

W P L Y N E Ł O	URZĄD GMINY 34-222 ZAWOJA SEKRETARIAT
	2009-12-21
Nr	Załącznik do pisma Ilość zał. podpis: 95281A

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 15 grudnia 2009 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Janusz Niemcewicz

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Rady Gminy Zawoja o zbadanie zgodności:

- 1) art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880, ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 201, poz. 1237) oraz art. 27a ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220) z zasadą pomocniczości wynikającą z preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 2, art. 7, art. 16 ust. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i 3, art. 92 ust. 1, art. 165 ust. 1 i 2, art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 2, 3 i 6 i art. 9 ust. 1, 2 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.);
- 2) § 2 pkt 45 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 (Dz. U.

Nr 229, poz. 2313, ze zm.) wraz z częścią załącznika nr 1 do rozporządzenia stanowiącego mapę obszaru specjalnej ochrony ptaków Pasma Policy (kod obszaru PLB120006) z

art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880, ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 201, poz. 1237), art. 27 ust. 1 i 2 oraz art. 27a ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220) oraz zasadą pomocniczości wynikającą z preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 2, art. 7, art. 16 ust. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i 3, art. 92 ust. 1, art. 165 ust. 1 i 2, art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 2, 3 i 6 oraz art. 9 ust. 1, 2 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.);

- 3) art. 14 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 201, poz. 1237) z

art. 2, art. 7, art. 92 ust. 1 i art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi.

UZASADNIENIE:

W dniu 25 sierpnia 2009 r. wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Rady Gminy Zawoja o zbadanie zgodności: po pierwsze, art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880, ze zm.; dalej: ustawa zmieniona) w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 201, poz. 1237) oraz art. 27a ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220; dalej: ustawa o ochronie przyrody) z zasadą pomocniczości wynikającą z preambuły Konstytucji, art. 2, art. 7, art. 16 ust. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i 3, art. 92 ust. 1, art. 165 ust. 1 i 2, art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 2, 3 i 6 i art. 9 ust. 1, 2 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.; dalej: EKSL); po drugie, § 2 pkt 45 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 (Dz. U. Nr 229, poz. 2313, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2004 r.) wraz z częścią załącznika nr 1 do rozporządzenia stanowiącego mapę obszaru specjalnej ochrony ptaków Pasma Policy (kod obszaru PLB120006) z art. 28 ust. 1 ustawy zmienionej, art. 27 ust. 1 i 2 oraz art. 27a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody oraz zasadą pomocniczości wynikającą z preambuły Konstytucji, art. 2, art. 7, art. 16 ust. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i 3, art. 92 ust. 1, art. 165 ust. 1 i 2, art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, a także art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 2, 3 i 6 oraz art. 9 ust. 1, 2 i 5 EKSL; po trzecie, art. 14 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 201, poz. 1237; dalej: ustawa zmieniająca) z art. 2, art. 7, art. 92 ust. 1 i art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wniosek przedstawiony przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. W postępowaniu tym Trybunał Konstytucyjny w składzie jednego sędziego bada, czy wniosek odpowiada wymogom formalnym (art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o TK), czy nie jest oczywiście bezzasadny (art. 36 ust. 3 ustawy o TK), a w szczególności, czy pochodzi od uprawnionego podmiotu (art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

2. Wnioskodawca zakwestionował zgodność art. 28 ust. 1 ustawy zmienionej z zasadą pomocniczości wynikającą z preambuły Konstytucji, art. 2, art. 7, art. 16 ust. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i 3, art. 92 ust. 1, art. 165 ust. 1 i 2, art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 2, 3 i 6 oraz art. 9 ust. 1, 2 i 5 EKSL.

2.1. Trybunał Konstytucyjny ustalił, że zaskarżony art. 28 ust. 1 ustawy zmienionej w brzmieniu: „wyznaczenie obszaru Natura 2000, zmiana jego granic lub likwidacja następuje w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi i z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej, w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska, które określa nazwę, położenie administracyjne, obszar i mapę obszaru, cel i przedmiot ochrony oraz sprawującego nadzór nad obszarem. Minister właściwy do spraw środowiska, wydając rozporządzenie, kieruje się rzeczywistym stanem siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt”, utracił moc obowiązującą z dniem 15 listopada 2008 r. (na podstawie art. 1 pkt 17 ustawy zmieniającej).

Okoliczność powyższa, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, stanowi podstawę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 28 ust. 1 ustawy zmienionej z powołanymi wzorcami kontroli.

2.2. Trybunał Konstytucyjny odniósł się również do żądania wnioskodawcy, by zaskarżony przepis – mimo utraty mocy obowiązującej – został poddany kontroli ze względu na konieczność ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 39 ust. 3 ustawy o TK).

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że gmina jako osoba prawna prawa publicznego, sprawując władzę publiczną, nie korzysta z zagwarantowanych osobie fizycznej (w ograniczonym zakresie także osobie prawnej prawa prywatnego) konstytucyjnych wolności i praw (rozdział II ustawy zasadniczej). Status prawny gminy określają przede wszystkim przepisy rozdziału VII Konstytucji „Samorząd terytorialny” (por. postanowienie TK z dnia 22 maja 2007 r., SK 70/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 60).

Skoro wnioskodawca nie jest adresatem konstytucyjnych wolności i praw, to tym samym nie może występować o wydanie orzeczenia na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

3. Wnioskodawca zakwestionował również zgodność art. 27a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody z zasadą pomocniczości wynikającą z preambuły Konstytucji, art. 2, art. 7, art. 16 ust. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i 3, art. 92 ust. 1, art. 165 ust. 1 i 2, art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 2, 3 i 6 oraz art. 9 ust. 1, 2 i 5 EKSL.

3.1. Przepis ten zastąpił uchylony art. 28 ust. 1 ustawy zmienionej, stanowiąc, że „wyznaczenie obszaru specjalnej ochrony ptaków lub specjalnego obszaru ochrony siedlisk, zmiana jego granic lub likwidacja następuje w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, ministrem

właściwym do spraw rozwoju wsi, ministrem właściwym do spraw rybołówstwa i z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej, w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska, które określa nazwę, położenie administracyjne, obszar i mapę obszaru, cel i przedmiot ochrony. Minister właściwy do spraw środowiska, wydając rozporządzenie, kieruje się stanem siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt oraz koniecznością zachowania szczególnie cennych lub zagrożonych składników różnorodności biologicznej”.

3.2. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą wystąpić z wnioskiem o hierarchiczną kontrolę zgodności norm, jeżeli akt normatywny (jego przepis lub przepisy) dotyczy spraw objętych ich zakresem działania (art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

3.3. Samorząd terytorialny wykonuje istotną część zadań publicznych przysługującą mu w ramach ustaw (art. 16 ust. 2 Konstytucji). Społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy (art. 4 ust. 2 EKSL). Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie), do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, zaś w myśl art. 18 ust. 1 tej ustawy, do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.

3.4. Skoro przyroda jest dziedzictwem i bogactwem narodowym, to dbałość o nią wykracza, co oczywiste, poza zakres spraw publicznych

o znaczeniu lokalnym, będąc obowiązkiem przede wszystkim organów administracji publicznej (art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody). Wyznaczenie, w drodze rozporządzenia, obszarów specjalnej ochrony ptaków lub specjalnego obszaru ochrony siedlisk zostało powierzone ministrowi właściwemu do spraw środowiska (art. 27a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody). Ustawodawca, czyniąc ministra adresatem tego przepisu, przyznał mu kompetencje prawotwórcze do wydania podustawowego aktu prawa powszechnie obowiązującego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym, kwestionowany art. 27a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody nie dotyczy spraw objętych zakresem działania Rady Gminy Zawoja (art. 191 ust. 2 Konstytucji).

Okoliczność powyższa przesądza o niedopuszczalności wydania orzeczenia (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK), uzasadniając odmowę nadania dalszego biegu wnioskowi w zakresie badania zgodności art. 27a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody z powołanymi wzorcami kontroli.

4. Wnioskodawca zakwestionował zgodność art. 14 ustawy zmieniającej z art. 2, art. 7, art. 92 ust. 1 i art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji.

4.1. Przepis ten stanowi, że „dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 22 ust. 2, art. 26 oraz art. 28 ust. 1 ustawy zmienianej (...) zachowują moc do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 22 ust. 2, art. 26 oraz art. 27a ust. 1 ustawy zmienianej (...), w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”.

4.2. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że rozwiązanie polegające na czasowym zachowaniu w mocy aktów wykonawczych wydanych na podstawie przepisu uchylonego lub zmienionego powinno być stosowane

wyjątkowo. Akt wykonawczy jest bowiem służebny wobec ustawy o określonej treści, wobec rozwiązań i instytucji tej właśnie, a nie innej ustawy. Ustawodawca zamierzający zachować akty wykonawcze wydane do zmienionej ustawy musi najpierw starannie stwierdzić, czy nie są one niezgodne z ustawą zmieniającą i jedynie wobec braku niezgodności może przedłużyć ich obowiązywanie. Obowiązek stwierdzenia niezgodności przerzucono zatem z organu stosującego zachowany w mocy akt wykonawczy na ustawodawcę, który decyduje o dalszym obowiązywaniu dawnego aktu wykonawczego.

4.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wnioskowanie o kontrolę przepisu przejściowego ustawy zmieniającej (art. 14), bez merytorycznego powiązania go z przepisem, który należałby do zakresu działania Rady Gminy Zawoja, wykracza poza ramy ograniczonej rzeczowo legitymacji wnioskowej, przyznanej organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego (art. 191 ust. 2 Konstytucji). Ponadto zgodność zaskarżonego art. 14 ustawy zmieniającej nie może być badana również i z tego powodu, że wnioskodawca wskazał nieadekwatne wzorce kontroli. Świadczy o tym zarówno regulacja art. 92 ust. 1 Konstytucji (podmiotowe i przedmiotowe kryteria wydawania rozporządzeń), jak i art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji (status prawny, majątkowy i ochrona sądowa jednostek samorządu terytorialnego). Również orzekanie o zgodności z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2) i zasadą legalizmu (art. 7) powinno stanowić konsekwencję stwierdzenia braku legalności wszystkich rozporządzeń utrzymanych w mocy na podstawie art. 14 ustawy zmieniającej, co nie było przedmiotem wniosku Rady Gminy Zawoja.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi w zakresie kontroli art. 14 ustawy zmieniającej z powołanymi wzorcami kontroli.

5. Wnioskodawca zakwestionował zgodność § 2 pkt 45 rozporządzenia z 2004 r. wraz z częścią załącznika nr 1 do rozporządzenia stanowiącego mapę obszaru specjalnej ochrony ptaków Pasma Policy (kod obszaru PLB120006) z art. 28 ust. 1 ustawy zmienionej, art. 27 ust. 1 i 2 oraz art. 27a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody oraz zasadą pomocniczości wynikającą z preambuły Konstytucji, art. 2, art. 7, art. 16 ust. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i 3, art. 92 ust. 1, art. 165 ust. 1 i 2, art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, a także art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 2, 3 i 6 oraz art. 9 ust. 1, 2 i 5 EKSL.

5.1. Zgodnie z zaskarżonym przepisem, wyznacza się następujące obszary specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 pod nazwą Pasma Policy (kod obszaru PLB120006), obejmujące obszar 1.190,1 ha położony w województwie małopolskim na terenie gmin: Jabłonka (373,0 ha), Bystra-Sidzina (398,9 ha) i Zawoja (418,2 ha).

5.2. Zważywszy, że legitymacja wnioskowa Rady Gminy Zawoja podlega ograniczeniu rzeczowemu (art. 191 ust. 2 Konstytucji), Trybunał Konstytucyjny wyraża zasadniczą wątpliwość w sprawie dopuszczalności zaskarżenia § 2 pkt 45 rozporządzenia z 2004 r. w pełnym brzmieniu.

Skoro Rada Gminy Zawoja działa bez umocowania udzielonego przez pozostałych adresatów, do których odnosi się kwestionowany przepis, tzn. organu Gminy Jabłonka i Gminy Bystra-Sidzina, to wnioskowanie o stwierdzenie niezgodności całego § 2 pkt 45 rozporządzenia z 2004 r. nie mieści się w zakresie działania Rady Gminy Zawoja.

Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że przedstawiona wyżej obiekcja nie stoi na przeszkodzie kontynuowaniu wstępnego rozpoznania wniosku Rady Gminy Zawoja.

5.3. Z przyczyn, które zostały wskazane w pkt 2 niniejszego uzasadnienia, Trybunał Konstytucyjny odstąpił od zbadania zgodności § 2 pkt 45 rozporządzenia z 2004 r. z art. 28 ust. 1 ustawy zmienionej.

5.4. Zdaniem wnioskodawcy, zachowanie w mocy, na podstawie art. 14 ustawy zmieniającej, rozporządzenia z 2004 r. prowadzi do niezgodności § 2 pkt 45 tego rozporządzenia z art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody, w myśl którego Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska opracowuje projekt listy obszarów Natura 2000, zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej (ust. 1), zaś „projekt, o którym mowa w ust. 1, wymaga zasięgnięcia opinii właściwych miejscowo rad gmin. Niezłożenie opinii w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu uznaje się za brak uwag” (ust. 2).

5.4.1. Rada Gminy Zawoja stawia zarzut odnośnie „do procedury wydania aktu wykonawczego – zaskarżonego rozporządzenia Ministra Środowiska – wskazując, iż tryb jego wydania był niezgodny z art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody. (...) Według wnioskodawcy organ, który wydał zaskarżone rozporządzenie takiej opinii Rady Gminy Zawoja nie zasięgnął”.

5.4.2. Trybunał Konstytucyjny ustalił, że art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody nie stanowił podstawy wydania rozporządzenia z 2004 r.; upoważnienie ustawowe do wydania powołanego rozporządzenia formułował bowiem art. 28 ust. 1 ustawy zmienionej. Sam wnioskodawca przyznaje, że „w obecnym stanie prawnym podstawę do wydania rozporządzenia w sprawie wyznaczenia obszaru specjalnej ochrony ptaków, wskazującą przesłanki jego wyznaczenia stanowi art. 27a ust. 1 ustawy (...) o ochronie przyrody”. Przepis ten, upoważniając ministra właściwego do spraw środowiska do wydania rozporządzenia, wskazał jednocześnie podmioty oraz formę, w jakiej współuczestniczą one w wydaniu aktu wykonawczego: „wyznaczenie

obszaru specjalnej ochrony ptaków (...) następuje w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi, ministrem właściwym do spraw rybołówstwa i z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej”. Przepis upoważniający nie odwołuje się ani – w aspekcie treści rozporządzenia – do art. 27 ust. 1 ustawy, ani – w aspekcie formy współuczestniczenia (opiniowania przez właściwe miejscowo rady gmin) – do art. 27 ust. 2 ustawy.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny uznał oczywistą bezzasadność zarzutu naruszenia przez § 2 pkt 45 rozporządzenia z 2004 r. art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody, zasady pomocniczości wynikającej z preambuły Konstytucji, a także art. 3 ust. 1 i 2 oraz art. 4 ust. 3 i 6 EKSŁ.

Okoliczność powyższa, zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, stanowi przesłankę odmowy nadania dalszego biegu wnioskowi w zakresie zbadania zgodności § 2 pkt 45 rozporządzenia z 2004 r. z art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody, z zasadą pomocniczości wynikającą z preambuły Konstytucji, a także z art. 3 ust. 1 i 2 i art. 4 ust. 3 i 6 EKSŁ.

5.5. Trybunał Konstytucyjny odniósł się również do argumentacji wnioskodawcy dotyczącej niezgodności § 2 pkt 45 rozporządzenia z 2004 r. z art. 27a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

Rada Gminy Zawoja twierdzi, że zaskarżony przepis rozporządzenia z 2004 r. nie realizuje wytycznych dotyczących treści aktu, tzn. nie uwzględnia stanu siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt oraz konieczności zachowania szczególnie cennych lub zagrożonych składników różnorodności biologicznej.

5.5.1. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że do zakresu jego kompetencji należy kontrola hierarchicznej zgodności aktów normatywnych.

5.5.2. Żądanie wnioskodawcy, by Trybunał rozstrzygał o zgodności § 2 pkt 45 rozporządzenia z 2004 r., zakłada w istocie nie tyle przeprowadzenie kontroli norm, ile zbadanie stanu faktycznego, w jakim znajduje się Gmina Zawoja, pod kątem oceny, czy wyznaczony na jej terenie obszar specjalnej ochrony ptaków, w ramach sieci obszarów Natura 2000, spełnia kryteria określone w art. 27a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

Tak sformułowane zarzuty prowadzą do wniosku, że Rada Gminy Zawoja domaga się dokonania oceny celowości regulacji unormowanych w § 2 pkt 45 rozporządzenia z 2004 r.

5.5.3. Ustawa zasadnicza przyznała Trybunałowi Konstytucyjnemu status „sądu prawa”. Tym samym Trybunał nie może rozstrzygać o celowości rozwiązań przyjętych przez organ tworzący prawo, w szczególności zaś działać jak „sąd faktu”, weryfikujący ustalenia faktyczne, które przesądziły o obowiązywaniu regulacji prawnej, kwestionowanej w rozpatrywanym wniosku (por. postanowienie TK z dnia 25 stycznia 2008 r., Tw 43/07, OTK ZU nr 4/B/2008, poz. 131).

Trybunał Konstytucyjny nie dysponuje środkami prawnymi, których zastosowanie pozwoliłoby orzekać w wyżej wyznaczonych granicach zaskarżenia. Jednocześnie skorzystanie z instrumentarium właściwego przy realizacji funkcji kontroli norm wyklucza posłużenie się nim dla zbadania niniejszej sprawy (tzn. przeprowadzenia wieloaspektowej analizy spełnienia lub niespełnienia kryteriów ustawowych przez obszar znajdujący się na terenie gminy Zawoja).

Mając na względzie przesłankę niedopuszczalności wydania orzeczenia, o której mowa w art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny postanowił odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi w zakresie kontroli zgodności § 2 pkt 45 rozporządzenia z 2004 r. z art. 27a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

5.6. Trybunał Konstytucyjny odniósł się również do stanowiska wnioskodawcy, który § 2 pkt 45 rozporządzenia z 2004 r. zarzuca naruszenie art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i 3, art. 165 ust. 1 i 2, art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz art. 9 ust. 1, 2 i 5 EKSL.

5.6.1. Rada Gminy Zawoja koncentruje się na wykazaniu, że „zaskarżone przepisy przedmiotowego rozporządzenia zawierają unormowania zastrzeżone konstytucyjnie wyłącznie dla materii ustawowej, bowiem dotyczą one podlegającej ochronie konstytucyjnej samodzielności gminy oraz przysługującego jej prawa własności, a także sfery praw i wolności jednostek, ustanawiają bowiem ograniczenia w zakresie korzystania z prawa własności (art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 3 oraz art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji)”. Z drugiej strony, wnioskodawca dowodzi, że nie tylko samo „utworzenie na terenie Gminy Zawoja obszaru Natura 2000”, ale „i związane z jego ochroną zakazy stanowią ograniczenie prawa własności nieruchomości należących do Gminy Zawoja, a znajdujących się na terenie obszaru Natura 2000 i przez to naruszają podlegającą ochronie prawnej samodzielność Gminy (także przez ograniczenie dochodów Gminy i możliwości rozwoju z wykorzystaniem własnego majątku)”. Wnioskodawca argumentuje ponadto, że „interes prawny Gminy Zawoja uzasadnia treść artykułu 33 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, która w związku z utworzeniem na terenie gminy obszaru Natura 2000 (moment aktualizacji obowiązku) nałożyła na gminę dodatkowe obowiązki, które bez wątpienia prowadzić będą do konieczności poniesienia przez nią dodatkowych kosztów związanych z przeprowadzanymi ocenami oddziaływania na obszar Natura 2000 gminnych projektów polityk, strategii, planów i programów oraz ich zmian, czy też dość poważnego ograniczenia działalności inwestycyjnej na terenie gminy i przekreślenia szansy jej rozwoju”. Zdaniem wnioskodawcy, w niniejszej sprawie ma miejsce „ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności Gminy Zawoja (...) poprzez ingerencję we władztwo

planistyczne gminy, nałożenie dodatkowych obowiązków z tym związanych bez przyznania dodatkowych środków na ich realizację (naruszenie zasady samodzielności finansowej gminy i odpowiedności udziału gminy w dochodach publicznych – art. 167 ust. 1 Konstytucji)”.

5.6.2. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, przywołane stanowisko wskazuje jednoznacznie, że wnioskodawca zarzuca naruszenie powołanych wzorców kontroli nie tyle przez kwestionowany przepis rozporządzenia, ile przez przepisy ustawy o ochronie przyrody, które aktualizują się w sytuacji utworzenia na obszarze gminy formy ochrony przyrody – obszaru Natura 2000. Rada Gminy Zawoja domaga się więc – *de facto* – zbadania konstytucyjności rozwiązań przyjętych np. w art. 33 ust. 1, art. 36 ust. 1 i art. 37 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wobec wskazanych wyżej przepisów ustawy o ochronie przyrody, Rada Gminy Zawoja nie wyraziła woli poddania ich kontroli. Świadczy o tym przedmiot zaskarżenia wyznaczony przez Radę Gminy Zawoja w uchwale z 25 czerwca 2009 r. (nr XXXVIII/232/2009) w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Ustalenie, że w wyżej wskazanym zakresie „wniosek” pochodzi od podmiotu nieuprawnionego, w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, stanowi, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, podstawę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu.

5.6.3. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że istota regulacji § 2 pkt 45 rozporządzenia z 2004 r. sprowadza się do wyznaczenia obszaru specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 pod nazwą Pasma Policy i ustalenia jego obszaru.

Natomiast, co oczywiste, przepisy tworzące normatywną podstawę programu Natura 2000 (wymogi, obowiązki, zakazy) formułuje ustawa o ochronie przyrody. Utworzenie obszaru specjalnej ochrony ptaków Natura

2000 oznacza, że w stosunku do każdego terytorium państwowego o takim statusie, mają zastosowanie przepisy ustawy o ochronie przyrody.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny stwierdza oczywistą bezzasadność zarzutów postawionych wyłącznie § 2 pkt 45 rozporządzenia z 2004 r. Kwestionowany przepis kreuje jedynie określony stan faktyczny (wyznacza obszar specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 pod nazwą Pasma Policy), dlatego *per se* nie może zostać poddany kontroli zgodności z art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i 3, art. 165 ust. 1 i 2, art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji oraz art. 9 ust. 1, 2 i 5 EKSL.

Z tego względu, na podstawie art. 36 ust. 3 ustawy o TK, należało odmówić nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie wyżej określonym.

6. Na marginesie należy zasygnalizować, że w sprawach z wniosków organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego Trybunał Konstytucyjny nie rozpatruje zarzutów naruszenia praw i interesów podmiotów prywatnych w zakresie, w jakim sprawy te wykraczają poza zakres działania jednostek samorządu terytorialnego (por. wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., K 54/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 25).

Trybunał Konstytucyjny ustalił, że Rada Gminy Zawoja zmierza do realizacji celów ogólnospołecznych – ochrony interesu każdego, kto podlega ograniczeniom w zakresie korzystania z prawa własności, będących następstwem obowiązywania programu Natura 2000. Wnioskodawca twierdzi, że „zaskarżone przepisy przedmiotowego rozporządzenia (...) dotyczą (...) podlegającej ochronie konstytucyjnej (...) sfery praw i wolności jednostek, ustanawiają bowiem ograniczenia w zakresie korzystania z prawa własności”, a wraz „z ustanowieniem obszaru Natura 2000 (wyznaczeniem chociażby jego powierzchni)” doszło do „ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnie chronionego prawa własności (...) osób fizycznych (prawnych)”.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że występowanie przez Radę Gminy Zawoja w interesie ogólnospołecznym wskazuje na generalny charakter legitymacji (art. 191 ust. 1 Konstytucji), która – co oczywiste – nie przysługuje wnioskodawcy w niniejszej sprawie (art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

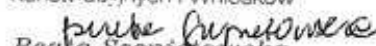



Janusz Niemcewicz

Za zgodność z oryginałem

Warszawa, dnia 17 grudnia 2009 r.
WICEDYREKTOR ZESPOŁU

Podpis: Wszechnej Kontroli Skarg
Konstytucyjnych i Wniosków


Beata Szepletowska