



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 30 czerwca 2023 r.

Pozycja 55

## POSTANOWIENIE z dnia 20 czerwca 2023 r. Sygn. akt SK 61/19

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bartłomiej Sochański – przewodniczący  
Zbigniew Jędrzejewski – sprawozdawca  
Julia Przyłębska  
Wojciech Sych  
Michał Warciński,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 czerwca 2023 r., skargi konstytucyjnej spółki [...] sp. z o.o. z siedzibą w K. o zbadanie zgodności:

art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 16, poz. 78, ze zm.) 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,

p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

### UZASADNIENIE

#### I

1. W skardze konstytucyjnej z 21 września 2017 r. spółki [...] sp. z o.o. z siedzibą w K. (dalej: skarżąca) wniosła o zbadanie zgodności: art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 16, poz. 78, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 2409; dalej: 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.

Skarga została złożona w związku z następującym stanem faktycznym.

20 sierpnia 2014 r. Wójt Gminy Ż. wystąpił do Marszałka Województwa o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia w projekcie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego M. w gminie Ż. gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa o powierzchni 23,5491 ha na cele nieleśne. Decyzją z 21 października 2014 r. Marszałek Województwa wyraził zgodę na zmianę przeznaczenia w projekcie miejscowego planu gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa

o pow. 1,2159 ha na cele nieleśne i nie wyraził zgody na zmianę przeznaczenia gruntów o powierzchni 22,3332 ha. Od powyższej decyzji skarżąca, będąca właścicielem nieruchomości objętej ww. wnioskiem Wójta Gminy Ż., wniosła odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. (dalej: SKO). Postanowieniem z 20 stycznia 2015 r. SKO stwierdziło niedopuszczalność odwołania skarżącej od ww. decyzji.

Na to postanowienie skarżąca wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. (dalej: WSA), która została oddalona wyrokiem z 11 czerwca 2015 r. Od wskazanego wyroku skarżąca wniosła skargę kasacyjną, którą Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) oddalił wyrokiem z 11 maja 2017 r. NSA podzielił stanowisko SKO i WSA, zgodnie z którym właściciel nieruchomości objętej wnioskiem wójta wszczynającym postępowanie w sprawie o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 u.o.g.r.l. nie jest stroną tego postępowania i nie ma legitymacji procesowej do zaskarżenia decyzji Marszałka Województwa dotyczącej zmiany przeznaczenia gruntów.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej wskazano, że zaskarżony przepis określa strony postępowania w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów z leśnych na nieleśne toczącego się przed marszałkiem województwa w związku z postępowaniem planistycznym, do których zalicza jedynie wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Stroną postępowania w sprawie nie jest natomiast właściciel gruntów, których dotyczy wnioski o zmianę przeznaczenia. Zdaniem skarżącej, pozbawienie jej przymiotu strony w postępowaniu toczącym się przed marszałkiem województwa, związanym z procedurą planistyczną, ogranicza wykonywanie prawa własności nieruchomości (art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 3 i art. 21 ust. 1 Konstytucji). Jak wskazała, brak zgody na zmianę przeznaczenia gruntów ogranicza dysponowanie własnością, utrudnia bowiem obrót nieruchomością, a także uniemożliwia jej zabudowę.

Ograniczenie to nie spełnia przy tym wymagań przewidzianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. kryterium niezbędności i przydatności dla ochrony wolności i praw innych osób. Przekroczenie ram proporcjonalności ingerencji wynikających z tego przepisu powoduje jednocześnie naruszenie ogólnej gwarancji ochrony prawa własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji). Jak wskazała skarżąca, celem wprowadzonej regulacji było po pierwsze, usunięcie istniejących w orzecznictwie sądów administracyjnych rozbieżności co do zakresu pojęcia strony postępowania przed organami wymienionymi w art. 7 u.o.g.r.l., a po drugie, przyjęcie regulacji, która „umożliwi szybkie uchwalanie planów zagospodarowania przestrzennego skutecznie programującego przestrzeń, a nie tylko podporządkowującego się żądaniom właścicieli i inwestorów” (skarga konstytucyjna, s. 12). Zdaniem skarżącej, rozbieżności dotyczące statusu strony w tym postępowaniu mogły zostać rozstrzygnięte w drodze uchwały NSA. Z kolei „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”. Zdaniem skarżącej, obowiązująca obecnie procedura uzyskania ostatecznego rozstrzygnięcia w zakresie możliwości zmiany przeznaczenia gruntów utrzymuje przez bardzo długi czas właściciela nieruchomości w niepewności co do jego sytuacji prawnej i majątkowej.

Ponadto w opinii skarżącej, wyłączenie właścicieli nieruchomości z możliwości uczestnictwa na prawach strony w postępowaniu w przedmiocie zmiany przeznaczenia gruntów nie przyczyniło się znacząco do sprawności procedur planistycznych. Posiadanie jedynie przez gminę uprawnienia do zaskarżenia odmowy udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów powoduje, iż zaproponowane przez ustawodawcę rozwiązanie nie spełnia swojego celu. Jeśli gmina odwoła się od decyzji i przejdzie przez wszystkie instancje sądownoadministracyjne, to postępowanie planistyczne i tak ulegnie przedłużeniu w takim samym wymiarze, jak gdyby procedurę tę musieli przejść także właściciele nieruchomości. Skoro nie można

stwierdzić, że bezpośrednim skutkiem zaskarżonej regulacji stało się sprawniejsze prowadzenie procedur w zakresie uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, to wątpliwości budzi, czy zaskarżona regulacja spełnia wymóg przydatności w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem skarżącej, odmowa uznania właściciela nieruchomości za stronę w postępowaniu w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów jest także rozwiązaniem nadmiernie dolegliwym. Przyjęta procedura znacząco przedłuża w czasie możliwość pozyskania wiedzy, czy zmiana przeznaczenia gruntu będzie możliwa oraz znacznie ogranicza możliwość skutecznego zaskarżenia przez właściciela nieruchomości planu miejscowego. Skarżąca uznaje, że ustawodawca tym samym, wprowadzając zaskarżone rozwiązanie prawne, nie spełnił nakazu konieczności, oznaczającego korzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu.

W ocenie skarżącej, zakwestionowana regulacja narusza także prawo do rozpoznania sprawy bez uzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Skarżąca wskazała, że właściciel nieruchomości, co do której marszałek odmówił zgody na zmianę przeznaczenia gruntów, musi poczekać na uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaskarżyć go (być może przechodząc przez obie instancje sądownoadministracyjne), a następnie – w razie pozytywnego rozstrzygnięcia – czekać, aż gmina powtórnie uchwali w tym zakresie miejscowy plan. Prowadzi to do odsunięcia w czasie możliwości zainicjowania przez właściciela nieruchomości sądowej kontroli zasadności odmowy zmiany przeznaczenia gruntów i trwanie właściciela nieruchomości w stanie niepewności co do jego sytuacji prawnej i majątkowej.

Ponadto, zdaniem skarżącej, brak możliwości zaskarżenia decyzji marszałka województwa przez właściciela nieruchomości, którego dotyczy procedura zmiany przeznaczenia gruntów z leśnych na nieleśne, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji.

Skarżąca stwierdza, że gmina, uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jest związana odmowną decyzją marszałka województwa w kwestii udzielenia zgody na przeznaczenie na cele nieleśne gruntów leśnych. W wypadku zaskarżenia tej decyzji gminę wiąże dodatkowo prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego, potwierdzającego słuszność odmownej decyzji wydanej przez marszałka województwa. Jeżeli zatem gmina na podstawie decyzji 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 sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla takiego terenu. Zdaniem skarżącej, sąd rozpoznający skargę na uchwałę w sprawie planu miejscowego związany będzie ewentualnym wyrokiem, który zapadł w związku z odwołaniem się przez gminę od negatywnej decyzji marszałka województwa.

2. W piśmie z 8 stycznia 2020 r., Marszałek Sejmu w imieniu Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 7 ust. 3a u.o.g.r.l. jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393, ze zm.; dalej: u.o.t.p.TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu w pierwszej kolejności odniósł się do formalnych wymagań, jakie musi spełniać skarga konstytucyjna. W tym zakresie wskazał, że 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

u.o.t.p.TK i oznacza konieczność umorzenia postępowania w tym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Odnosząc się do zarzutu ingerencji w prawo własności, Marszałek Sejmu uznał, że przywołany wzorzec kontroli nie jest adekwatny z punktu widzenia zakwestionowanego przepisu i postawionego wobec niego zarzutu. Jak stwierdził, to nie decyzja marszałka województwa albo właściwego ministra, o której mowa w zaskarżonym przepisie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, 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. Natomiast 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. Biorąc pod uwagę powyższe, Marszałek Sejmu uznał, że z treści przepisów wskazanych jako przedmiot oraz wzorzec kontroli oraz z treści skargi i jego uzasadnienia nie wynika jakakolwiek wspólna płaszczyzna porównawcza, w ramach której mogłaby być przeprowadzona kontrola konstytucyjności. Dlatego postępowanie 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 podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Zdaniem Marszałka Sejmu, do oceny zgodności art. 7 ust. 3a u.o.g.r.l. z art. 45 ust. 1 Konstytucji istotne było ustalenie, czy przepis ten dotyczy spraw skarżącej, które, z uwagi na treść tego uregulowania, nie mogą zostać rozstrzygnięte przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Marszałek Sejmu uznał, 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 na obszarze objętym miejscowym planem przysługują. Decyzja, wydania której dotyczy art. 7 ust. 3a u.o.g.r.l., nie kończy procedury planistycznej, a więc nie określa też uprawnień lub obowiązków właścicieli nieruchomości w sposób definitywny. Jak wskazał, władztwo planistyczne to atrybut władztwa publicznego, a postępowanie w sprawie udzielenia zgody służy zabezpieczeniu innego interesu, aniżeli interes prywatny. Procedura uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia nieruchomości nie jest zatem postępowaniem w sprawie indywidualnej, rozstrzyganej w formie decyzji administracyjnej, regulowanej przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Jest to procedura legislacyjna, której celem jest sporządzenie i uchwalenie planu miejscowego. 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 za pomocą innych środków prawnych. W wypadku 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 z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.), wnosząc uwagi do projektu planu (art. 18 ust. 1 tej 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, Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 7 ust. 3a u.o.g.r.l. jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 5 lutego 2020 r. wniósł o umorzenie postępowania w sprawie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, w uzasadnieniu skargi brak jest jakichkolwiek argumentów służących wykazaniu niezgodności zaskarżonego przepisu z powołanymi związkowo wzorcami kontroli: art. 21 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. W związku z tym, w tym zakresie, postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK z powodu niedopuszczalności orzekania.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez zakwestionowany przepis prawa własności, Prokurator Generalny wskazał, że rozpoznanie wniosku wójta o wyrażenie przez marszałka województwa zgody na zmianę przeznaczenia gruntu nie prowadzi do ograniczenia prawa własności właściciela gruntu objętego wnioskiem. W wypadku wyrażenia zgody przez marszałka województwa i zmiany przeznaczenia gruntu leśnego w planie miejscowym właściciel nieruchomości uzyskuje możliwość modyfikacji sposobu jej wykorzystania. Jeżeli natomiast marszałek województwa rozpatrzy odmownie wniosek wójta, to sytuacja właściciela nie ulega żadnej zmianie w porównaniu z tą poprzedzającą decyzję marszałka. Nie następuje również jakiegokolwiek pogorszenie sytuacji właściciela nieruchomości objętych wnioskiem wójta. Właściciel ten może w dalszym ciągu korzystać ze swojej własności w niezmienionym zakresie. Zdaniem Prokuratora, ewentualne ograniczenia wynikają z przepisów szczególnych dotyczących możliwości zagospodarowania gruntów leśnych, ale ograniczenia te występowały w identycznej postaci już przed rozpoznaniem wniosku wójta o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntu.

Prokurator Generalny podkreślił, że brak realizacji przez organy samorządu lokalnego oczekiwań właściciela gruntu nie jest równoznaczny z ograniczeniem prawa własności. Negatywne rozpoznanie wniosku wójta o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntu wpływa na realizację oczekiwań właściciela nieruchomości co do przyszłego jej wykorzystania. Jednak dopuszczalność zmiany przez gminę w planie miejscowym przeznaczenia gruntu leśnego nie może być traktowana jako maksymalnie ukształtowana ekspektatywa właściciela gruntu, że zostanie uchwalony plan miejscowy zezwalający na takie zmiany w odniesieniu do jego nieruchomości.

Biorąc pod uwagę powyższe, Prokurator Generalny uznał, że decyzja o odmowie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych nie tylko nie prowadzi do ograniczenia prawa własności właścicieli takich nieruchomości, lecz także w ogóle do żadnej zmiany w sferze tego prawa. Tym samym, wskazany przez skarżącą wzorzec kontroli, zrekonstruowany z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, należało uznać za nieadekwatny, a postępowanie w tym zakresie umorzyć na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK z powodu niedopuszczalności orzekania.

Następnie Prokurator Generalny odniósł się do zarzutu naruszenia przez zaskarżony przepis art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

Prokurator Generalny wskazał, że zarzut naruszenia art. 78 Konstytucji skarżąca oparła na poglądach Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którymi przez stronę postępowania należy rozumieć jednostki, których statusu prawnego dotyczy sprawa, względnie wszystkie podmioty, których praw lub obowiązków dotyczy rozstrzygnięcie wydane w pierwszej instancji. Prokurator Generalny nie zgodził się, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia z taką sytuacją. Jego zdaniem, postępowanie w sprawie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego służy zabezpieczeniu innego interesu niż interes prywatny. Decyzja marszałka województwa wydawana jest w procesie dochodzenia do ustalenia treści projektu

planu miejscowego, a więc w procesie legislacyjnym. W toku postępowania w sprawie udzielenia zgody ochronie podlegają uprawnienia publicznoprawne gminy, określone przysługującym jej władztwem planistycznym. Postępowanie to nie dotyczy natomiast statusu prawnego ani praw lub obowiązków właściciela nieruchomości leśnej.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, w pozytywnej decyzji marszałka województwa rozpoznającego wniosek wójta o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntu, właściciele nieruchomości leśnych objętych postępowaniem poprzedzającym uchwalenie planu miejscowego mają jedynie interes faktyczny. Interes ten wynika z możliwego wzrostu wartości nieruchomości. Interes taki mają także inne podmioty, takie jak podmioty zainteresowane rozpoczęciem inwestycji na terenie gminy lub właściciele działek zlokalizowanych w pobliżu nieruchomości leśnych, którzy sprzeciwiają się przekształceniu charakteru sąsiednich gruntów. Wszystkie te podmioty mogą wносить uwagi do projektu studium oraz do projektu planu miejscowego. Nie są natomiast stronami prowadzonych przez wójta postępowań mających na celu zgromadzenie opinii, dokonanie uzgodnień i uzyskanie zgód wyszczególnionych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Biorąc pod uwagę powyższe, Prokurator Generalny stwierdził, że właściciele gruntów leśnych nie są stronami postępowania w sprawie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów, nawet w szerokim, autonomicznym w świetle Konstytucji pojmowaniu tego pojęcia. Tym samym, wzorzec kontroli wynikający z art. 78 Konstytucji należało uznać za nieadekwatny.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia, wynikającego z art. 45 Konstytucji, prawa do rozpoznania sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki, Prokurator Generalny wskazał, że skarżąca nie przedstawiła dowodów świadczących o tym, iż brak możliwości zaskarżenia przez właściciela gruntu leśnego decyzji marszałka województwa skutkuje rozpoznaniem sprawy takiego właściciela z nieuzasadnioną zwłoką. Skarżąca ograniczyła się do zaprezentowania lepszego – w jej ocenie – rozwiązania prawnego. Nie uwzględniła przy tym, że kwestia wyrażenia zgody przez marszałka województwa jest tylko jednym z elementów w procesie prowadzącym do zmiany w planie miejscowym przeznaczenia gruntu. Przyznanie wszystkim zainteresowanym prawa do zaskarżania decyzji podejmowanych w toku postępowania prowadzącego do uchwalenia planu miejscowego mogłoby skutkować powstaniem większej zwłoki w ostatecznym rozstrzygnięciu kwestii zmiany przeznaczenia gruntu, a ponadto dotyczyłoby rozstrzygnięcia, które wcale nie musi prowadzić do zmiany przeznaczenia gruntu. Nawet pozytywne rozpatrzenie przez sąd administracyjny skargi na odmowę zgody na zmianę przeznaczenia gruntów nie obligowałoby rady gminy do uchwalenia takiej zmiany w planie zagospodarowania przestrzennego.

Mając powyższe na względzie, Prokurator Generalny przypomniał, że domniemanie konstytucyjności przepisów prawa nakłada na skarżących obowiązek przedstawienia konkretnych i przekonujących argumentów świadczących o niekonstytucyjności zakwestionowanej regulacji. Postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Jego zdaniem, uzasadnienie analizowanej skargi konstytucyjnej w zakresie wzorca kontroli wynikającego z art. 78 i art. 45 ust. 1 Konstytucji nie spełnia powyższych wymogów. Tym samym, postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK z powodu niedopuszczalności orzekania.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 12 listopada 2019 r. poinformował, że nie przystępuje do przedstawionej skargi.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot kontroli.

W skardze konstytucyjnej zakwestionowany został art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2409; dalej: u.o.g.r.l.). Przepis ten dotyczy procedury uzyskania zgody właściwego organu w związku ze zmianą przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Zasadniczym problemem konstytucyjnym, wskazanym w skardze konstytucyjnej, jest to, że decyzja organu (w niniejszej sprawie chodzi o decyzję 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, wynikający z art. 7 ust. 3a u.o.g.r.l. brak posiadania przez właściciela nieruchomości przymiotu strony postępowania, o którym mowa w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l., prowadzi do ograniczenia prawa własności oraz do naruszenia prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez sąd i prawa do zaskarżenia decyzji wydanej w pierwszej instancji.

Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzanym w trybie określonym w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 917, ze zm.; dalej: u.p.z.p.). Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym normują przebieg postępowania w sprawie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 17 pkt 6 u.p.z.p., po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest zobowiązany wystąpić o opinie o projekcie planu, o jego uzgodnienie, a także – jeżeli zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze lub nieleśne wymaga zgody – o zgodę właściwego organu administracji publicznej na dokonanie takiej zmiany. Uchwalenie planu miejscowego z naruszeniem obowiązku uzyskania zgody odpowiedniego organu stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, powodując nieważność uchwały rady gminy (por. wyrok NSA z 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1900/08, Lex nr 534648).

Procedura wydania zgody odpowiedniego organu na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne została określona w art. 7 u.o.g.r.l. Zgoda ta następuje w drodze decyzji administracyjnej właściwego organu. Zgodnie z art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. zmiana przeznaczenia gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi (z zastrzeżeniem ust. 2a), zmiana przeznaczenia gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa wymaga uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, a zmiana przeznaczenia pozostałych gruntów leśnych – wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej.

Zgodnie z art. 7 ust. 3 u.o.g.r.l., wyrażenie zgody następuje na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Stroną tego postępowania jest wójt (burmistrz, prezydent miasta; zob. art. 7 ust. 3a u.o.g.r.l.). Od decyzji wydanej na podstawie art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. przysługuje środek zaskarżenia. Uprawnionym do jego złożenia jest wnioskodawca (wójt, burmistrz, prezydent miasta), gdyż tylko on jest stroną w sprawie o wyrażenie zgody. Jeżeli decyzję wydał minister (art. 7 ust. 2 pkt 1 i 2 u.o.g.r.l.), to od takiej decyzji odwołanie nie przysługuje, można jedynie złożyć do ministra wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.), a następnie skargę do sądu administracyjnego. Jeżeli decyzję wydała osoba upoważniona przez Ministra Klimatu i Środowiska (art. 7 ust. 2 pkt 2 u.o.r.g.l.), to jej decyzję

należy traktować tak samo jak decyzję ministra, a zatem środkiem zaskarżenia jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Od decyzji marszałka województwa przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, a następnie skarga do sądu administracyjnego.

W omawianym postępowaniu organ rozstrzyga sprawę co do istoty, a jego władcze rozstrzygnięcie jest podstawą do dokonania zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o zagospodarowaniu przestrzennym.

Kwestia posiadania uprawnień strony przez właściciela nieruchomości objętej wnioskiem wójta wszczynającym postępowanie w sprawie o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 u.o.g.r.l. była przedmiotem orzecznictwa sądów administracyjnych, w tym uchwały NSA z 25 listopada 2013 r. (sygn. akt II OPS 1/13, Lex nr 1404020; zob. też wyrok NSA z 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1653/19, Lex nr 3041351). Należy wskazać, że prezentowane w uzasadnieniu uchwały NSA poglądy mogą również służyć do określenia sytuacji prawnej właścicieli gruntów leśnych w postępowaniu, o którym mowa w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l.

Jak wskazał NSA w powołanej uchwale, „na przeszkodzie [dopuszczenia do udziału w postępowaniu jako stron właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości objętych planem] stoi przede wszystkim charakter postępowania w sprawie udzielenia zgody, w ramach którego ochronie podlegają uprawnienia publicznoprawne gminy określone przysługującym jej władztwem planistycznym ... postępowanie w sprawie udzielenia zgody służy zabezpieczeniu innego interesu, aniżeli interes prywatny”.

Ponadto NSA podkreślił, że do zmiany przeznaczenia gruntu dochodzi nie tyle przez nabycie przymiotu ostateczności przez decyzję w sprawie udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntu, ile wskutek wejścia w życie postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jak wskazał, w wydaniu decyzji należy upatrywać jedynie koniecznego warunku do skorzystania przez gminę ze swoich uprawnień planistycznych, z których, co istotne, organ może nie skorzystać (odstąpić od dokonania zmiany przeznaczenia gruntów, 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.

Także w piśmiennictwie wskazuje się, że zgoda, która jest udzielana w decyzji przez marszałka województwa, nie oznacza, że grunty, na „odlesienie” których wyrażono zgodę, automatycznie stają się nieleśne, ponieważ to dopiero miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zmienia przeznaczenie gruntów. Rada gminy, która ma uprawnienia do uchwalania tego rodzaju planów, nie jest związana wyrażoną zgodą, ponieważ może odstąpić od zmiany przeznaczenia gruntów na cele nieleśne, może też podjąć uchwałę o „odlesieniu” tylko części gruntów. Rada gminy działa więc w ramach uznania administracyjnego, a zgoda organu ustępuje miejsca swobodzie planistycznej (zob. M. Karpiuk, *Normatywne aspekty ograniczenia przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne*, Studia Iuridica Lublinensia, nr 20/2013, s. 71-82).

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się także na specyficzny charakter decyzji o zmianie przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych, wynikający z usytuowania zgody w systemie prawa jako instytucji stanowiącej konieczne ogniwo wstępne do zrealizowania przez gminę zamierzenia planistycznego, polegającego na przeznaczeniu w akcie o charakterze prawa miejscowego gruntów rolnych lub leśnych na cele odmienne od ich dotychczasowego charakteru i przeznaczenia. Podkreśla się, że jeżeli chodzi o cel, to jest w istocie akt bardzo zbliżony do wymaganej w procesie legislacyjnym zgody innego współdziałającego organu na wydanie aktu normatywnego lub też na zamieszczenie w nim pewnego rodzaju unormowań wiążących się z koniecznością współdziałania różnych wyspecjalizo-



wanych organów. Decyzja o wyrażeniu zgody na zmianę przeznaczenia gruntów nie wpływa bezpośrednio na prawa i obowiązki właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, nie przesądza ona bowiem jeszcze o przyszłym planistycznym przeznaczeniu tego terenu, gdyż przeznaczenie terenu oraz określenie sposobu jego zagospodarowania następuje dopiero w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.g.). Zgoda taka wymaga zatem „skonsumowania” w postępowaniu planistycznym. Właściciele (użytkownicy wieczyści) gruntów położonych na obszarze, którego dotyczy wnioszek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), mają jedynie interes faktyczny w podjęciu takiej decyzji przez właściwy organ (zob. wyrok NSA z 17 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 478/10, Lex nr 1080312).

Decyzja organu wyrażająca zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na nieleśne sama w sobie nie wywołuje więc skutków prawnych, stanowiąc wyłącznie podstawę do przeprowadzenia przez gminę odpowiedniej procedury związanej z przygotowaniem oraz uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zob. M. Karpiuk, *Normatywne...*, s. 71-82). Organ administracji publicznej, który wyraża zgodę na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, nie uzgadnia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a prowadzi własne postępowanie administracyjne mające na celu rozstrzygnięcie kwestii dopuszczalności przeznaczenia gruntów leśnych na nieleśne. Postępowanie takie toczy się w związku z uchwalaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz nie w ramach procedury planistycznej związanej z tworzeniem prawa miejscowego (zob. wyrok WSA z 4 lipca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wa 448/08, Lex nr 459391).

## **2. Przesłanki dopuszczalności merytorycznego rozpoznania sprawy.**

Trybunał na każdym etapie postępowania bada, czy skarga odpowiada warunkom formalnym i czy nie jest oczywiście bezzasadna. Przekazanie skargi po zakończeniu jej wstępnej kontroli do rozpoznania przez odpowiedni skład Trybunału nie przesądza ostatecznie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpatrzenia. Trybunał, rozpoznając taką sprawę, nie jest związany stanowiskiem zajęтым na etapie wstępnego rozpoznania. Kontrolując istnienie pozytywnych przesłanek procesowych oraz brak przesłanek ujemnych, może również dojść do wniosków odmiennych niż te, które zostały uprzednio wyrażone w postanowieniu wydanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej (zob. np. postanowienie TK z 3 grudnia 2020 r., sygn. SK 27/17, OTK ZU A/2020, poz. 68).

Ujemne przesłanki postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym określa art. 59 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK). Zgodnie z tym przepisem, Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania: 1) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej; 2) jeżeli wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne; 3) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne; 4) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał, a także 5) w wypadku zakończenia kadencji Sejmu i Senatu, w niezakończonych sprawach wszczętych na podstawie wniosku grupy posłów albo grupy senatorów, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji.

Jeżeli okoliczności, o których mowa w art. 59 ust. 1 pkt 1-5 u.o.t.p.TK, ujawnią się na rozprawie, Trybunał wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania. Trybunał nie umarza postępowania z przyczyny, o której mowa w art. 59 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK, jeżeli wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Skarga konstytucyjna inicjująca hierarchiczną kontrolę norm musi spełniać wymogi określone m.in. w art. 53 u.o.t.p.TK. Należy w niej wyraźnie określić zarzut niezgodności z Konstytucją, wskazać przedmiot i wzorce kontroli oraz sformułować uzasadnienie. Na skar-

żącym spoczywa poprawne wskazanie przepisów oraz ciężar udowodnienia ich niezgodności ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Wymogów tych nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Jak konsekwentnie przyjmuje Trybunał, „[c]iężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z [K]onstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie (...) Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. K 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6; zob. też np. postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. P 120/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 143).

Niedochowanie wymogów formalnych skargi konstytucyjnej może stanowić przyczynę umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK (zob. postanowienia TK z: 21 stycznia 2015 r., sygn. K 13/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 8 oraz 13 stycznia 2015 r., sygn. K 44/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 4).

Trybunał uwzględnił powyższe okoliczności, dokonując analizy skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie.

### **3. Umorzenie postępowania w zakresie wzorców związkowych, tj. art. 2 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji.**

Trybunał w pierwszej kolejności umorzył postępowanie w zakresie art. 2 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji, które zostały powołane jako wzorce związkowe. W uzasadnieniu skargi brak jest jakiegokolwiek argumentu na rzecz niezgodności zakwestionowanej regulacji ze wskazanymi przepisami Konstytucji. Skarżąca ograniczyła się do powołania powyższych przepisów w *petitum* skargi konstytucyjnej.

Trybunał stwierdził zatem, że skarżąca nie zrealizowała obowiązku uzasadnienia sformułowanych zarzutów niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy ze wskazanymi wzorcami kontroli, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tych zarzutów. Wymóg uzasadnienia przez skarżącą zarzutu niekonstytucyjności wynika z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK. Zgodnie z tym przepisem, na skarżącej spoczywa nie tylko obowiązek poprawnego wskazania przepisów, lecz także ciężar udowodnienia ich niezgodności ze wskazanymi wzorcami kontroli. Jak konsekwentnie przyjmuje Trybunał, niedopuszczalne jest samodzielne precyzowanie przez Trybunał sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów (zob. wyrok TK z 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, OTK ZU A/2018, poz. 11).

### **4. Zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.**

Zdaniem skarżącej, właściciel nieruchomości powinien być stroną w postępowaniu o wydanie decyzji w sprawie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, decyzja ta bowiem dotyczy wykonywania własności nieruchomości. Wydanie decyzji odmownej przez marszałka województwa ogranicza dysponowanie własnością, utrudniając obrót nieruchomościami czy też uniemożliwiając ich zabudowę. Skarżąca wiąże zatem zarzut naruszenia prawa własności z postępowaniem dotyczącym zmiany przeznaczenia gruntów leśnych. Jak wskazuje, postępowanie to jest powiązane z zakresem uprawnień właściciela nieruchomości, przy czym wprowadzone przez kwestionowaną regulację rozwiązanie narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji, określający ramy ingerencji w konstytucyjne prawo własności.

Powyższe rozumowanie nie mogło być uznane za prawidłowe.

Należy wskazać, że brak zgody marszałka województwa na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych nie prowadzi do ograniczenia właściciela w sposobie korzystania z nieruchomości. Ewentualne ograniczenia wynikają bowiem z przepisów szczególnych dotyczących

możliwości zagospodarowania gruntów leśnych. Zalicza się do nich m.in. ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych, która zawiera ograniczenia związane z ochroną gruntów rolnych i leśnych przed niekontrolowaną zmianą ich przeznaczenia (ochrona ilościowa) oraz przed ich degradacją i dewastacją (ochrona jakościowa). W sprawie skarżącej ograniczenia, wynikające z tego, że należące do niej grunty miały charakter leśny, występowały już przed rozpoczęciem przez gminę procedury uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntu. Samo postępowanie w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów leśnych nie ma zatem wpływu na realizowanie przez właściciela jego uprawnień.

Ponadto, decyzja w sprawie udzielenia zgody na przeznaczenie na cele nieleśne gruntów leśnych stanowi jedynie niezbędny warunek do zrealizowania przez gminę zamierzenia planistycznego, a 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 (por. wyrok NSA z 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1425/11, Lex nr 1233709). Ewentualne naruszenie interesu prawnego właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, podlegającego ochronie, należy wiązać więc z ostatecznym kształtem planu miejscowego, jaki przybierze w momencie uchwalenia przez radę gminy.

Wynika to z przyjętego przez ustawodawcę modelu kształtowania władztwa planistycznego. Postępowanie w sprawie udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych dotyczy uprawnień publicznoprawnych gminy w zakresie przysługującego jej władztwa planistycznego. Decyzja udzielająca zgody rozstrzyga o uprawnieniach gminy mieszczących się w sferze stanowienia prawa, tj. w zakresie planowania przestrzennego. Dotyczy to kompetencji gminy do określenia sposobu wykorzystania przestrzeni lokalnej. Ustanowienie w przepisach ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych pewnych ograniczeń w zakresie realizacji tej kompetencji nie ma wpływu na ustalenie, że postępowanie w sprawie udzielenia zgody służy zabezpieczeniu innego interesu niż interes prywatny. Gmina może więc ze wskazanej kompetencji nie skorzystać i odstąpić od dokonania zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na nieleśne pomimo wyrażenia na to zgody właściwego organu. Właściciele nieruchomości nie mają przy tym możliwości wystąpienia z roszczeniem o przeprowadzenie procedury planistycznej i uchwalenie planu miejscowego przewidującego zmianę przeznaczenia ich gruntów. Nie budzi przy tym wątpliwości, że właściciel gruntu leśnego może być zainteresowany uchwaleniem przez gminę planu miejscowego przewidującego zmianę przeznaczenia jego gruntu, gdy prowadzi to do wzrostu wartości nieruchomości. Jednak, na co słusznie zwrócili uwagę pozostali uczestnicy niniejszego postępowania, brak realizacji przez organy samorządu lokalnego oczekiwań właściciela gruntu nie jest równoznaczny z ograniczeniem prawa własności.

Biorąc pod uwagę powyższe, należało uznać, że procedura dotycząca udzielenia zgody przez marszałka województwa na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na nieleśne nie prowadzi do żadnej zmiany w sferze prawa własności właściciela nieruchomości. Nie dochodzi do zmiany w zakresie możliwości korzystania z nieruchomości, nie następuje również jakiegokolwiek pogorszenie sytuacji właścicieli nieruchomości objętych wnioskiem wójta lub projektem planu.

Formułowany zarzut naruszenia prawa własności, w kontekście przedstawionej przez skarżącą argumentacji, był zatem bezprzedmiotowy. Oznacza to, że wskazany przez skarżącą wzorzec kontroli, rekonstruowany z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji należało uznać za nieadekwatny.

Według utrwalonego orzecznictwa Trybunału (por. wyrok z 12 grudnia 2011 r., sygn. P 1/11, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 115; postanowienie z 29 lutego 2012 r., sygn. P 22/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 23), nieprawidłowe określenie wzorca kontroli zgodności z Konstytucją prowadzi do umorzenia postępowania w tym zakresie z powodu niedopuszczalności

wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK). W związku z powyższym, postępowanie w zakresie oceny art. 7 ust. 3a u.o.g.r.l. z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji należało umorzyć na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

### **5. Zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.**

Zarzut naruszenia art. 78 Konstytucji i wynikającego z niego prawa do zaskarżenia orzeczenia lub decyzji w pierwszej instancji skarżąca powiązała z zarzutem naruszenia prawa do sądu w zakresie, w jakim zakwestionowane przepisy naruszają prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej. Jak wskazała, brak przymiotu strony przez właściciela gruntu leśnego w postępowaniu prowadzonym przez marszałka województwa skutkuje odsunięciem w czasie możliwości zainicjowania przez właściciela nieruchomości sądowej kontroli zasadności odmowy zmiany przeznaczenia gruntów i trwaniem właściciela nieruchomości w stanie niepewności co do jego sytuacji prawnej i majątkowej. Tym samym, prowadzi do rozpoznania sprawy takiego właściciela z nieuzasadnioną zwłoką.

W swojej argumentacji skarżąca ograniczyła się do opisu charakteru procedury dotyczącej wydania decyzji w postępowaniu o zmianę przeznaczenia gruntów z leśnych na nieleśne, analizy przepisów postępowania przed sądami administracyjnymi, które nie pozwalają na bycie stroną w tym postępowaniu oraz przedstawienia lepszego – jej zdaniem – rozwiązania prawnego. Skarżąca, skupiając się na tym etapie postępowania prowadzącego do zmiany przeznaczenia gruntu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wskazała, że „możliwość bycia «od razu» stroną postępowania w przedmiocie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów w oczywisty sposób niwelowałoby (...) 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”. Jednocześnie, skarżąca poza hipotetycznymi rozważaniami na temat ewentualnych skutków decyzji marszałka w sprawie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na nieleśne na dalsze postępowanie sądowe, nie przedstawiła argumentów, które przemawiałyby za słusnością jej twierdzeń.

Z przedstawionych w skardze szczytkowych zarzutów należało wywieść, że skarżąca w istocie zakwestionowała przyjęty przez ustawodawcę model kształtowania polityki planistycznej. Jak wynika ze skargi, skarżąca nie akceptuje rozwiązania, w którym właściciele nieruchomości nie uczestniczą w każdym etapie postępowania planistycznego. Skarżąca nie wykazała przy tym hierarchicznej niezgodności norm, a sformułowała jedynie postulaty *de lege ferenda*, których celem była przebudowa przyjętego modelu kształtowania polityki planistycznej. Jak podkreśliła w skardze, „można «zamknąć» temat kwestii zmiany przeznaczenia gruntów na etapie «pierwotnej» procedury planistycznej, co na pewno będzie mniej kosztowne”.

W związku z tym Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że wnioski *de lege ferenda* nie są objęte jego kognicją, a uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności nie polega na postulowaniu ustanowienia unormowania trafniejszego czy korzystniejszego z jakiegoś punktu widzenia. Trybunał Konstytucyjny jest powołany jedynie do badania, czy ustawodawca nie narusza norm, zasad i wartości ustanowionych w Konstytucji. Trybunał nie rozstrzyga natomiast o słusności czy celowości działań ustawodawcy, ponieważ pozostaje to w ramach politycznej swobody działań parlamentu, za które ponosi on odpowiedzialność polityczną. W szczególności, poza zakresem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego pozostaje ocena, czy ustawodawca znalazł najbardziej słuszne i najbardziej celowe rozstrzygnięcie normowanej kwestii (zob. postanowienie TK z 24 listopada 2021, sygn. SK 57/19, OTK ZU A/2021 poz. 72 i powołane tam orzecznictwo). Skarżąca powinna dowieść dlaczego i w jaki sposób, w jej przekonaniu, zakwestionowany przepis jest niezgodny z normami konstytucyjnymi,

biorąc pod uwagę całość obowiązujących regulacji, a nie przekonywać, że przyjęcie innego, opcjonalnego rozwiązania ustawowego byłoby celniejsze czy bardziej pragmatyczne. Kwestia ta pozostaje bowiem w granicach swobody regulacyjnej ustawodawcy.

Na marginesie jedynie należało przypomnieć, że postępowanie zmierzające do uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na nieleśne jest tylko jednym z elementów postępowania planistycznego. Postępowanie w tej sprawie nie dotyczy osób władających gruntami, ale organów opracowujących projekty planów zagospodarowania przestrzennego (czy też projekty ich zmian). Pozostałe podmioty zainteresowane zmianą przeznaczenia 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 ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40). W wypadku 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 u.p.z.p.), wnosząc uwagi do projektu planu (art. 18 ust. 1 u.p.z.p.) oraz uczestnicząc w dyskusji publicznej bądź w sesji rady gminy. Natomiast gdy rada gminy podejmie uchwałę przyjmującą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, właścicielom (użytkownikom wieczystym) nieruchomości objętych planem będzie służyło prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego na tę uchwałę, zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny uznał, że uzasadnienie skargi konstytucyjnej w zakresie niezgodności art. 7 ust. 3a u.o.g.r.l. z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji zawierało częściowo argumenty irrelevantne w postępowaniu przed Trybunałem, które nie mogą zostać wzięte pod uwagę, częściowo zaś nie zawierało ich w ogóle. Wobec niespełnienia wymogu uzasadnienia skargi konstytucyjnej, o którym mowa w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK, postępowanie w tym zakresie należało umorzyć na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.