



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 17 kwietnia 2023 r.

Pozycja 97

POSTANOWIENIE

z dnia 21 maja 2019 r.

Sygn. akt Ts 38/18

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej K.P. i D.P. w sprawie zgodności:

art. 10a ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909) w zakresie, w jakim „został wprowadzony do obrotu prawnego, przy jednoczesnym braku wprowadzenia okresu przejściowego” z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 28 lutego 2018 r. (data nadania), K.P. i D.P. (dalej: skarżący) wystąpili z żądaniem przytoczonym w komparacji.

Skargę konstytucyjną wniesiono w związku z następującą sprawą.

Decyzją z 22 stycznia 2015 r. (nr [...]) Prezydent Miasta O. (dalej: Prezydent O.), działając na wniosek skarżących, zezwolił na trwałe wyłączenie z produkcji rolnej gruntu ornego klasy II (RII), przeznaczonego pod budowę budynku usługowego (przychodni stomatologicznej) z częścią mieszkalną. W decyzji zobowiązano skarżących do pisemnego zgłoszenia terminu faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji rolnej, w celu ustalenia wysokości jednorazowej należności oraz opłat rocznych z tytułu trwałego wyłączenia gruntów z produkcji rolnej. Pismem z 7 kwietnia 2015 r. skarżący zawiadomili Prezydenta, że nastąpiło trwałe wyłączenie gruntu z produkcji rolnej i wystąpili o naliczenie należności oraz opłat rocznych.

Decyzją z 13 kwietnia 2015 r. (nr [...]) Prezydent O. ustalił skarżącym:

– po pierwsze, jednorazową należność w wysokości 28.189,04 zł za wyłączenie z produkcji rolnej gruntu rolnego wskazując, że nie pobiera się jej, ponieważ wartość gruntu – ustalona według cen rynkowych w czasie jego faktycznego wyłączenia z produkcji – o którą należy pomniejszyć należność, przewyższa obliczoną kwotę;

– po drugie, opłatę roczną z tytułu wyłączenia gruntu z produkcji rolnej w wysokości 10% należności, to jest 2818, 90 zł.

Skarżący wniesli odwołanie od decyzji Prezydenta O. do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w O. (dalej: SKO), który decyzją z 17 września 2015 r. (nr [...]; dalej: decyzja SKO) utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w O., wyrokiem z 24 maja 2016 r. (sygn. akt [...]), oddalił – wniesioną przez skarżących – skargę na decyzję SKO, a Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z 17 października 2017 r. (sygn. akt [...]) oddalił ich skargę kasacyjną.

Skarżący podnoszą, że ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r. poz. 1101; dalej: nowelizacja), która weszła w życie 5 września 2014 r., uchyliła obowiązujący wcześniej art. 5b u.o.g. stanowiący, iż przepisów ustawy nie stosuje się do gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast. Nowelizacja wprowadziła równocześnie do u.o.g. art. 10a stanowiący, że w stosunku do gruntów rolnych znajdujących się w granicach administracyjnych miast nie stosuje się przepisów rozdziału drugiego, dotyczącego zmiany przeznaczenia gruntów. Oznacza to, że – od dnia wejścia w życie nowelizacji – do użytków rolnych znajdujących się w granicach miast stosuje się przepisy rozdziału trzeciego u.o.g., które nakładają na nabywców nieruchomości obowiązek wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej. Skarżący argumentują, że przed wprowadzeniem zmian, nabywcy gruntów rolnych w granicach administracyjnych miast nie byli obarczeni obowiązkiem uzyskania decyzji o ich wyłączeniu z produkcji rolnej i otrzymywali pozwolenia na budowę bez ponoszenia dodatkowych kosztów. Podnoszą również, że do uzyskania takiego pozwolenia wystarczało wykazanie, iż inwestycja jest zgodna z przeznaczeniem gruntu określonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Zdaniem skarżących brak stosownych przepisów przejściowych powoduje, że zaskarżony przepis został wprowadzony do obrotu prawnego w sposób nagły i zaskakujący dla inwestorów, co narusza wynikające z art. 2 Konstytucji zasady pewności prawa i niedziałania prawa wstecz.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

Na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p. TK), skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu, gdy nie spełnia ona określonych przez prawo wymagań lub gdy jest oczywiście bezzasadna. Mając na względzie art. 67 ust. 1 u.o.t.p. TK, Trybunał, orzekając zarówno w rozpoznaniu wstępnym, jak i merytorycznym jest – co do zasady – związany zakresem zaskarżenia wskazanym w skardze konstytucyjnej.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skargę konstytucyjną może wnieść „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone”. Istotną cechą przyjętej w polskim prawie koncepcji postępowania skargowego przed Trybunałem Konstytucyjnym jest to, że realizowana w tym postępowaniu kontrola kwestionowanych przez skarżącego przepisów dokonywana jest wyłącznie z punktu widzenia wskazanego przez skarżącego wzorca kontroli, którym może być nie każdy przepis Konstytucji, ale tylko ten, który normuje jakąś wolność lub prawo o charakterze podmiotowym (postanowienie pełnego składu TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). W związku z tym, art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK zobowiązuje występującego ze skargą do wskazania, która jego konstytucyjna wolność lub które jego konstytucyjne prawo o charakterze podmiotowym i w jaki sposób zostały naruszone (np. wyroki TK z: 3 kwietnia 2019 r., sygn. SK 13/16, OTK ZU A/2019, poz. 14; 8 stycznia 2019 r., sygn. SK 6/16, OTK ZU A/2019, poz. 3; oraz postanowienia TK

z: 9 kwietnia 2019 r., sygn. SK 7/19, OTK ZU A/2019, poz. 15; 16 października 2018 r., sygn. SK 2/18, OTK ZU A/2018, poz. 57 i inne).

W postanowieniu pełnego składu z 23 stycznia 2002 r. (sygn. Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że co do zasady – w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną – powoływanie art. 2 Konstytucji jako „samodzielnego” wzorca kontroli jest niedopuszczalne, gdyż przepis ten nie kreuje w sposób samoistny praw lub wolności jednostki o charakterze podmiotowym (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK). Pogląd ten zachowuje nadal swą aktualność (zob. wyrok TK z 21 czerwca 2017 r., sygn. SK 35/15, OTK ZU A/2017, poz. 51) i do chwili zmiany stanu prawnego lub do czasu, gdy Trybunał w orzeczeniu wydanym w pełnym składzie od niego nie odstąpi, pogląd ten będzie, co do zasady, stanowił – zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 1 lit e) *in fine* u.o.t.p. TK – wiążącą dyrektywę interpretacyjną dla kolejnych składów orzekających. Skarżący nie przedstawili argumentacji, zgodnie z którą – w ramach rozpoznawanej sprawy – pogląd ten nie powinien znaleźć zastosowania lub należałoby od niego odstąpić.

W orzecznictwie wyjaśnia się, że art. 2 Konstytucji może zostać wskazany jako samoistny wzorzec kontroli w trybie skargi konstytucyjnej wyłącznie wówczas, gdy skarżący wykaże istnienie takiego prawa podmiotowego, które miałyby z niego wynikać w sposób bezpośredni i wyłączny (zob. wyrok z 6 grudnia 2018 r., sygn. SK 19/16, OTK ZU A/2018, poz. 74). W wyjątkowych wypadkach art. 2 Konstytucji może stać się wzorcem kontroli w trybie skargi jako wzorzec związkowy, szczególnie wówczas, gdy – w sposób jasny i niebudzący wątpliwości – z jego naruszeniem można powiązać naruszenie wolności lub praw konstytucyjnych (zob. wyrok z 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40 i przywołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie skarżący nie wskazali, w jaki sposób naruszenie zasady zapewnienia *vacatio legis* kwestionowanej normy wpłynęło na ochronę ich konstytucyjnych wolności i praw. Skarżący uczynili więc art. 2 Konstytucji samoistnym wzorcem kontroli, nie wywódlący z niego żadnego prawa ani wolności konstytucyjnej o charakterze podmiotowym.

W tym stanie rzeczy badana skarga nie spełnia, określonego w art. 79 ust. 1 Konstytucji i skonkretyzowanego w art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK, wymogu określenia konstytucyjnej wolności lub prawa skarżących o charakterze podmiotowym oraz sposobu ich naruszenia w sprawie objętej wniesioną skargą.

Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p. TK, odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu stwierdzając, że nie spełnia ona wymagań określonych w art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p. TK skarżącemu przysługuje prawo do wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty jego doręczenia.