



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 5 lipca 2016 r.

Pozycja 433

## POSTANOWIENIE z dnia 27 czerwca 2016 r. Sygn. akt Ts 74/16

### **Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Piotr Tuleja – przewodniczący i sprawozdawca  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz  
Andrzej Wróbel,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Gminy M. w sprawie zgodności:

- 1) art. 12 ust. 4 w związku z art. 6 ust. 4 pkt 2 i 3 i ust. 7 oraz w związku z art. 14 ust. 4 i 5 i w związku z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. Nr 135, poz. 789, ze zm.) z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 5 ust. 1 pkt 1 oraz art. 11 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. Nr 135, poz. 789, ze zm.) z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

### UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 18 kwietnia 2016 r. Gmina M. (dalej: skarżąca) wystąpiła o zbadanie zgodności: po pierwsze, art. 12 ust. 4 w związku z art. 6 ust. 4 pkt 2 i 3 i ust. 7 oraz w związku z art. 14 ust. 4 i 5 i w związku z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U.135.789, ze zm.; dalej: ustawa o przygotowaniu i realizacji inwestycji) z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 w związku z art. 2 Konstytucji; po drugie, art. 5 ust. 1 pkt 1 oraz art. 11 ust. 4 pkt 2 ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną złożono na tle następującego stanu faktycznego. Dnia 20 czerwca 2013 r. Wojewoda wydał decyzję o wskazaniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej w odniesieniu do kilku nieruchomości położonych na terenie

należącym do skarżącej. Decyzją z lutego 2014 r. Minister Infrastruktury i Rozwoju utrzymał powyższe rozstrzygnięcie w mocy. Skarżąca wraz z kilkoma innymi podmiotami wniosła na tę decyzję skargę, która została oddalona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z października 2014 r. Skargę kasacyjną od tego orzeczenia oddalił Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z listopada 2015 r., doręczonym skarżącej 19 stycznia 2016 r.

Skarżąca wskazała, że zakwestionowane przepisy wprowadzają nadmierne ograniczenie prawa własności. Uniemożliwiają one właścicielom zabudowę lub zagospodarowanie nieruchomości, na której może zostać posadowiona elektrownia jądrowa, przez okres, na jaki wydana została decyzja o wskazaniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej, a więc nawet przez 5 lat, a jednocześnie przewidują odległy termin wypłaty rekompensaty z tytułu tego ograniczenia. Zdaniem skarżącej wprowadzenie takich ograniczeń w sytuacji, w której inwestor jedynie rozważa budowę obiektu energetyki jądrowej na danym terenie, stanowi nieproporcjonalną ingerencję w prawo swobodnego dysponowania przez właścicieli ich nieruchomościami. Ponadto – w jej przekonaniu – z zakwestionowanej ustawy wynika, że właściciele nieruchomości są zobowiązani znosić obecność inwestora na swojej nieruchomości oraz prowadzenie przez niego badań i pomiarów bez ustalenia z nimi ich zakresu, terminu, czy sposobu prowadzenia. Skarżąca zarzuciła również, że użyte w art. 5 ust. 1 pkt 1 i art. 11 ust. 4 pkt 2 ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji pojęcie ogólnej charakterystyki inwestycji ma w tych dwóch przepisach różne znaczenie. Według niej prowadzi to do naruszenia zasady konsekwencji terminologicznej oraz zasady określoności przepisów pozwalających na ingerencję w konstytucyjne wolności lub prawa.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, zakwestionować zgodność z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego prawach lub wolnościach albo o obowiązkach określonych w Konstytucji. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego znaczenie pojęcia „każdy”, użytego w tym przepisie, należy rozpatrywać w kontekście praw i wolności, przed których naruszeniem ma chronić skarga konstytucyjna. Pojęcie to obejmuje zatem zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne, o ile zarzucają one naruszenie wolności i praw, z których istoty wynika, że są adresowane również do nich. Zakres podmiotowy skargi konstytucyjnej jest więc wyznaczony przede wszystkim przez zakres podmiotowy poszczególnych wolności i praw wyrażonych w Konstytucji, a pojęcie „każdy”, użyte w art. 79 ust. 1 Konstytucji, oznacza tego, kto jest podmiotem tych wolności i praw (zob. np. postanowienia TK z dnia 6 lutego 2001 r., Ts 148/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 72 oraz 6 kwietnia 2011 r., SK 21/07, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 28).

Ze względu na rolę skargi konstytucyjnej Trybunał odmawia więc zdolności skargowej podmiotom pełniącym funkcje władzy publicznej, w szczególności jednostkom samorządu terytorialnego (zob. np. postanowienia TK z: 26 października 2001 r., Ts 72/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 298; 14 września 2004 r., Ts 74/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 313 oraz 3 października 2005 r., Ts 148/05, OTK ZU nr 3/2001, poz. 73). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał w szczególności, że podmioty te są adresatami nie uprawnień wynikających z poszczególnych praw konstytucyjnych, lecz obowiązków związanych z realizacją praw innych podmiotów. Wskazywał, że sprawują one władzę publiczną, a tym samym kształtują sytuację prawną innych osób, nie mogą więc być utożsamiane z nosicielami praw. Ponadto Trybunał zwracał uwagę na to, że dopuszczenie możliwości składania skarg konstytucyjnych przez podmioty wykonujące władzę publiczną groziłoby przekształceniem skargi z instrumentu ochrony konstytucyjnych wolności i praw w instrument rozstrzygania sporów

między poszczególnymi organami władzy publicznej (zob. np. postanowienia TK z 17 marca 2003 r., Ts 116/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 105; a także 22 maja 2007 r., SK 70/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60).

Powyższa argumentacja jest szczególnie aktualna w odniesieniu do niniejszej skargi, w której skarżąca powołuje się na prawo do ochrony własności wynikające z art. 64 Konstytucji. Jak wielokrotnie przypominał Trybunał Konstytucyjny, ochronie własności jednostek samorządu terytorialnego służą przepisy regulujące ich status – w szczególności art. 165 ust. 1 Konstytucji, nie zaś przepisy rozdziału II Konstytucji (zob. też postanowienie TK z 9 października 2007 r., Ts 71/07, OTK ZU nr 6B/2008, poz. 225). Wyrazem konstytucyjnego statusu jednostek samorządu terytorialnego jest również przyznanie ich organom stanowiącym legitymacji do inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji (zob. postanowienie TK z 22 maja 2007 r., SK 70/05). O ile więc gmina może dochodzić ochrony swojej samodzielności oraz praw majątkowych w trybie abstrakcyjnej kontroli norm, o tyle nie może ona skutecznie występować w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym jako podmiot konstytucyjnych wolności i praw w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Brak legitymacji skargowej po stronie skarżącej stanowi zasadniczy powód odmowy nadania analizowanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu (na podstawie art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o TK z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz.U.2016.293; dalej: ustawa o TK).

Niezależnie od powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skarżąca nie uprawdopodobniła, iż na podstawie zakwestionowanych przepisów nastąpiła ingerencja w sferę jej prawnie chronionych interesów.

Formułując zarzut nieproporcjonalnej ingerencji w prawo własności (zarzut niezgodności art. 12 ust. 4 w związku z art. 6 ust. 4 pkt 2 i 3 i ust. 7 oraz w związku z art. 14 ust. 4 i 5 i w związku z art. 13 ust. 1 ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji z art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 w związku z art. 2 Konstytucji), skarżąca stwierdziła jedynie, że decyzja o wskazaniu lokalizacji inwestycji prowadzi do ograniczenia możliwości korzystania z prawa własności przez właścicieli nieruchomości nią objętych. Nie wskazała jednak przy tym na żadne konkretne ograniczenie związane z nieruchomościami do niej należącymi, ani nie przedstawiła dotyczącego go rozstrzygnięcia. Wszystkie przywołane przez nią ograniczenia w dysponowaniu stanowiącymi jej własność nieruchomościami mają więc jedynie charakter potencjalny.

Zarzucając nieprawidłowe użycie przez ustawodawcę pojęcia ogólnej charakterystyki inwestycji w zakwestionowanych przepisach (zarzut niezgodności art. 5 ust. 1 pkt 1 i art. 11 ust. 4 pkt 2 ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji), skarżąca przedstawiła natomiast argumentację sprowadzającą się do zarzucenia braku precyzji w sposobie określenia treści dokumentów, które w toku postępowania o wydanie decyzji o ustaleniu lub wskazaniu lokalizacji inwestycji musi przedstawić inwestor. Skarżąca stwierdziła, że regulacja ta wymusza na inwestorze – jako podmiocie stosującym prawo – konieczność rozstrzygnięcia jaka powinna być treść dokumentu, który musi przedstawić w takim postępowaniu, co rodzi niepewność m.in. co do jego obowiązków jako uczestnika obrotu gospodarczego. Skarżąca dochodzi więc w tym zakresie ochrony nie swoich naruszonych praw lub wolności, lecz praw inwestora. Świadczy o tym również powołanie przez nią jako wzorca kontroli zakwestionowanych przepisów m.in. art. 22 Konstytucji określającego zasady ograniczania wolności działalności gospodarczej. Zgodnie jednak z art. 79 ust. 1 Konstytucji podmiot składający skargę konstytucyjną musi występować w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez zakwestionowaną regulację, nie zaś w ochronie interesów innych podmiotów, czy też w interesie publicznym.

Również ta okoliczność – na podstawie art. 77 ust. 3 pkt 1 w związku z art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – uzasadnia odmowę nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

Wziąwszy pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.