



RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska
Jerzy Ciemniowski
Janusz Grzelak
Michał Nawrocki
Marek Antoni Nowicki
Teresa Romer
Stefan Starczewski

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Adam Bodnar
Sekretarz: Maciej Nowicki
Skarbnik: Elżbieta Czyż
Członek Zarządu: Janina A. Kłosowska

Warszawa, dnia 14 marca 2013 r.

874/2013/MPL

Szanowny Pan
Senator Jerzy Chróścikowski
Przewodniczący
Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Senat Rzeczypospolitej Polskiej
Warszawa

Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka
w sprawie ustawy o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych
(druk senacki 313)

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: Fundacja lub HFPC) pragnie przedstawić opinię w sprawie ustawy o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (druk senacki 313) wyrażając nadzieję, że przedstawione stanowisko zostanie uwzględnione przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Mając na względzie, że przedmiotem prac Komisji jest poselski projekt ustawy, do którego HFPC nie mogła się odnieść na etapie prac nad nim w Sejmie RP oraz doniosłość nowelizacji ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych dla właścicieli nieruchomości, uważamy za celowe i konieczne przedstawienie pod rozważę Komisji niniejszej opinii.

W opinii Fundacji ustawa o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wymaga poprawki polegającej na wprowadzeniu przepisu zapewniającego właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości prawo udziału na prawach strony w postępowaniu w sprawie o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych (leśnych) na cele nierolne (nieleśne).

1. Zastrzeżenia HFPC budzi treść art. 1 pkt 1 lit b) ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zgodnie z tym przepisem w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r., Nr 121, poz. 1266 ze zm.) w art. 7 po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu: „Stroną w postępowaniu, o którym

*mowa w ust. 2, jest wójt (burmistrz, prezydent miasta)”. W opinii Fundacji przymiot strony w tym postępowaniu powinni posiadać również właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości zlokalizowanych na obszarze objętym wnioskiem organu sporządzającego projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z dominującym w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego poglądem właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości posiada interes prawny w postępowaniu z wniosku wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w sprawie o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych (leśnych) na cele nierolne (nieleśne). Rezultat postępowania, o którym mowa w ust. 2 art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma wpływ na sposób wykonywania prawa własności. Wykluczenie z kręgu stron postępowania właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości **pozbawia te podmioty możliwości domagania się ochrony prawnej** w postępowaniu, którego wynik przesądza o przeznaczeniu nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.*

2. W uzasadnieniu do projektu ustawy błędnie twierdzi się, że w obowiązującym stanie prawnym (na tle brzmienia art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych), w wyniku rozbieżności interpretacyjnych art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego (w zakresie pojęcia „interesu prawnego” podmiotów występujących w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony), w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiły się poglądy przyznające legitymację procesową w postępowaniu w przedmiocie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów, również właścicielom i użytkownikom wieczystym gruntów objętych wnioskiem o zmianę przeznaczenia. **Rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych nie pojawiły się w związku z interpretacją art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego, gdyż przepis ten nie jest źródłem materialnoprawnej normy**, z której można wywodzić interes prawny osoby twierdzącej, że przysługuje jej status strony w postępowaniu.

3. **U podstaw rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych leży brak przepisu materialnoprawnego**, który *expressis verbis* określałby komu przysługuje status strony w postępowaniu w sprawie o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych (leśnych) na cele nierolne (nieleśne) oraz **spór o charakter przedmiotowego postępowania**, a w szczególności czy mają do niego zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (zob. art. 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego). Trafnie projektodawca konstatuje, że w konsekwencji mamy obecnie do czynienia z chaosem orzecznictwem i brakiem jasności w stosowaniu norm prawnych w przedmiotowej kwestii. Jednocześnie trafnie zauważa, że w najnowszym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zdaje się przeważać tendencja do uznania interesu prawnego właścicieli gruntów objętych wnioskiem o zgodę na ich odrolnienie. Pomimo tej wyraźnej tendencji proponowana **nowelizacja ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych idzie w kierunku całkowitego pozbawienia właścicieli nieruchomości wpływu na wynik postępowania w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów**. Uzasadnia się to potrzebą szybkiego uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego skutecznie programujących przestrzeń, a nie tylko podporządkowujących się żądaniom właścicieli i inwestorów. Dodatkowym argumentem jest stan prawny obowiązujący pod rządami ustawy z dnia 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji, w którym nie budziło wątpliwości, że stroną postępowania jest jedynie sam wnioskodawca. Proponowana zmiana w opinii projektodawcy jest zgodna z Konstytucją RP bowiem nie wpływa na ograniczenie wykonywania prawa własności nieruchomości objętych wnioskiem o zgodę na zmianę ich przeznaczenia. Ponadto na mocy przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, organy gminy zostały upoważnione do ingerencji w prawo własności innych podmiotów, w celu ustalenia

przeznaczenia terenów i zasad zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy, a przez to realizacji polityki przestrzennej gminy.

4. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego – jak zostało to zasygnalizowane powyżej - prezentowane są dwa przeciwstawne poglądy. W zdecydowanej większości orzeczeń przyjmuje się, że właścicielowi nieruchomości przysługuje przymiot strony w postępowaniu w sprawie wyrażenia zgody na przeznaczenie w planie miejscowym gruntów rolnych (leśnych) na cele nierolnicze (nieleśne), a co za tym idzie korzysta on ze wszystkich uprawnień procesowych strony w postępowaniu administracyjnym. Z kolei drugi nurt orzeczniczy odmawia właścicielom nieruchomości zlokalizowanych na obszarze objętym wnioskiem organu sporządzającego projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przymiotu strony w postępowaniu w sprawie uzyskania zgody na zmianę tego przeznaczenia. Ujawniona rozbieżność dotyczy kwestii o fundamentalnym znaczeniu dla właścicieli nieruchomości.

5. Orzecznictwo opowiadające się za istnieniem po stronie właścicieli nieruchomości interesu prawnego w postępowaniu w sprawie uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia

5.1. W wyroku z dnia 25 stycznia 2011 r., II OSK 148/10 Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że w postępowaniu w sprawie o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych przymiot strony może przysługiwać właścicielom gruntów rolnych (leśnych) zainteresowanym zmianą ich przeznaczenia na cele nierolnicze (nieleśne). Takie stanowisko uzasadnił tym, że **rozstrzygnięcie w przedmiocie przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych ogranicza dysponowanie własnością, może utrudniać obrót nieruchomościami oraz wpływać na wartość rynkową takich nieruchomości, czy też uniemożliwić planowaną budowę. Decyzja w tym zakresie może wpływać na stosunki prawne wynikające z norm szeroko rozumianego prawa cywilnego.**

5.2. W wyroku z dnia 21 stycznia 2011 r., II OSK 92/10 (za wyrokiem z dnia 16 lutego 2010 r., II OSK 378/09) Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skoro przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie zawierają szczególnych uregulowań dotyczących strony postępowania administracyjnego, to należy stosować ogólne przepisy dotyczące postępowania administracyjnego, a więc art. 28 k.p.a. Źródłem interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 k.p.a. mogą być nie tylko przepisy prawa administracyjnego, ale również przepisy prawa cywilnego, w szczególności prawa rzeczowego. **Źródłem interesu prawnego jest szeroko pojmowane prawo własności, które w wielu wypadkach może stanowić o interesie prawnym strony, a co za tym idzie – o przysługujących jej prawach strony.** W wyrokach tych Naczelny Sąd Administracyjny odwołał się do ugruntowanego w judykaturze poglądu (np. uchwała składu 5 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 2001 r., OPK 19/01), że źródłem interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 k.p.a. może być prawo cywilne, a w szczególności prawo rzeczowe. **Interes prawny właścicieli gruntów w załatwieniu sprawy przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze wynika z faktu, że decyzja w przedmiocie zgody na zmianę przeznaczenia związana jest z wykonywaniem własności nieruchomości.** Okoliczność, że właściciele gruntów nie są uprawnieni do wystąpienia z wnioskiem o zmianę przeznaczenia gruntów, gdyż zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów następuje na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie przesądza automatycznie o braku po ich stronie przymiotu strony postępowania.

5.3. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 czerwca 2010 r., II OSK 1017/09 podniósł, że każda zmiana przeznaczenia gruntów rolnych położonych na określonej działce ma wpływ na wartość, sposób zagospodarowania i użytkowanie tej działki, a **wyniki postępowania administracyjnego mają bezpośredni związek z prawami o charakterze rzeczowym**. Wskazał również, że z **prawem własności gruntu rolnego wiążą się prawa i obowiązki uregulowane w rozdziale 4 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (zapobieganie degradacji gruntów, rekultywacja i zagospodarowanie gruntów), a więc w przepisach prawa administracyjnego**.

5.4. W uzasadnieniu uchwały podjętej w dniu 29 listopada 2010 r. w składzie 7 sędziów, II OPS 1/10 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że stroną postępowania w sprawie o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych jest również właściciel gruntów leśnych (rolnych) zainteresowany zmianą ich przeznaczenia na cele nieleśne (nierolne). Decyzja w sprawie zgody wiąże się bowiem z wykonywaniem prawa własności do nieruchomości. O istnieniu po stronie właścicieli nieruchomości przymiotu strony w postępowaniu w sprawie o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów opowiadał się Naczelny Sąd Administracyjny również w starszym orzecznictwie (np. wyroki z dnia 24 listopada 1999 r., II SA 995/99 i 4 lipca 2001 r., IV SA 1817/00).

6. Orzecznictwo opowiadające się za brakiem po stronie właścicieli nieruchomości interesu prawnego w postępowaniu w sprawie uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia

6.1. Drugi nurt orzeczniczy głosi pogląd, że właścicielom nieruchomości na obszarze objętym wnioskiem organu sporządzającego projekt planu nie przysługuje przymiot strony w postępowaniu w sprawie wyrażenia zgody na przeznaczenie w planie miejscowym gruntów rolnych (leśnych) na cele nierolnicze (nieleśne). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 marca 2012 r., II OSK 2481/10 wskazał, że interpretacja art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych musi być dokonana w powiązaniu z treścią art. 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), a zatem przepisu regulującego sposób i przebieg postępowania dotyczącego sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Postępowanie w sprawie wyrażenia przez właściwego ministra do spraw rozwoju wsi zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze jest jednym z etapów sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (wyrażenie przez właściwy organ zgody na przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze nie przesądza jeszcze o przyszłym planistycznym przeznaczeniu tego terenu, gdyż przeznaczenie terenu oraz określenie sposobu jego zagospodarowania następuje dopiero w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego). Wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego w toku procedury planistycznej dokonuje kolejno czynności, o których mowa w art. 17 przywołanej wyżej ustawy. Jeszcze na etapie przed wyłożeniem projektu planu do publicznego wglądu, zgodnie z art. 17 pkt 8 ustawy o planowaniu, uzyskuje zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Naczelny Sąd Administracyjny w omawianym wyroku zwraca uwagę, że przepisy nie regulują kwestii formy prawnej w jakiej następuje wyrażenie zgody przez właściwy organ.

6.2. W orzecznictwie sądowym ukształtował się pogląd, w ślad za stanowiskiem zaprezentowanym przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 listopada 1999 r., II SA 995/99, że zgoda ministra na przeznaczenie gruntów rolnych (leśnych) na cele

nierolnicze (nieleśne) następuje w drodze decyzji administracyjnej, jednakże w wyroku z dnia 17 lutego 2010 r., II OSK 329/09 stwierdził, że **nie jest to typowa decyzja administracyjna** wydana w postępowaniu jurysdykcyjnym w rozumieniu art. 1 § 1 K.p.a. (decyzja ta nie jest rozstrzygnięciem organu administracji w sprawie indywidualnej, lecz stanowi załatwienie sprawy w postępowaniu wszczętym na wniosek organu gminy sporządzającego projekt planu, a zatem w trakcie trwania procesu legislacyjnego zmierzającego do uchwalenia planu miejscowego). W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie orzekającym w sprawie o sygn. II OSK 2481/10 ma to daleko idące konsekwencje.

6.3. Po pierwsze, postępowanie w takiej sprawie nie może zostać wszczęte na wniosek innych osób, w tym właścicieli nieruchomości, którzy choć niewątpliwie są zainteresowani wynikiem takiego postępowania, gdyż jego rezultat ma wpływ na sposób wykonywania prawa własności, to sam ten fakt nie dostarcza jeszcze wystarczających argumentów do przyjęcia, że na tym etapie procesu legislacyjnego właściciele nieruchomości mają własny, indywidualny bezpośredni interes prawny, którego źródłem jest norma prawa cywilnego (rzecowego).

6.4. Po drugie, wydana na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy decyzja nie rozstrzyga w sposób bezpośredni o prawach i obowiązkach właścicieli nieruchomości objętych wnioskiem o zmianę przeznaczenia gruntów, **nie konkretyzuje zatem wprost ich sytuacji prawnej** (dopiero ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będą kształtować, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności - art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu). Naczelny Sąd Administracyjny przypomina, że ustawodawca na etapie sporządzania planu miejscowego przewidział możliwość wnoszenia wniosków do projektu planu, udziału w dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie rozwiązaniami oraz wnoszenia uwag w sytuacji, gdy kwestionowane są ustalenia przyjęte w projekcie planu wyłożonym do publicznego wglądu. Nie sposób również skutecznie przyjmować, że skoro ustawodawca nie wprowadził do tekstu ustawy swoistej definicji strony w postępowaniu w sprawie wyrażenia zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze, stąd stosować należy kodeksową definicję strony (art. 28 K.p.a.). Przeciwnie, specyfika tego postępowania wyłącza stosowanie w jego toku wszystkich kodeksowych instytucji procesowych, w tym definicji strony. Jednocześnie Naczelny Sąd Administracyjny dopuszcza fakt, że rozstrzygnięcie w sprawie dotyczącej przeznaczenia gruntów może naruszyć interes prawny właścicieli nieruchomości wypływający z prawa własności. Uważa jednak, że wykazywanie tego naruszenia może nastąpić po uchwaleniu planu miejscowego w trybie i na zasadach określonych w art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

6.5. Charakter prawny decyzji o wyrażeniu zgody na zmianę przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gruntów rolnych i leśnych na inne cele był rozważany przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 lutego 2010 r., II OSK 329/09 (zob. też wyrok z dnia 17 marca 2011 r., II OSK 478/10). Zgodnie w wyrażonym w nim zapatrywaniem decyzja ta ma zdecydowanie specyficzny charakter wynikający z usytuowania tej zgody w systemie prawa jako pewnego rodzaju instytucji stanowiącej konieczne ogniwo wstępne, aby gmina mogła zrealizować swoje zamierzenie planistyczne polegające na tym, że w akcie o charakterze prawa materialnego obowiązującym na ściśle określonym obszarze tej gminy, chce grunty rolne lub leśne przeznaczyć na cele odmienne od ich dotychczasowego charakteru i przeznaczenia. **Jest to w istocie akt swoim celem mocno zbliżony do wymaganej procesem legislacyjnym zgody innego, współdziałającego organu, na wydanie aktu normatywnego, lub też na zamieszczenie w nim pewnego rodzaju unormowań wiążących się z koniecznością współdziałania różnych**

wyspecjalizowanych organów. W orzeczeniu tym sąd kategorycznie zanegował istnienie po stronie właściciela terenu przewidywanego do ujęcia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego własnego, indywidualnego i bezpośredniego interesu prawnego stwierdzając, że właściciele są jedynie faktycznie zainteresowani pozytywnym załatwieniem wniosku złożonego w sprawie zgody właściwego organu na odrolnienie. Według sądu „mieszkańcy”, w tym właściciele i użytkownicy gruntów, dopiero po sporządzeniu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będą mogli się wypowiedzieć na temat treści tego projektu (np. na sesji rady gminy), a w razie podjęcia przez radę gminy uchwały przyjmującej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, stosownie do art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, będzie im służyło prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego na tę uchwałę.

6.6. Uzupełniająco można wskazać, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 5 sierpnia 2004 r., II SA 1899/03 skonstatował, że postępowanie w sprawie uzyskania zgody na zmianę tego przeznaczenia nie dotyczy osób władających gruntami, ale organów opracowujących projekty miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w konsekwencji brak jest zatem podstaw do uznania aby skarżący będący właścicielem gruntów - *ad casum* - sąsiadujących z gruntami rolnymi przeznaczonymi na cele nierolne, mógł być uznany za stronę postępowania administracyjnego dotyczącego zmiany przeznaczenia powyższych gruntów.

7. Z omówionego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego wypływa jednoznaczny wniosek, że **pogląd opowiadający się za istnieniem po stronie właścicieli nieruchomości interesu prawnego w postępowaniu w sprawie uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia stanowi dominujący nurt orzeczniczy** a tezy, na podstawie których został on ukształtowany zakotwiczone są głęboko w prokonstytucyjnej wykładni prawa.

8. W opinii Helsińskiej Fundacja Praw Człowieka pogląd jakoby postępowanie w sprawie uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów nie jest postępowaniem, do którego miałyby zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie znajduje uzasadnienia w świetle brzmienia art. 1 pkt 1 Kodeksu. Stosowanie do art. 1 pkt 1 k.p.a. kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych.

Stroną postępowania jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek (art. 28 k.p.a.). W świetle przywołanych przepisów odczytywanych w zestawieniu z art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych i art. 17 pkt 6 lit c ustawy o planowaniu nie może ulegać wątpliwości, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) w ramach przysługującego mu władztwa planistycznego występując z wnioskiem o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów realizuje obowiązek nałożony na niego w art. 7 ust. 3 ustawy (w tym miejscu nie można odmówić słuszności stanowisku projektodawcy, że organy gminy zostały upoważnione do ingerencji w prawo własności innych podmiotów, w celu ustalenia przeznaczenia terenów i zasad zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy, a przez to realizacji polityki przestrzennej gminy). Jest on (organ gminy) jedynym podmiotem legitymowanym do wystąpienia z wnioskiem o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia nieruchomości, co nie zmienia faktu, że zainicjowana wnioskiem sprawa ma charakter indywidualny (dotyczy indywidualnych podmiotów i przedmiotu). Spełnione są więc wszystkie przesłanki pozwalające twierdzić, że postępowanie wszczęte wnioskiem organu

zwracającego się o wyrażenie zgody konstytuuje sprawę, która może, i powinna, podlegać załatwieniu przez wydanie decyzji administracyjnej (art. 104 w zw. z art. 1 § 1 pkt 1 k.p.a. oraz w zw. z art. 28 k.p.a. i 7 ust. 3 ustawy).

Fakt, że decyzja ta jest wydawana w związku z procedurą planistyczną, do której zastosowanie mają przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie wyłącza zastosowania przepisów k.p.a. Po pierwsze, ani k.p.a. nie wprowadza takiego wyłączenia (zob. katalog w art. 3) ani też ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Po drugie, argumenty natury celowościowej nakazują przyjąć, że skoro na tym etapie postępowania ma miejsce rozstrzygnięcie w sprawie dotyczącej przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, co może naruszać interes prawny właścicieli (co przyznaje wielokrotnie Naczelny Sąd Administracyjny) wypływający z prawa własności, to należy przyjąć takie rozwiązania proceduralne, które zapewnią właścicielom nieruchomości wpływ na decyzje wpływające na sposób wykonywania przez nich prawa własności.

Optymalnym rozwiązaniem jest w opinii Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka poddanie tej procedury ze wszystkimi tego faktu konsekwencjami pod regulację Kodeksu postępowania administracyjnego. Fundacja pragnie też podkreślić, że postępowanie administracyjne toczące się sprawnie w zgodzie z terminami przewidzianymi w art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego nie wpłynie znacząco na przedłużenie procedury planistycznej. Faktem powszechnie znanym jest, że przyczyn obstrukcji procedur uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego oraz inercji planistycznej gmin należy upatrywać w zupełnie innych przyczynach aniżeli w żądaniach właścicieli i inwestorów (z uwagi na przedmiot opinii zbędne są rozważania na ten temat). O zasadności żądań właścicieli i inwestorów rozstrzyga właściwy organ, a jego decyzja powinna podlegać kontroli sądowej, tym bardziej z uwagi na fakt, że jest to decyzja oparta na uznaniu administracyjnym.

9. W demokratycznym państwie prawnym jakiegokolwiek postępowanie, którego przedmiotem są dobra majątkowe należące do określonego podmiotu nie może toczyć się bez udziału tego podmiotu w tym postępowaniu. **Wyłączenie właścicieli nieruchomości z kręgu stron w postępowaniu, którego rezultatem są żywotnie zainteresowani oraz wyłączenie tym samym rozstrzygnięcia spod sądowej kontroli uprawnionym czyni zarzut naruszenia prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.** Fundacja nie odmawia racji twierdzeniom projektodawcy koncentrującym się wokół faktu, że polityka planistyczna realizowana jest przez gminy, co pociąga za sobą szereg konsekwencji prawnych, jednakże z całą mocą pragnie podkreślić, że uwarunkowania prawne planowania przestrzennego uwzględniają udział mieszkańców w tych procedurach, a wręcz nakazują brać pod uwagę prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Potrzeba szybkiego uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego skutecznie programujących przestrzeń w żaden sposób nie może przekreślać realizacji prawa praw jednostki gwarantowanych na szczeblu ustawy zasadniczej.

10. Analizowane zagadnienie wymaga rozważenia w kontekście konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), która stanowi zarówno kierunkową dyrektywę dla ustawodawcy, jak i umocowanie dla wykładni przepisów materialnego i procesowego prawa administracyjnego. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego dla ustawodawcy wynika obowiązek takiego kształtowania treści norm prawnych, aby w możliwie pełnym stopniu realizowały one prawa i wolności konstytucyjne. Ze statusem strony postępowania administracyjnego wiąże się prawo

do udziału w procesie poprzez przedstawianie i obronę swoich racji. W demokratycznym państwie prawnym jednostka nie może zostać pozbawiona prawa do procesu, a zatem do rozpoznania i rozstrzygnięcia żądania udzielenia jej ochrony prawnej w drodze postępowania organów państwa regulowanego przepisami powszechnie obowiązującymi.

11. W polskim systemie prawa prawo do procesu gwarantowane jest na drodze sądowej – przed sądami oraz na drodze administracyjnej – przed organami administracji publicznej z prawem do sądu. Konstytucyjne prawo do procesu należy uwzględnić przy tworzeniu przepisów prawa, które kształtują stosunki własnościowe. Projektodawca utracił z pola widzenia fakt, że nawet w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego opowiadającym się za tym, że postępowanie, o którym mowa w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych nie jest postępowaniem, do którego stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie wyklucza się istnienia po stronie właścicieli nieruchomości interesu prawnego. Orzecznictwo to dopuszcza bowiem fakt, że rozstrzygnięcie w sprawie dotyczącej przeznaczenia gruntów może naruszyć interes prawny właścicieli nieruchomości wypływający z prawa własności (zob. szerzej pkt 3 niniejszej opinii).

12. Projektodawca zdaje się również nie dostrzegać faktu, że z prawem własności gruntu rolnego wiążą się prawa i obowiązki uregulowane w rozdziale 4 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (zapobieganie degradacji gruntów, rekultywacja i zagospodarowanie gruntów), a więc w przepisach prawa administracyjnego. Na szczególną uwagę zasługuje w tym kontekście wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2009 r., I OSK 91/09, w którym NSA jasno stanął na stanowisku, że w postępowaniu podziałowym właścicielom działek sąsiadujących z działką podlegającą podziałowi przysługują prawa strony choć tylko w takim zakresie, w jakim organ dokonujący podziału ingeruje swoimi działaniami w wykonywane przez nich prawa własności. Konkluzja ta pozwala osobie mającej interes prawny w ochronie swojego prawa własności już na etapie postępowania zwykłego w pierwszej instancji przystąpić do postępowania w charakterze strony. Interes prawny wystąpi zawsze wtedy, gdy w wyniku postępowania podziałowego osoba trzecia narażona jest na utratę posiadanego dostępu do drogi publicznej. Wprawdzie z literalnego brzmienia przepisów rozdziału I działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami regulującego podział nieruchomości nie da się wyprowadzić takiej tezy, to niemniej jednak zdaniem NSA przepisy te powinny być interpretowane przy zastosowaniu wykładni celowościowej i systemowej. W przeciwnym razie, konstatuje NSA, stosowanie li tylko wykładni literalnej prowadziłyby do naruszenia konstytucyjnej zasady równości (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP), zasady ochrony własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP) oraz zasady ochrony praw nabytych (wypływającej z art. 2 Konstytucji RP). NSA stwierdza w przywołanym wyroku, że wykładnia językowa powołanych przepisów, jakiej dokonał sąd I instancji - w rozpoznawanej sprawie - prowadzi do wniosków nie do zaakceptowania, prowadzących wprost do pozbawienia właścicieli i użytkowników nieruchomości sąsiadujących z nieruchomością która podlegała podziałowi, możliwości ochrony praw właścicielskich, podlegających ochronie konstytucyjnej.

Reasumując, w opinii Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka stroną w postępowaniu, o którym mowa w ust. 2 art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych powinni być również właściciele i użytkownicy wierzycieli nieruchomości, gdyż posiadają oni interes prawny w rozumieniu art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego w tym postępowaniu.

Wykluczenie tych podmiotów z kręgu stron postępowania jest nie do pogodzenia z przedstawionymi wyżej gwarancjami konstytucyjnymi. Postulowana przez projektodawcę konieczność usunięcia rozbieżności w orzecznictwo sądów administracyjnych powinna iść w kierunku możliwie pełnej realizacji gwarancji konstytucyjnych.

Opinia została sporządzona przez dr. Igora Zachariasza, Dyrektora Instytutu Badań i Ekspertyz Samorządowych Uczelni Łazarzskiego, eksperta HFPC oraz Michała Chylaka, prawnika w Programie Spraw Precedensowych HFPC

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,



dr Adam Bodnar
Wiceprezes Zarządu