

Zawoja, dnia 28 grudnia 2009 r

URZĄD GMINY ZAWOJA

34-222 Zawoja

154 - 0542-3-4/c9

Trybunał Konstytucyjny

Al. Jana Christiana Szucha 12a,

00-918 Warszawa

Wnioskodawca: Rada Gminy Zawoja, reprezentowana przez Wójta Gminy Zawoja, Urząd Gminy Zawoja, 34-222 Zawoja, Zawoja 1307

Uczestnicy: Minister Środowiska, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Prokurator Generalny

Sygnatura akt: Tw 23/09

**Zażalenie Wnioskodawcy na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 15 grudnia 2009 r. (sygnatura akt: Tw 23/09,
otrzymane w dniu 21 grudnia 2009 r.)
w sprawie odmowy nadania dalszego biegu
wnioskowi Rady Gminy Zawoja**

Działając w imieniu Rady Gminy Zawoja, na podstawie pełnomocnictwa do reprezentowania Gminy Zawoja – Rady Gminy Zawoja w sprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym, udzielonego mi w uchwale Rady Gminy Zawoja nr XXXVIII/232/2009 z dnia 25 czerwca 2009 r., w trybie artykułu 36 ust. 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o

Trybunale Konstytucyjnym **zaskarżam** postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2009 r. (sygnatura akt: Tw 23/09, otrzymane w dniu 21 grudnia 2009 r.) w sprawie odmowy nadania dalszego biegu wnioskowi Rady Gminy Zawoja z dnia 25 czerwca 2009 r. **w całości i wnoszę o jego zmianę przez uchylenie oraz przekazanie niniejszej sprawy do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny na rozprawie**, zgodnie z 36 ust. 7 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym.

Przedmiotowemu postanowieniu **zarzucam** w szczególności naruszenie art. 39 ust. 1 pkt 1 oraz art. 36 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przez jego niewłaściwe zastosowanie oraz art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przez jego niezastosowanie, co miało wpływ na zaskarżone rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego odmawiające nadania dalszego biegu wnioskowi Rady Gminy Zawoja

Uzasadnienie

W dniu 15 grudnia 2009 r. Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie (sygnatura akt: Tw 23/09), w którym odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi Rady Gminy Zawoja o zbadanie zgodności:

1) **paragrafu 2 pkt 45 Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 (Dz.U.2004.229.2313, Dz.U.2007.179.1275, Dz.U.2008.198.1226) wraz z częścią załącznika nr 1 do rozporządzenia stanowiącego mapę obszaru specjalnej ochrony ptaków Pasma Policy (kod obszaru PLB120006):**

a) z zasadą pomocniczości wynikająca z preambuły do Konstytucji RP, art. 2, art. 7, art. 16 ust. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, 64 ust. 2 i 3, art. 92 ust. 1, art. 165 ust. 1 i 2, art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP;

b) z art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 2, 3, 6 oraz art. 9 ust. 1, 2 oraz 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. a ratyfikowanej przez Polskę (opublikowanej w Dz.U.94.124.607 z sprostowaniem);

c) z art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody (w brzmieniu: Dz.U.2004.92.880, M.P.2004.44.779, Dz.U.2005.113.954, Dz.U.2005.130.1087, M.P.2005.62.861, M.P.2006.73.733, Dz.U.2007.75.493, Dz.U.2007.176.1238, Dz.U.2007.181.1286, M.P.2007.77.828, według brzmienia przed zmianami wprowadzonymi w Dz.U.2008.154.958 oraz Dz.U.2008.201.1237), art. 27 ust. 1 i 2 oraz art. 27a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody (w brzmieniu: Dz.U.2004.92.880, M.P.2004.44.779, Dz.U.2005.113.954, Dz.U.2005.130.1087, M.P.2005.62.861, M.P.2006.73.733, Dz.U.2007.75.493, Dz.U.2007.176.1238, Dz.U.2007.181.1286, M.P.2007.77.828, według brzmienia wprowadzonego w Dz.U.2008.154.958 oraz Dz.U.2008.201.1237);

2) **art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody** (Dz.U.2004.92.880, M.P.2004.44.779, Dz.U.2005.113.954, Dz.U.2005.130.1087, M.P.2005.62.861, M.P.2006.73.733, Dz.U.2007.75.493, Dz.U.2007.176.1238, Dz.U.2007.181.1286, M.P.2007.77.828, według brzmienia przed zmianami wprowadzonymi w Dz.U.2008.154.958 oraz Dz.U.2008.201.1237) **oraz art. 27a ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody** (Dz.U.2004.92.880, M.P.2004.44.779, Dz.U.2005.113.954, Dz.U.2005.130.1087, M.P.2005.62.861, M.P.2006.73.733, Dz.U.2007.75.493, Dz.U.2007.176.1238, Dz.U.2007.181.1286, M.P.2007.77.828, według brzmienia wprowadzonego w Dz.U.2008.154.958 oraz Dz.U.2008.201.1237);

a) z zasadą pomocniczości wynikająca z preambuły do Konstytucji RP, art. 2, art. 7, art. 16 ust. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, 64 ust. 2 i 3, art. 92 ust. 1, art. 165 ust. 1 i 2, art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP;

b) z art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 2, 3, 6 oraz art. 9 ust. 1, 2 oraz 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. a ratyfikowanej przez Polskę (opublikowanej w Dz.U.94.124.607 z sprostowaniem),

3) **art. 14 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2008.201.1237) z art. 2, art. 7, art. 92 ust. 1, art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.**

W odniesieniu do argumentacji przedstawionej przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu przedmiotowego postanowienia Trybunału Konstytucyjnego w imieniu Wnioskodawcy – podtrzymując w pełnym zakresie stanowisko przedstawione przez Radę

Gminy Zawoja we wniosku z dnia 25 czerwca 2009 r., do którego Trybunał Konstytucyjny zresztą nie w pełni się odniósł – wskazując w uzupełnieniu, co następuje.

1.

W nawiązaniu do wskazanej przez Trybunał Konstytucyjny utraty mocy obowiązującej w dniu 15 listopada 2008 r. zaskarżonego art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody i jej ewentualnych skutków podkreślić należy, iż Wnioskodawca ten problem dostrzegł w treści wniosku, w którym stanął na stanowisku, iż mimo to ten przepis powinien być poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Przepisu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK bowiem nie stosuje się do sytuacji, kiedy wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Przedmiotowy przepis stanowił upoważnienie ustawowe do wydania zaskarżonego rozporządzenia Ministra Środowiska, które narusza m.in.: prawo własności gminy, uszczuplając jej dochody i zwiększając zakres obowiązków, a przez to stanowiąc niedopuszczalną ingerencję w zasadę jej samodzielności, dodatkowo według Wnioskodawcy sam jest obciążony wadami prawnymi, które przesądzają o jego niekonstytucyjności – ta zaś zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego rozciąga się też na przedmiotowe rozporządzenie wykonawcze.

Jeszcze raz należy podkreślić, że oba zaskarżone przepisy są nierozdzielnie ze sobą powiązane i niezbędna jest ich ocena w takim, wspólnym kontekście, zwłaszcza, jeśli chodzi o tryb (procedurę) wydania rozporządzenia przez Ministra Środowiska, a przepis derogowany faktycznie obowiązuje w danym systemie prawa, jeżeli można go stosować do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości. Także przecież czasowe utrzymanie w mocy aktu wykonawczego na podstawie przepisu przejściowego nie zmienia faktu, że rozporządzenie powiązane jest z upoważnieniem, które przecież także zachowuje swoją moc (w pewnym zakresie) jako norma kompetencyjna i podstawa prawna wydanego i obowiązującego rozporządzenia.

Wnioskodawcy znany jest pojawiający w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pogląd, iż gmina jako osoba prawna prawa publicznego nie korzysta z zagwarantowanych

osobie fizycznej (osobie prawnej) konstytucyjnych wolności i praw, na który powołuje się w także w przedmiotowym postanowieniu TK, odsyłając do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2007 r., sygnatura akt: SK 70/05, wydanego na kanwie rozważań TK, co do legitymacji gminy do wniesienia skargi konstytucyjnej.

Podkreślić należy, że zdaniem Wnioskodawcy - biorąc pod uwagę chociażby treść zdania odrębnego sędziego Trybunału Konstytucyjnego Ewy Łętowskiej (w kontekście naruszenia prawa do sądu przysługującego gminie na tle ochrony własności) do tego postanowienia TK z dnia 22 maja 2007 r. (sygn. akt SK 70/05) – orzeczenie, co do tego zaskarżonego przepisu powinno jednak zostać wydane w oparciu o art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, bowiem w pewnym zakresie Gmina Zawoja jest adresatem praw i wolności konstytucyjnych.

Jak wynika z wskazanego wyżej zdania odrębnego: „ (...) *Samorząd lokalny jest sposobem organizowania (dzielenia) władzy publicznej (w tym zakresie mamy do czynienia z wariantem podziału władzy, przy użyciu innego kryterium i na innym poziomie niż w art. 10), zarazem realizowania administracji w sposób zdecentralizowany (działanie w ramach egzekutywy) i jednocześnie upodmiotowieniem interesu zbiorowości lokalnej (konsekwencja zasady ludowładztwa). Samorząd jest więc w różny sposób legitymizowany konstytucyjnie. Pełniąc swe funkcje publiczne, samorząd działa zarówno poprzez imperium, jak i poprzez dominium. Działając w ramach dominium - samorząd jest właścicielem (podmiotem własności sensu stricto i innych praw podmiotowych, w rozumieniu art. 64 Konstytucji) (...)”.*

I dalej: „ (...) Podział na imperium i dominium gminy rzutuje na reżim prawny, formy działania oraz procedury w ramach i poprzez które gmina działa w obrębie każdej ze sfer. Prawo własności ujęte abstrakcyjnie nie istnieje; zawsze jego ramy i treść są wyznaczone, dookreślone albo ograniczone, a dzieje się to na poziomie ustawodawstwa zwykłego (oczywiście podlegającego kontroli konstytucyjności). Dotyczy to także własności gminy (art. 165 ust. 2 Konstytucji), gdzie bardzo mocno obecny jest element funkcjonalny, ukierunkowujący treść własności i sposób jej wykonywania. Jednakowoż cechą każdej własności (niezależnie od tego, jak ją ukształtuje ustawodawstwo zwykłe co do treści, czy sposobu realizacji) jest możliwość jej ochrony na drodze sądowej (...) Własność może być bowiem zróżnicowana co do treści, w różny sposób poddana oddziaływaniom władczym,

administracyjnym, uwarunkowaniom wynikającym - jak ma to miejsce w wypadku gminy - z funkcji, jaką jest realizacja własności "w służbie" lokalnej władzy publicznej, jednakże sądowa ochrona własności jest cechą istotną i wspólną, gwarancją właściwą każdej własności, niezależnie od jej podmiotu i treści. Z tej też przyczyny np. na tle europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności ochronę własności - rozumianej wszak jako prawo podstawowe jednostki - przyznaje się także osobom prawnym."

Dodatkowo: „ (...) Zaznaczyć należy, że na szczeblu konstytucyjnym brak jest podstaw do przeciwstawiania własności publicznej - własności prywatnej. (...) Brak jest w związku z tym podstaw do dopatrywania się ograniczeń w statusie właścicielskim gminy z tej przyczyny, że chodzi tu o własność publiczną. Konstytucja z 1997 r. nie daje podstaw do wyróżniania - zwłaszcza z punktu widzenia gwarancji ochrony - podmiotowo wyróżnionej własności publicznej, (gdzie należałoby umieścić własność gminy)” i dalej „Dotychczasowe stanowisko Trybunału w kwestii braku zdolności skargowej gminy nigdy nie było przy tym prezentowane w bardziej rozbudowanej czy konstrukcyjnej postaci. Argumentacja wywodząca się z art. 191 jest oparta na interpretacji językowej tego przepisu oraz interpretacji a rubrica. Pozostając w opozycji do tej argumentacji swój pogląd opieram na wykładni systemowej dotyczącej istoty skargi jako środka ochrony podmiotu wyposażonego w prawa konstytucyjnie chronione. Takim podmiotem jest gmina działająca w ramach swego dominium. (...) Ochrona prawa własności na poziomie konstytucyjnym nie jest bowiem zróżnicowana podmiotowo.”

Z powyższych dywagacji można wyciągnąć dwie, zdaniem Wnioskodawcy, podstawowe konkluzje: Gmina działająca w ramach swego dominium (tak, jak w niniejszej sprawie Gmina Zawoja) jest podmiotem wyposażonym w prawa konstytucyjnie chronione (przede wszystkim w prawo własności w kontekście braku zróżnicowania ochrony tego prawa na szczeblu konstytucyjnym, prawo do sądu itd.), a dodatkowo wobec tego przysługuje jej prawo do żądania wydania przez TK orzeczenia w trybie art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

Wnioskodawca poddaje także w wątpliwość prostą konstatację zawartą w uzasadnieniu przedmiotowego postanowienia, iż sformułowanie zawarte w art. 39 ust. 3 ustawy o TK „konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw” dotyczy tylko i

wyłącznie konstytucyjnych wolności i praw zawartych w rozdziale II ustawy zasadniczej, a nie dotyczy specyficznie ukształtowanej zasady ochrony samodzielności gminy i wynikających z niej uprawnień (praw) Gminy, skoro takie ograniczenie z treści przepisu przecież nie wynika.

Konieczność ochrony statusu prawnego gminy jako jednostki samorządu terytorialnego wynika przede wszystkim z tego, że w zakresie wykonywania swych zadań jest ona poddana nadzorowi i kontroli Państwa. Przyznanie gminie ochrony wynikającej z praw i wolności, o których mowa w rozdziale II konstytucji (a więc także prawa własności, w kontekście równej ochrony prawnej i nienaruszalności istoty prawa) powinna służyć pełniejszemu zagwarantowaniu samodzielności gminy i ochrony przed ingerencją Państwa (i przynajmniej funkcjonować w tym zakresie, na linii Państwo – wspólnota gminna), a w konsekwencji stanowić gwarancję wolności i praw mieszkańców gminy, umożliwiającą pełniejsze korzystanie z nich przez jednostkę, co nie zawsze może być osiągnięte w pełni tylko w oparciu o przepisy Konstytucji RP gwarantujące ochronę samodzielności gminy.

Wnioskodawca uważa więc, że także art. 64 Konstytucji RP powinien stanowić adekwatny wzorzec kontroli w sprawach dotyczących prawa własności gminy.

2.

W odniesieniu do stanowiska zawartego w postanowieniu TK odnośnie zaskarżonego art. 27a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody Wnioskodawca jeszcze raz podkreśla, że treść nowego przepisu upoważniającego nie ma co do zasady znaczenia dla obowiązywania dotychczasowego aktu wykonawczego, który może być utrzymany w mocy, jeżeli tylko pozostaje w związku treściowym z nową regulacją ustawową i służy jej wykonaniu, natomiast nie może być stosowany w takim zakresie, w jakim ustanawia normy prawne o treści niezgodnej z treścią nowych unormowań ustawowych.

Zdaniem Wnioskodawcy zaskarżone przepisy przedmiotowego rozporządzenia zawierają unormowania zastrzeżone konstytucyjnie wyłącznie dla materii ustawowej, bowiem dotyczą one (stanowią ingerencję w) podlegającej ochronie konstytucyjnej samodzielności

gminy oraz przysługującego jej prawa własności, a także przecież 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).

Artykuł 4 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody wskazuje, że dbałość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym jest obowiązkiem organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych. Ochrona przyrody zajmuje poczesne miejsce wśród zadań własnych gminy, bowiem przecież ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2001.142.1591 z późn. zm.) wymienia w art. 7 ust. 1 pkt 1 **sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej** jako zadania własne.

Konkretyzację tych postanowień stanowią m.in. art. 18 ust. 2 pkt 5 tej ustawy, który wskazuje, iż do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.03.80.717 z późniejszymi zmianami) stanowią, iż w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające m.in. z **stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego oraz występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych** (art. 10 ust. 1 pkt 3 i pkt 9 ustawy) i określa w szczególności **obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk** (art. 10 ust. 2 pkt 3). **Koszty sporządzenia studium obciążają budżet gminy** (art. 13 ust. 1 ustawy).

Także w planie miejscowym określa się obowiązkowo: zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego oraz granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych (art. 15 ust. 2 pkt 3 i 7 ustawy). **Koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają budżet gminy** (art. 21 ust. 1 ustawy).

Wbrew więc twierdzeniom zawartym w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego dbałość o przyrodę nie tylko nie wykracza poza zakres spraw publicznych o znaczeniu

lokalnym, a wręcz przeciwnie stanowi, jak wskazano powyżej, istotną część zadań własnych gminy, a treść rozporządzenie wydane przez Ministra Środowiska na podstawie zaskarżonego przepisu art. 27a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody wpływa na realizację przez Gminę jej zadań własnych (przez aktualizację konkretnych i kosztownych obowiązków związanych bezpośrednio z wydaniem rozporządzenia w zakresie chociażby władztwa planistycznego), stąd też powinna mieć ona możliwość wszczęcia procedury kontroli zgodności z Konstytucją RP nie tylko przepisów właściwego rozporządzenia bezpośrednio jej dotyczących, ale także przepisów ustawowych, na podstawie których to rozporządzenie wydano, skoro dotyczą one bezpośrednio spraw objętych zakresem działania Rady Gminy Zawoja.

3.

Jak już podkreślono istotne znaczenie ma też fakt uchylenia dotychczasowego przepisu zawierającego upoważnienie do wydania zaskarżonego rozporządzenia (art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody w dawnym brzmieniu) i ustanowienia nowego przepisu upoważniającego (art. 27a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody w nowym brzmieniu), w kontekście utrzymania w mocy rozporządzenia na podstawie zaskarżonego art. 14 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw do czasu wejścia nowych przepisów wykonawczych. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego dopuszczalne jest faktycznie czasowe utrzymanie w mocy aktu wykonawczego, wydane na podstawie upoważnienia, które zostało później znowelizowane.

Jednakże akt wykonawczy wydany na podstawie uchylonego albo zmienionego przepisu upoważniającego nie może być niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą, a jego przepisy muszą pozostawać w związku treściowym z nową regulacją ustawową i służyć jej wykonaniu. Wnioskodawca ponownie wskazuje także, iż art. 14 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw utrzymujący zaskarżone przepisy rozporządzenia w mocy jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 92 ust. 1 oraz art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji RP przez to, że utrzymuje on w mocy akt prawny niezgodny z Konstytucją RP, EKST oraz przepisami ustawy o ochronie przyrody w obecnym brzmieniu, a przecież ustawodawca nie ma pełnej swobody przy stanowieniu przepisów

ustawowych utrzymujących w mocy dotychczasowe przepisy wykonawcze, zwłaszcza w przypadku, kiedy mogą one naruszać konstytucyjnie chronioną zasadę samodzielności gminy. Zaskarżony art. 14 utrzymuje te niezgodne jak wskazano powyżej z przepisami ustawy o ochronie przyrody postanowienia rozporządzenia, które dotyczą zakresu działania organów Gminy Zawoja, co stanowi przekroczenie upoważnienia dla ustawodawcy w zakresie możliwości utrzymania w mocy przepisów rozporządzenia wydanego na podstawie uchylonego przepisu ustawowego upoważniającego, bowiem w takim przypadku szczególnie konieczna jest ostrożność przy ocenie zgodności przepisów utrzymanego rozporządzenia z przepisami ustawy, którą wykonuje, zwłaszcza, że przepis utrzymujący w mocy rozporządzenie „odrywa” je od zakresu przedmiotowego pierwotnego upoważnienia i ówczesnego kontekstu prawnego.

Podanie częściowo niewłaściwych (zdaniem Trybunału Konstytucyjnego) wzorców kontroli nie powoduje braku możliwości kontroli przepisu w pozostałym zakresie, tak jak i fakt, iż ewentualnie w konsekwencji uchylenia tego przepisu nastąpiłoby stwierdzenie braku legalności wszystkich rozporządzeń utrzymanych w mocy na zaskarżonego podstawie art. 14.

Wnioskodawca wskazał, że przedmiotowy przepis utrzymał w mocy zaskarżone postanowienia rozporządzenia, które dotyczą bezpośrednio zakresu działania organów Gminy Zawoja w zakresie, jaki wskazano powyżej.

4.

Wnioskodawca podkreśla, że jego zdaniem nie stanowi przeszkody w rozpoznaniu wniosku brak udziału organów pozostałych dwóch gmin – Jabłonka i Bystra-Sidzina (adresatów przepisu), skoro zaskarżony przepis paragrafu 2 pkt 45 Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 wraz z częścią załącznika nr 1 do rozporządzenia stanowiącego mapę obszaru specjalnej ochrony ptaków Pasma Policy (kod obszaru PLB120006) w związku z wskazanymi powyżej oraz zawartymi w wniosku okolicznościami, leży w zakresie działania Rady Gminy Zawoja, która jest adresatem przedmiotowego przepisu. Przyjęcie odmiennego stanowiska w zakresie wykładni sformułowania „spraw objętych ich zakresem działania” (art. 191 ust. 2 Konstytucji

RP) prowadziłyby do absurdalnych wyników, bowiem wynikałoby z niego, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie mógłby wystąpić z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją RP żadnej normy o charakterze abstrakcyjno-generalnym, bowiem nigdy nie zdołałby uzyskać umocowania od pozostałych adresatów (nieograniczonego co do zasady ich kręgu) kwestionowanego przepisu.

Dodatkowo – w związku z okolicznościami wskazanymi powyżej przez Wnioskodawcę – Trybunał Konstytucyjny powinien zdaniem Wnioskodawcy zbadać zgodność tego przepisu także z art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody w starym brzmieniu.

W odniesieniu do pkt 5.4 uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego podkreślić należy, że Wnioskodawca faktycznie podniósł m.in. zarzut, co 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. Bowiem - jak wskazał we wniosku - zgodnie z ich brzmieniem opracowane w oparciu o przepisy prawa Unii Europejskiej projekty listy obszarów powinny zostać zaopiniowane przez właściwe miejscowo rady gmin w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu. Według Wnioskodawcy organ, który wydał zaskarżone rozporządzenie takiej opinii Rady Gminy Zawoja nie zasięgnął, czym naruszył art. 4 pkt 6 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (sprawa dotyczy bezpośrednio społeczności lokalnej).

Zdaniem Wnioskodawcy zasięgnięcie opinii właściwych miejscowo rad gmin odnośnie projektu listy obszarów Natura 2000 stanowi immanentny element procedury wydawania rozporządzenia wykonawczego, którego jeden z przepisów Rada Gminy Zawoja zaskarżyła, bowiem zdaniem Wnioskodawcy treść zakres upoważnienia do wydania przepisu wykonawczego (procedura wydania) nie zawsze musi wynikać tylko i wyłącznie z przepisu upoważniającego, ale może zostać zrekonstruowana także w oparciu o inne przepisy ustawy.

Stanowisko Wnioskodawcy w tym zakresie zdaje się także potwierdzać Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia z dnia 5 września 2005 r. (sygn. akt Tw 17/05), wydanego w podobnej rodzajowo sprawie, w którym stwierdził: *„Trybunał Konstytucyjny ustalił natomiast, że skonkretyzowanie wzorca kontroli jest możliwe wyłącznie na gruncie uzasadnienia, które dołączono do uchwały Rady Miasta Świnoujścia. Wynika z niego, że rozporządzenie objęte wnioskiem zostało wydane z naruszeniem art. 27 ust. 2 ustawy o*

ochronie przyrody, tzn. bez zasięgnięcia opinii właściwych miejscowo rad gmin (w rozpatrywanej sprawie - Rady Miasta Świnoujścia). (...) Trybunał Konstytucyjny podnosi na koniec, że Rada Miasta Świnoujścia, będąc tylko jednym z podmiotów właściwych miejscowo do zaopiniowania rozporządzenia o obszarach specjalnych ochrony ptaków, nie może skutecznie zakwestionować całego rozporządzenia ze względu na naruszenie art. 27 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody. Nie ulega bowiem wątpliwości, że zarzut wydania kwestionowanego rozporządzenia bez zasięgnięcia opinii Rady Miasta Świnoujścia należy postawić wyłącznie konkretnie wskazanym przepisom aktu wykonawczego, wobec których wnioskodawca wykaże, iż należą do spraw objętych jego zakresem działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji)."

Wnioskodawca kwestionuje także w związku z powyższym, uznanie przez Trybunał Konstytucyjny oczywistej bezzasadności zarzutu naruszenia przez paragraf 2 pkt 45 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 zasady pomocniczości wynikająca z preambuły do Konstytucji RP, art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 3 i 6 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

Wnioskodawca podtrzymuje także wniosek o zbadanie zgodności paragrafu 2 pkt 45 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 z art. 27a ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, wobec faktu, iż przepisy zaskarżonego rozporządzenia wykraczają poza granice upoważnienia wynikającego z przepisu ustawy o ochronie przyrody, nie mają charakteru wykonawczego i nie znajdują oparcia w treści przepisów zawartych w ustawie w związku z wyznaczeniem granic obszaru specjalnej ochrony ptaków, niezgodnie z rzeczywistym stanem siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, w sposób dowolny, bez oparcia w rzetelnych i aktualnych danych naukowych wynikających z monitoringu przyrodniczego, czego dowodziły także pisma właściwych organów załączone do przedmiotowego wniosku.

Wnioskodawca podnosi, iż z dużą dozą ostrożności podchodzi do zaprezentowanego w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia poglądu Trybunału Konstytucyjnego, zaczerpniętego z treści uzasadnienia postanowienia TK z dnia 25 stycznia 2008 r. (sygnatura akt: Tw 43/07, który zdaniem Wnioskodawcy w zasadzie stanowi kolejny przejaw restryktywnego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, co do zakresu przedmiotowego kontroli TK, a co za tym idzie stanowi w ogóle ograniczenie możliwości wszczęcia

postępowania przed Trybunałem), dotyczącego m.in. możliwości badania przez TK „ (...) celowości rozwiązań przyjętych przez organ tworzący prawo, w szczególności zaś działania jak „sąd faktu”, weryfikujący ustalenia faktyczne, które przesądziły o obowiązywaniu regulacji prawnej, kwestionowanej w rozpatrywanym wniosku” w kontekście „nie dysponowania 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.).”

Zdaniem Wnioskodawcy przeprowadzenie kontroli aktu wykonawczego w odniesieniu do przepisu rangi ustawowej stanowiącego upoważnienie do jego wydania w kontekście wskazanym powyżej leży w zakresie kompetencji TK przyznanych Trybunałowi na podstawie art. 188 Konstytucji RP oraz właściwych przepisów ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, a odpowiednie instrumentarium stanowią uprawnienia wynikające z art. 38 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, czy odpowiednio stosowanych (na podstawie art. 20 ustawy o TK) przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Wskazać należy także, iż - według Wnioskodawcy - nie chodzi tutaj wcale o kontrolę celowości przyjętych rozwiązań, ale o kontrolę zgodności treści przepisów rozporządzenia z przepisami rangi ustawowej stanowiącymi podstawę do jego wydania, niezależnie od tego, czy w pewnym zakresie wymaga to badania ustaleń faktycznych, będących podstawą do podjęcia decyzji przez organ, który wydał zaskarżony przedmiotowy wniosek przepis, wskazuje na to także przecież treść uzasadnienia zaskarżonego postanowienia „ (...) przeprowadzenia wieloaspektowej analizy spełnienia lub niespełnienia kryteriów ustawowych przez obszar znajdujący się na terenie Gminy Zawoja.”. Zgodnie przecież z art. 19 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym: „Trybunał w toku postępowania powinien zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy.”

5.

Wnioskodawca podnosi także, iż wbrew stanowisku Trybunału Konstytucyjnego zawartym w przedmiotowym postanowieniu (pkt 5.6.2), nie zarzucił on „naruszenia

powołanych wzorców nie tyle przez kwestionowany przepis rozporządzenia, ile przez przepisy ustawy o ochronie przyrody, które aktualizują się w przypadku utworzenia na obszarze gminy formy ochrony przyrody obszaru Natura 2000 (...)", ani nie domagał się zbadania konstytucyjności art. 33 ust. 1, art. 36 ust. 1 i art. 37 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody. Takie stanowisko stanowi nadinterpretację wniosku Rady Gminy Zawoja i nie może stanowić podstawy do odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu, uzasadnioną zakresem przedmiotu zaskarżenia wynikającego z uchwały Rady Gminy Zawoja.

Wnioskodawca podnosi także wbrew stanowisku Trybunału Konstytucyjnego wynikającemu z uzasadnienia zaskarżonego postanowienia, iż paragraf 2 pkt 45 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 nie tylko „ (...) *kreuje określony stan faktyczny (wyznacza obszar specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 pod nazwą Pasma Policy)*”, ale zdaniem Wnioskodawcy kreuje także określony stan prawny danego obszaru, na którym utworzona została ta forma ochrony przyrody, w związku z tym, że z chwilą utworzenia obszaru Natura 2000 na tym konkretnym terytorium zaczynają obowiązywać przepisy ustawy o ochronie przyrody (dotyczące tej formy ochrony przyrody – aktualizują się nakazy, zakazy, odpowiednie obowiązki wynikające z ustawy itd.) powstaje specyficzny status prawny na tym, konkretnym terytorium.

Wnioskodawca podkreśla także, iż występuje co do zasady nie tylko w interesie ogólnospołecznym (interesie każdego, kto podlega ograniczeniom w zakresie korzystania z prawa własności, będących następstwem obowiązywania programu Natura 2000), przede wszystkim mieszkańców gminy Zawoja, którzy wyrazili swoje stanowisko w przedmiotowym zakresie w referendum gminnym, ale także w interesie własnym (definiowanym w kontekście spraw objętych zakresem działania Rady Gminy Zawoja), związanym z naruszeniem zasady samodzielności gminy oraz zasady samodzielności finansowej gminy w odniesieniu do (naruszenia w tym konkretnym przypadku) prawa własności nieruchomości należących do Gminy Zawoja. Dobro wspólnoty gminnej wymaga tego, aby w ochronie przyrody uwzględnić także interes społeczności lokalnej (konieczności realizacji priorytetowych zadań i inwestycji, w tym infrastrukturalnych w oparciu o majątek własny gminy) i zagwarantować jej możliwość rozwoju (w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju), a nie tworzyć ograniczeń, które nie są rekompensowane przez Państwo.

Wnioskodawca wskazuje także, iż w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia Trybunał Konstytucyjny nie odniósł się w ogóle do zarzutu niezgodności paragrafu 2 pkt 45 Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 (Dz.U.2004.229.2313, Dz.U.2007.179.1275, Dz.U.2008.198.1226) z zasadą pomocniczości wynikającą z preambuły do Konstytucji RP, art. 2, art. 7, art. 16 ust. 2, art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, co zdaniem Wnioskodawcy sugeruje, iż Trybunał w tym zakresie nie rozpoznał wniosku Rady Gminy Zawoja.

Wnioskodawca podkreśla ponownie, iż analiza (także statystyczna) dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w kontekście ścisłej wykładni wyrażenia „sprawy objęte zakresem działania”, użytego w treści art. 191 ust. 2 Konstytucji może prowadzić do konkluzji, iż przyjęte zawężające rozumienie zdolności wnioskowej podmiotów legitymowanych szczegółowo do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ogranicza w zdecydowany sposób znaczenie tej instytucji (wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami) jako środka ochrony prawnej samodzielności gminy, zmuszając Gminę do ewentualnego poszukiwania tej ochrony przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Mając powyższe na uwadze, na zasadzie 36 ust. 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym, zażalenie jak w petitum jest konieczne i uzasadnione, a Wnioskodawca wnosi o uwzględnienie zażalenia i skierowanie sprawy do rozpoznania na rozprawie.

Załączniki:

- 5 odpisów zażalenia na postanowienie

WÓJTA GMINY
Marek Lisowski