ze zm.), że podstawowym zadaniem organizacji pracodawców jest reprezentowanie jej członków w zakresie ich obowiązków i uprawnień jako pracodawców. W konsekwencji prawo składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego dotyczy wyłącznie spraw z zakresu prawa pracy oraz spraw dotyczących statusu prawnego organizacji pracodawców. Uprawnienie to stanowi niejako odbicie uprawnień związków zawodowych, a wspólne wymienienie związków zawodowych, organizacji pracodawców i organizacji zawodowych w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji potwierdza jednoznacznie, że wolą ustrojodawcy było ograniczenie zdolności wnioskowej tych podmiotów do spraw z zakresu stosunku pracy.

3.3. Wnioskodawca domaga się zbadania zgodności siedmiu przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z zasadą pomocniczości, art. 2 lub art. 21 i art. 64 Konstytucji.

3.3.1. Pierwszy zarzut dotyczy art. 37a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis ten stanowi, że rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Dalsze ustępy tego przepisu określają elementy treściowe tej uchwały (jej zakres przedmiotowy).

3.3.2. Zdaniem wnioskodawcy zakwestionowany przepis „przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego uprawnienie do wyznaczania kolejnych granic w korzystaniu przez właściciela z przysługującego mu prawa własności”.

3.3.3. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na to, że żądanie zbadania zgodności kwestionowanego przepisu z powołanymi wzorcami kontroli, tzn. art. 21 i art. 64 Konstytucji, świadczy o tym, że wnioskodawca występuje o hierarchiczną kontrolę zgodności norm w interesie bliżej niesprecyzowanej grupy właścicieli w celu ochrony ich uprawnień właścicielskich (zamiast spraw z zakresu stosunku pracy), co wykracza poza legitymację procesową podmiotu inicjującego rozpoznanie wstępne z pozycji ogólnokrajowej władzy organizacji pracodawców.

3.3.4. Mając na uwadze wskazane okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił odmówić nadania wnioskowi w omawianej części dalszego biegu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o TK w zw. z art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

3.4. Wnioskodawca kwestionuje konstytucyjność art. 37a ust. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

3.4.1. Przepis ten stanowi, że uchwała regulująca zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, określa także warunki i termin dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków w niej określonych, nie krótszy niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały.

3.4.2. Zdaniem wnioskodawcy zakwestionowany przepis „może prowadzić do delegalizacji wszelkich inwestycji reklamowych wcześniej już zrealizowanych i zainstalowanych

w oparciu o właściwe decyzje, zgody czy zezwolenia wydawane przez organy administracji publicznej”. W ocenie Związku art. 37a ust. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „prowadzi do naruszenia zasady *lex retro non agit*” i „godzi w (...) ochronę praw nabytych”.

3.4.3. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na to, że żądanie zbadania zgodności kwestionowanego przepisu z powołanym wzorcem kontroli, tzn. art. 2 Konstytucji, świadczy o tym, że wnioskodawca występuje o hierarchiczną kontrolę zgodności norm w interesie niesprecyzowanej grupy właścicieli w celu ochrony nabytych przez nich praw, niezdefiniowanych bliżej przez wnioskodawcę. Wniosek w części dotyczącej zbadania zgodności art. 37a ust. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z art. 2 Konstytucji nie dotyczy spraw z zakresu stosunku pracy, co wykracza poza legitymację procesową podmiotu inicjującego rozpoznanie wstępne z pozycji ogólnokrajowej władzy organizacji pracodawców.

3.4.4. Mając na uwadze wskazane okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił odmówić nadania wnioskowi dalszego biegu w omawianej części ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o TK w zw. z art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

3.5. W dalszej części wniosku Związek Pracodawców kwestionuje zgodność art. 400a ust. 1 pkt 25a prawa ochrony środowiska, art. 10 ust. 1 pkt 3, art. 10 ust. 2 pkt 1, art. 17 pkt 6 lit. b, art. 38, art. 38a, art. 38b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 19 ust. 1b ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, art. 20 ust. 1 pkt 6, art. 20 ust. 4 pkt 7 oraz art. 23a ustawy o ochronie przyrody i art. 13 ustawy krajobrazowej z konstytucyjną zasadą pomocniczości.

3.5.1. Przepisy zakwestionowanych w ramach ostatniego (zbiorczego) zarzutu wniosku (s. 10 i 11) odnoszą się do audytów krajobrazowych i różnorodnych materii z nimi związanych, takich jak:

- finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
- uwzględnienie w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego, a także kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego,
- obowiązek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego uzgodnienia projektu planu zagospodarowania przestrzennego z zarządem województwa w zakresie uwzględnienia wyników audytu krajobrazowego,
- obowiązek sporządzania przez organy województwa audytu krajobrazowego,
- określenie treści audytu krajobrazowego i wymogów jego sporządzenia,
- obowiązek przygotowania projektu audytu krajobrazowego,
- obowiązek uwzględnienia w uchwale określającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń wymogów ochrony zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia; ochrony zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków; wniosków i rekomendacji audytów krajobrazowych oraz plany ochrony parków krajobrazowych,
- obowiązek sejmiku województwa wprowadzenia na obszarze chronionego krajobrazu stref ochronnych krajobrazu,
- obowiązek uwzględnienia w planie ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody oraz parku krajobrazowego wyników audytu krajobrazowego,
- określenie granic stref ochrony krajobrazów stanowiących w szczególności przedpola ekspozycji, osie widokowe, punkty widokowe oraz obszary zabudowane wyróżniające się

lokalną formą architektoniczną, wyznaczonych w obrębie krajobrazów priorytetowych, zidentyfikowanych w ramach audytu krajobrazowego,

– obowiązek uchwalenia przez sejmiki poszczególnych województw audytów krajobrazowe w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy krajobrazowej.

3.5.2. Wnioskodawca zarzuca tym przepisom, że prowadzą do „ograniczenia samodzielności gmin w realizacji zadań własnych z zakresu ładu przestrzennego”.

3.5.3. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na to, że żądanie zbadania zgodności kwestionowanych przepisów z zasadą pomocniczości, świadczy o tym, że wnioskodawca występuje o hierarchiczną kontrolę zgodności norm w interesie gmin, których samodzielność może zostać ograniczona przez ustanowienie przez sejmik województwa na obszarze gminy urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu. Wniosek w części dotyczącej zbadania zgodności art. 400a ust. 1 pkt 25a prawa ochrony środowiska, art. 10 ust. 1 pkt 3, art. 10 ust. 2 pkt 1, art. 17 pkt 6 lit. b, art. 38, art. 38a, art. 38b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 19 ust. 1b ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, art. 20 ust. 1 pkt 6, art. 20 ust. 4 pkt 7 oraz art. 23a ustawy o ochronie przyrody i art. 13 ustawy krajobrazowej z konstytucyjną zasadą pomocniczości nie dotyczy spraw z zakresu stosunku pracy, co wykracza poza legitymację procesową podmiotu inicjującego rozpoznanie wstępne z pozycji ogólnokrajowej władzy organizacji pracodawców.

3.5.4. Mając na uwadze wskazane okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił odmówić nadania wnioskowi dalszego biegu w omawianej części ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o TK w zw. z art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

3.5.5. Trybunał Konstytucyjny uznał za zasadne zwrócenie uwagi wnioskodawcy na niespełnienie wymogu warunkującego merytoryczne rozpoznanie wniosku, tj. uzasadnienia zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazanym wzorcem kontroli, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK). Argumentacja wniosku mająca dowieść niekonstytucyjności dwunastu przepisów została pomieszczona na dwóch stronach pisma procesowego, przy czym znaczna część tego fragmentu wniosku sprowadza się do przedstawienia, w jaki sposób Trybunał Konstytucyjny w swych orzeczeniach rozumie zasadę pomocniczości. Wnioskodawca nie zawarł szerszych rozważań, z których wynikałoby, dlaczego przepisy objęte wnioskiem naruszają wskazany w tym wniosku wzorzec kontroli.

Z powyższych względów Trybunał postanowił jak w sentencji.