

57/B/2016

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 rozstrzygnięcia.

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 pochodzi 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 przed-

miotu 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 praco-

dawców. 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 nie-

sprecyzowanej 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.