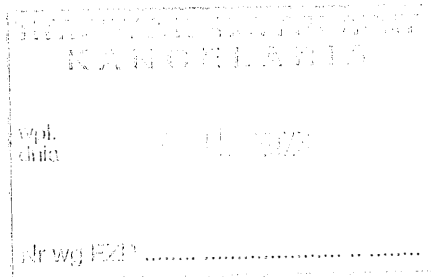




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 50/21
BAS-WAK-3065/21

Warszawa, 27 stycznia 2023 r.



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej M Ś z 13 lutego 2020 r. (sygn. akt SK 50/21), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot zaskarżenia

1. W dniu 18 października 2021 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze skargi konstytucyjnej M Ś z 13 lutego 2020 r. (sygn. akt SK 50/21).

2. Przedmiotem kontroli jest art. 93 ust. 3 w związku z art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.; dalej: u.g.n.) w związku z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2409; dalej: u.o.g.r.l) w zakresie, w jakim „poprzez nieprecyzyjne sformułowanie treści przepisu umożliwia przyjęcie różnych sposobów wykładni pojęcia «dostęp do drogi publicznej», w tym taki, wynikający z utrwalonej linii orzeczniczej, że wystarczy zapewnienie «hipotetycznego» dostępu do drogi publicznej w czasie procedury podziału nieruchomości, gdy tymczasem w przypadku kiedy w wyniku podziału nieruchomości rolnej lub leśnej zostaje wydzielona działka pod drogę publiczną, możliwość korzystania z wydzielonej pod drogę działki zgodnie z jej przeznaczeniem, jest uwarunkowana dodatkowo podjęciem stosownych działań – wyłączenia z produkcji rolnej (art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów) przez właściciela wydzielonej działki pod drogę publiczną (tu: organ administracji publicznej), które to działania są całkowicie zależne od woli tego organu”.

3. Zaskarżone przepisy mają następującą treść:

- art. 93 ust. 3 u.g.n.:

„Podział nieruchomości nie jest dopuszczalny, jeżeli projektowane do wydzielenia działki gruntu nie mają dostępu do drogi publicznej; za dostęp do drogi publicznej uważa się również wydzielenie drogi wewnętrznej wraz z ustanowieniem na tej drodze odpowiednich służebności dla wydzielonych działek gruntu albo ustanowienie dla tych działek innych służebności drogowych, jeżeli nie ma możliwości wydzielenia drogi wewnętrznej z nieruchomości objętej podziałem. Nie ustanawia się służebności na drodze

wewnętrznej w przypadku sprzedaży wydzielonych działek gruntu wraz ze sprzedażą udziału w prawie do działki gruntu stanowiącej drogę wewnętrzną. Przepisu nie stosuje się w odniesieniu do projektowanych do wydzielenia działek gruntu stanowiących części nieruchomości, o których mowa w art. 37 ust. 2 pkt 6”.

- art. 98 ust. 1 u.g.n.:

„Działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe – z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą, z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis ten stosuje się także do nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek użytkownika wieczystego, z tym że prawo użytkowania wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne wygasa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis stosuje się odpowiednio przy wydzielaniu działek gruntu pod poszerzenie istniejących dróg publicznych”.

- art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l.:

„Wyłączenie z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb, oraz użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego, a także gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2–10, oraz gruntów leśnych, przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne – może nastąpić po wydaniu decyzji zezwalających na takie wyłączenie”.

II. Stan faktyczny i zarzutu skarżącego

1. Jak wynika ze skargi konstytucyjnej i dołączonych do niej dokumentów, skarżący nabył lutego 2016 r. własność nieruchomości budowlanych (działki nr) położonych w obrębie miejscowości Z[...] na terenie gminy S[...]. Powyższe działki zostały wydzielone z nieruchomości oznaczonej numerem zgodnie z decyzją podziałową wydaną przez Burmistrza S[...] z sierpnia 2013 r. (nr decyzji). Na jej mocy wyodrębniono działkę , która została przeznaczona na drogę publiczną i przeszła *ex lege* na własność gminy S . Jednocześnie dokonujący podziału

organ stwierdził, że działka i działka posiadają dostęp do drogi publicznej, ponieważ sąsiadują z działką . Należy nadmienić, że dostęp do drogi publicznej (pośredni lub bezpośredni) jest warunkiem podziału nieruchomości.

Skarżący wystąpił o wydanie pozwolenia na zabudowanie działki . Decyzją z lipca 2016 r. odmówiono skarżącemu zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na budowę ze względu na brak dostępu do drogi publicznej. Wobec tego skarżący wystąpił do Gminy S[...] o podjęcie działań prawnych i faktycznych zmierzających do utworzenia drogi na nieruchomości , a w szczególności o wyłączenie jej z produkcji rolnej, ponieważ „gleba znajdująca się na dzielonej nieruchomości zakwalifikowana został do klasy bonitacyjnej”. Jak wynika ze skargi, „Wszelkie rozmowy skarżącego z przedstawicielami Gminy kończyły się stwierdzeniem, że gmina nie ma obowiązku wykonania drogi w zaplanowanym miejscu w jakimkolwiek czasie (budowę drogi), jak również nie ma obowiązków dotyczących wyłączenia przedmiotowej nieruchomości z produkcji rolnej (umożliwienie korzystania z działki jak działki drogowej)”

W tej sytuacji, skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności decyzji w związku z rażącym naruszeniem prawa związanym z niezapewnieniem dostępu do drogi publicznej: „W dniu października 2016 Skarżący złożył do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji podziałowej Burmistrza S[...] nr z dnia sierpnia 2013 r. z powodu niezapewnienia działkom i w miejscowości Z[...], gmina S[...], których jest właścicielem, dostępu do drogi publicznej. Decyzją z dnia stycznia 2017 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze odmówiło stwierdzenia nieważności przedmiotowej decyzji, argumentując swą odmowę, m.in. tym, że przy wydawaniu decyzji podziałowej badana jest tylko kwestia niejako hipotetycznego dostępu wydzielanych działek gruntu do drogi publicznej, a nie późniejsze kwestie związane przykładowo z wydaniem przez zarządcę drogi zezwolenia na lokalizację zjazdu, podjęciem uchwały o zaliczeniu danej drogi do drogi gminnej, czy wykonaniem przez właściwą gminę utwardzenia drogi wewnętrznej”.

Następnie skarżący złożył wniosek do SKO o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W z stycznia 2017 r. () o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji Burmistrza S z sierpnia 2013 r. (nr), którą zatwierdzono projekt podziału nieruchomości oznaczonej jako działka ewidencyjna nr

gmina S[...]. Decyzją z kwietnia 2017 r. (), Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję. Powyższe rozstrzygnięcie zostało zaskarżone skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W , w której zarzucono naruszenie art. 93 ust. 3 u.g.n. przez uznanie, „[...] że celem wydzielenia przedmiotowych działek wystarczające jest zapewnienie hipotetycznego dostępu do drogi publicznej”.

Wyrokiem z października 2017 r. (sygn. akt), Wojewódzki Sąd Administracyjny w W oddalił skargę w całości. Z tym rozstrzygnięciem nie zgodził się skarżący i grudnia 2017 r. wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, podnosząc naruszenie art. 93 ust. 3 w zw. z art. 98 ust. 1 u.g.n. i art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l. Wyrokiem z października 2019 r. (sygn. akt), NSA oddalił skargę kasacyjną. Tezy tego rozstrzygnięcia kształtują się następująco.

Po pierwsze, „Przepis art. 93 ust. 3 u.g.n. nie pozostawia organowi administracji swobody decyzyjnej. Przesłanki materialnoprawne podziału nieruchomości zostały unormowane przez ustawodawcę w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami w sposób wiążący. Zasadą określoną w art. 93 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami [...] jest, że podział nieruchomości jest dopuszczalny, jeżeli pozostaje w zgodzie z ustaleniami planu miejscowego, a nadto, jeżeli projektowane do wydzielenia działki gruntu mają zapewniony dostęp do drogi publicznej (art. 93 ust. 3 u.g.n.)”.

Po drugie, „W ustalonym stanie faktycznym sprawy kontrolowanej przez Sąd I instancji, niepodlegającym weryfikacji w postępowaniu nieważnościowym, projektowany podział był bezspornie zgodny z ustaleniami planu miejscowego, został pozytywnie zaopiniowany i przewidywał dla każdej z działek w sposób bezpośredni lub pośredni dostęp do drogi publicznej. Trudno jest zatem przypisywać kwestionowanej decyzji podziałowej, że stanowi oczywiste zaprzeczenie obowiązującego stanu prawnego”.

Po trzecie, „Argumenty skarżącego kasacyjnie nie odnoszą się jednak do zakodowanej w art. 93 ust. 3 u.g.n. normy prawnej. Traktować je można bardziej jako postulat *de lege ferenda* niż jako odtworzenie treści tego przepisu w obowiązującym brzmieniu, a sugestie zawarte w skardze kasacyjnej prowadzą do nadania zupełnie innego, niż dotychczasowe, brzmienia art. 93. ust. 3 u.g.n. Przepis ten nie wiąże mocy swojej normy z kwestią możliwości faktycznych zagospodarowania gruntu

wydzielonego pod budowę drogi publicznej (por. wyrok NSA z dnia 16 listopada 2017 r. I OSK 2366/16, CBOSA), a organ dokonujący podziału nieruchomości nie został wyposażony przez ustawodawcę w środki pozwalające zagwarantować zrealizowanie zaplanowanej drogi publicznej”.

Po czwarte, „Odnosząc się natomiast do wskazywanych w skardze kasacyjnej różnic pomiędzy pozornością, a hipotetycznością dostępu do drogi publicznej Naczelny Sąd Administracyjny zauważa, że pozorność projektowanego podziału nieruchomości mogłaby zachodzić wyłącznie wtedy, gdyby uchwałodawca i organ projektujący podział, miały świadomość braku obiektywnej możliwości urządzenia drogi publicznej ze strony gminy”.

2. W ocenie skarżącego, zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego), art. 7 (zasada praworządności), art. 21 ust. 1 (zasada ochrony własności), art. 22 (wolność działalności gospodarczej), art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności), art. 32 (zasada równości) i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji (prawo własności i jego ochrona).

3. Jak podnosi skarżący, procedura podziału nieruchomości przewidziana w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami nie przewiduje środków ochrony interesów prawnych właściciela nieruchomości gruntowej, który nie posiada faktycznego dostępu do drogi publicznej, choć taki dostęp został ustalony decyzją o podziale nieruchomości. Z kolei brak dostępu do drogi publicznej niweczy jego prawo do zabudowy nieruchomości budowlanej. W stanie faktycznym sprawy, gmina zaniechała wyłączenia z produkcji rolnej gruntów przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na drogę gminną, która została wskazana w decyzji o podziale. Właściciel nie może natomiast uchronić się od skutków powyższego zaniechania. Jak zauważa skarżący, „[...] do czasu przeprowadzenia takiej procedury przez gminę, której wszczęcie nie jest obwarowane żadnymi terminami, ani uprawnieniami osób trzecich, właściciel nieruchomości «w środku pola» nie może wykonywać istoty swojego prawa własności (korzystać z nieruchomości)” (skarga, s. 7).

W istocie skarżący wiąże zarzut naruszenia Konstytucji z brakiem właściwych procedur i środków prawnych ochrony prawa własności i wolności działalności gospodarczej. W jego przypadku, jak zaznacza w skardze konstytucyjnej, ograniczenie

konstytucyjnego prawa własności i wolności prowadzenia działalności gospodarczej nie wynika z treści przepisu, ale jest skutkiem zaniedbania ustawodawcy: „Brak konkretnych regulacji w tym zakresie doprowadził do tego, że skarżącemu ograniczono prawo własności, a ograniczenie to nie wynika wprost z przepisów prawa rangi ustawowej, tylko z braku należnych procedur prawnych gwarantujących możliwości wykonywania tego prawa” (skarga, s. 5). Natomiast standardy konstytucyjne, określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, formułują dwa warunki, tj. „wymóg regulacji ustawowej oraz zakaz naruszania istoty prawa własności, [które – dopisek własny] zostały powtórzone w treści art. 64 ust. 3. O naruszeniu istoty prawa można mówić wówczas, gdy wprowadzane ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiają realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym (zob. TK — P 8/99, K 33/02). Istotę prawa własności tworzą takie uprawnienia jak możliwość korzystania, pobierania pożytków lub pośredniego eksploataowania przedmiotu własności” (skarga, s. 7).

Ponadto inicjator postępowania podnosi zarzut naruszenia „[...] konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego oraz wywodzonej z niej zasady zaufania do organów państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady poprawnej legislacji i praworządności, zobowiązujące organy władzy publicznej do stanowienia norm prawnych w sposób poprawny, jasny i precyzyjny zwłaszcza, gdy dotyczą one praw i wolności jednostki, zostały naruszone poprzez brak poprawności i precyzji przy stanowieniu przepisów związanych z podziałem nieruchomości i gwarancją zapewniania dostępu do drogi publicznej, co w sytuacji wskazanej w niniejszej skardze, spowodowało ograniczenie prawa własności i swobody działalności gospodarczej, bo o ile podmioty prywatne mają ściśle określone obowiązki związane z ustanowieniem tytułu prawnego do działki drogowej przy podziale nieruchomości, to ustanowione przez konstytucyjne organy władzy przepisy prawa, nie nakładają na organy administracji publicznej, na których rzecz przechodzi z mocy prawa własność działki wydzielonej pod drogę publiczną, żadnych obowiązków związanych z udostępnieniem działki drogowej do korzystania na ten cel na rzecz właścicieli wydzielonych działek” (skarga, s. 8).

III. Analiza formalna

1. Sejm wnosi o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku ze względu na zaistnienie wskazanych niżej okoliczności.

2. Jedną z przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest aktualność naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych skarżącego w chwili wnoszenia skargi konstytucyjnej (zamiast wielu zob. postanowienie TK z 14 maja 2013 r. sygn. akt SK 19/11). Naruszenie nie może być też potencjalne, musi także mieć charakter osobisty, bezpośredni i aktualny. Trybunał bada również aktualność naruszenia po wniesieniu tego środka ochrony (postanowienie TK z 14 maja 2013 r., sygn. akt SK 19/11). Skarga konstytucyjna jest bowiem ukierunkowana na ochronę konstytucyjnych praw i wolności w indywidualnej sprawie (postanowienie TK z 13 lutego 2008 r., sygn. akt SK 5/07). Jest więc środkiem kontroli konkretnej.

Skarżący wiąże zarzut naruszenia swoich konstytucyjnych praw i wolności z brakiem prawnej możliwości wykonania prawa zabudowy: „Brak woli po stronie organu administracji publicznej w zakresie przeprowadzenia procedury przewidzianej w art. 11 i nast. uogril, tj. wyłączenia gruntu przeznaczonego pod drogę publiczną z produkcji rolnej, uniemożliwił skarżącemu wykonywanie przysługującego mu prawa własności do nieruchomości nr [..]. Nie ma możliwości dojścia, dojechania, a tym bardziej zabudowania swoich nieruchomości, jak również wykonywania na niech zaplanowanej działalności gospodarczej”. W piśmie procesowym z 7 września 2020 r., skarżący podkreślił, że: „[...] w przedmiotowej sytuacji faktycznej dochodzi do naruszenia wolności dysponowania prawem własności nowo nabytej nieruchomości (działki budowlanej), bowiem skarżący nie ma możliwości jej zabudowy (nie może uzyskać pozwolenia na budowę na niej budynku mieszkalnego), bowiem organ architektoniczno-budowlany wskazuje brak faktycznego dostępu do drogi publicznej. Powodem tej sytuacji prawnej jest fakt, iż właściciel nieruchomości drogowej (Gmina S.), powstałej w wyniku podziału nieruchomości rolnej i nabytej z mocy prawa, nie wyłączyła działki przeznaczonej pod drogę publiczną z produkcji rolnej” (pismo z 7 września 2020 r., s. 4) oraz „Skarżący od momentu nabycia nieruchomości wskazanych w akcie notarialnym z dnia lutego 2016 r. (rep. A.), tj. działki nr nie może wybudować budynku mieszkalnego, bowiem działka ta nie posiada faktycznego dostępu do drogi publicznej, w rozumieniu przepisów prawa budowlanego” (pismo z 7 września 2020 r., s. 4). Powyższy argument skarżący podnosił już w skardze do WSA we W : „Poprzez uniemożliwienie mi faktycznego dostępu do moich działek, nie jestem w stanie z nich korzystać zgodnie z moimi planami. Prowadzę działalność deweloperską i na obu tych działkach planowałem wybudować domy jednorodzinne w zabudowie szeregowej, jednak do chwili obecnej nie mogę

zrealizować tego zamierzenia ze względu na brak faktycznego dostępu do drogi publicznej, a tym samym nie posiadam możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu”.

Wbrew twierdzeniom skarżącego sporne nieruchomości zabudowano budynkami mieszkalnymi oraz ustanowiono odrębną własność lokali, które zostały następnie zbyte w drodze umowy sprzedaży (dane z księgi wieczystej). Ponadto działka , która stanowiła przedmiot analizy w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę (decyzja starosty z lipca 2016 r., nr), posiadała już w chwili składania skargi konstytucyjnej zapewniony dostęp do drogi publicznej. Okoliczność ta została ustalona przez SKO w W : „Działki miały zapewniony dostęp bezpośredni do drogi gminnej – ul. we W [działka nr ; zob. uchwała Rady Miejskiej W z dnia września 2012 r. Nr w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej wskazanych ulic we W ; Wbrew stanowisku wnioskodawcy nie ma tutaj żadnego znaczenia, że jej zarządcą jest organ innej jednostki samorządu terytorialnego (Prezydent W)” (wyrok WSA w W z października 2017 r., sygn. akt). Nadto pismem z września 2022 r. (znak:), Gmina S[...] poinformowała Sejm, że „W dniu .03.2018 r. została wydana decyzja Starosty Powiatu zezwalająca Gminie S[...] na trwale wyłączyć z produkcji rolnej działkę oznaczonej ewidencyjnie nr obręb Z[...] pod budowę drogi dojazdowej”. Reasumując należy stwierdzić, że działka miała zapewniony dostęp do drogi publicznej, co zostało stwierdzone przez SKO w W . Ponadto skarżący wykonał prawo do zabudowy na działkach . Na tych nieruchomościach zostały wzniesione budynki mieszkalne. Własność lokali została sprzedana przez przedsiębiorcę, który prowadzi działalność deweloperską. W takim stanie rzeczy zarzut naruszenia konstytucyjnych praw i wolności, tj. prawa własności i wolności działalności gospodarczej z powodu prawnej niemożliwości zabudowy wyżej wskazanych nieruchomości, stracił aktualność przed wydaniem wyroku przez sądu konstytucyjny. Co więcej, zarzut ten był również nieaktualny w chwili wnoszenia skargi konstytucyjnej, ponieważ w tym czasie skarżący wykonywał już prawo do zabudowy na wyżej wymienionych działkach.

3. Skarżący czyni przedmiotem kontroli normę prawną o następującej treści: „w zakresie, w jakim poprzez nieprecyzyjne sformułowanie treści przepisu umożliwia przyjęcie różnych sposobów wykładni pojęcia «dostęp do drogi publicznej», w tym taki, wynikający z utrwalonej linii orzeczniczej, że wystarczy zapewnienie «hipotetycznego» dostępu do drogi publicznej w czasie procedury podziału nieruchomości, gdy tymczasem w przypadku kiedy w wyniku podziału nieruchomości rolnej lub leśnej zostaje wydzielona działka pod drogę publiczną, możliwość korzystania z wydzielonej pod drogę działki zgodnie z jej przeznaczeniem, jest uwarunkowana dodatkowo podjęciem stosownych działań – wyłączenia z produkcji rolnej (art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów) przez właściciela wydzielonej działki pod drogę publiczną (tu: organ administracji publicznej), które to działania są całkowicie zależne od woli tego organu” (skarga, s. 2.). Z kolei w uzasadnieniu skargi podnosi, że „Brak konkretnych regulacji w tym zakresie doprowadził do tego, że skarżącemu ograniczono prawo własności, a ograniczenie to nie wynika wprost z przepisów prawa rangi ustawowej, tylko z braku należnych procedur prawnych gwarantujących możliwości wykonywania tego prawa” (skarga, s. 5). Standardy konstytucyjne natomiast, określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, formułują dwa warunki, tj. „wymóg regulacji ustawowej oraz zakaz naruszania istoty prawa własności, zostały powtórzone w treści art. 64 ust. 3. O naruszeniu istoty prawa można mówić wówczas, gdy wprowadzane ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiają realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym (zob. TK — P 8/99, K 33/02). Istotę prawa własności tworzą takie uprawnienia jak możliwość korzystania, pobierania pożytków lub pośredniego eksploataowania przedmiotu własności”. Swój zarzut skarżący doprecyzował w piśmie z 7 września 2020 r., dodając: „Zauważyć należy, że żaden przepis prawa nie nakłada na podmioty publiczne, które na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n. nabyły z mocy prawa działki gruntu pod drogi publiczne, żadnych obowiązków z tym związanych, a na podmioty, które nabywają powstałe w wyniku podziału działki, żadnych uprawnień czy roszczeń wobec tych organów, związanych z koniecznością udostępnienia działki w celach drogowych, np. poprzez przeprowadzenie procedury wyłączenia z produkcji rolnej. W związku z powyższym w przypadku wystąpienia jednocześnie wszystkich okoliczności przewidzianych w cytowanych wyżej przepisach, tj. dokonania podziału nieruchomości rolnej o klasie bonitacyjnej chronionej (tu: RII), w którego zostaje wydzielona działka pod planowaną drogę

publiczną, dochodzi naruszenia lub co najmniej ograniczenia podstawowych konstytucyjnych praw i wolności nabywcy nieruchomości pod działki budowlane, który zgodnie z decyzją podziałową ma zagwarantowany dostęp do drogi publicznej przez wydzieloną nieruchomość drogową” (pismo z 7 września 2020 r., s. 4). Skarżący dodaje, że gdy „[...] w wyniku podziału nieruchomości rolnej lub leśnej zostaje wydzielona działka pod drogę publiczną, możliwość korzystania z wydzielonej pod drogę działki zgodnie z jej przeznaczeniem, jest uwarunkowana dodatkowo podjęciem stosownych działań – wyłączenia z produkcji rolnej (art. 11 ust. 1 uogril) przez właściciela wydzielonej działki pod drogę publiczną (tu: organ administracji publicznej), które to działania są całkowicie zależne od woli tego organu. Zdaniem skarżącego hipotetyczny dostęp do drogi publicznej powinien również przewidywać rozwiązania prawne w sytuacji, kiedy dotychczasowy właściciel podzielonej nieruchomości, której część przeszła na rzecz samorządu z mocy prawa pod drogę publiczną, uruchamiając procedurę udostępnienia tej działki drogowej na rzecz nabywcy nieruchomości. W chwili obecnej brak jest takich mechanizmów, co pozwala w świetle prawa wprowadzać w błąd nabywcę do rzeczywistego dostępu do drogi publicznej z nabywanej przez niego nieruchomości” (pismo z 7 września 2020 r., s. 5).

Z powyższego wynika, iż skarżący czyni przedmiotem skargi brak gwarancji prawnych urządzenia drogi gminnej na nieruchomości, która: a) jest własnością gminy, b) przeszła na własność gminy na mocy art. 98 ust. 1 u.g.n., c) jest przeznaczona na drogę publiczną w planach zagospodarowania przestrzennego, d) jest gruntem rolnym. W istocie skarżący domaga się od Trybunału Konstytucyjnego, aby ten przyznał mu roszczenie o wybudowanie drogi publicznej przez gminę na gruncie rolnym oraz roszczenie wobec gminy o odrolnienie gruntów. W tym stanie rzeczy należy ustalić, czy brak takiego uprawnienia jest zaniechaniem prawodawczym czy pominięciem prawodawczym. Determinuje to odpowiedź na pytanie, czy sformułowany przez skarżącego zarzut mieści się w zakresie kognicji TK.

Przede wszystkim, kognicja Trybunału Konstytucyjnego w zakresie kontroli konstytucyjności została określona w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji. Przepis ten nie przewiduje w sposób bezpośredni możliwości kontroli zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim nie zawierają określonej treści normatywnej. Trybunał Konstytucyjny rozróżnia jednakże w swoim orzecznictwie zaniechanie ustawodawcze oraz pominięcie ustawodawcze. Zaniechanie ustawodawcze występuje w sytuacji, gdy ustawodawca nie ustanowił określonych regulacji prawnych,

których wprowadzenie do systemu prawnego jest – zdaniem podmiotu inicjującego kontrolę konstytucyjności – konieczne z punktu widzenia Konstytucji. Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że nie posiada kognicji do orzekania w sprawach tego rodzaju. Z kolei pominięcie ustawodawcze, rozumiane jest jako wprowadzenie regulacji niepełnej i podlega kognicji TK.

W nauce prawa podkreśla się brak wyraźnych kryteriów, według których można odróżniać zaniechanie od pominięcia (zob. P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, Kraków 2007, s. 398, 403-404). Niemniej jednak dostrzega się ścisły związek między dopuszczalnością orzekania o tzw. pominięciach ustawodawczych a obowiązkiem państwa zapewnienia realizacji konstytucyjnych praw i wolności (*ibidem*, s. 401 i n.). „Podsumowując swoje orzecznictwo w zakresie pominięć prawodawczych, Trybunał stwierdził m.in., że pominięcia te są związane na ogół z niezapewnieniem właściwej realizacji konstytucyjnych wolności lub praw przysługujących danej kategorii podmiotów. Największa grupa wyroków w sprawie pominięcia ustawodawczego dotyczy bowiem właśnie nieprzyznania pewnych praw określonej kategorii podmiotów” (wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11, zob. też wyroki TK z: 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 27/07 i 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 5/09).

Ponadto, „Pominięcie prawodawcze zachodzi niespornie wtedy, gdy prawodawca w wydanym przez siebie akcie normatywnym przewidział jakąś czynność konwencjonalną, lecz pominął reguły jej dokonywania – wszystkie lub tylko niektóre – w następstwie czego czynności konwencjonalnej «ważnie» dokonać się nie da. Jest to typowa sytuacja określana mianem luki tetycznej (konstrukcyjnej): prawodawca w akcie normatywnym daje wyraz woli wykreowania określonej czynności konwencjonalnej, ale czyni to konstrukcyjnie wadliwie” (zob. wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. akt sygn. akt K 21/11). Przez pominięcie prawodawcze Trybunał rozumie również „[S]ytuacje, gdy prawodawca w akcie normatywnym kształtuje jakąś sytuację prawną, na którą zazwyczaj składają się powiązane ze sobą funkcjonalnie kompetencje, obowiązki, uprawnienia jakiegoś podmiotu, przy czym: 1) nie stanowi norm, które są niezbędne, by wyznaczone obowiązki dało się zrealizować, lub norm, które umożliwiałyby czynienie użytku z przyznaných kompetencji lub uprawnień bądź też 2) nie przewiduje odpowiednich gwarancji zabezpieczających egzekwowanie albo kontrolę wykonywania rozważanych obowiązków, kompetencji czy uprawnień. W tego

rodzaju przypadkach Trybunał Konstytucyjny stwierdza brak normy lub norm, które umożliwiałyby funkcjonowanie mechanizmu przyjętego przez prawodawcę” (zob. wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. akt sygn. akt K 21/11).

Zakwalifikowanie problemu konstytucyjnego, podnoszonego przez skarżącego, w kontekście pominięcia ustawodawczego nie znajduje aprobaty Sejmu z następujących powodów.

Przede wszystkim ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową (art. 16 ust. 1 Konstytucji). Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 Konstytucji). Zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (dalej także j.s.t.) znalazła rozwinięcie w rozdziale VII Konstytucji. Jej treść przejawia się w : a) przyznaniu j.s.t. osobowości prawnej, b) przyznaniu j.s.t. własności i innych praw majątkowych, c) sądowej ochronie samodzielności, d) władztwie podatkowym, e) udziale w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (zob. wyrok TK z 15 marca 2005 r., sygn. akt K 9/04). W orzecznictwie TK utorował sobie drogę pogląd, w myśl którego jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie realizują swoje zadania, wyrażając wolę mieszkańców, zaś ingerencja prawodawcza w sferę samodzielności samorządu terytorialnego wymaga zachowania formy ustawowej oraz poszanowania zasady zupełności regulacji ustawowych. Ponadto wszelka ingerencja w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego musi być zgodna z zasadą proporcjonalności (wyrok TK z 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05).

Zadania publiczne j.s.t. służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane jako zadania własne. „Sprawy te są przez gminy [...] wykonywane samodzielnie, tzn. co do zasady bez ingerencji organów państwa, oraz w sposób kreatywny, z jednoczesną możliwością przyjęcia uzyskiwanych z nich dochodów za źródło ich finansowania. Zadania własne muszą odzwierciedlać potrzeby danej wspólnoty samorządowej, a ich katalog ustala ustawodawca, jednostkom samorządu terytorialnego pozostawiając ich realizację, w tym możliwość dookreślenia sposobu wywiązywania się z nich” (wydany w pełnym składzie wyrok TK z 13 grudnia 2018 r., sygn. akt K 34/16). Należy dodać, że istota zadania własnego polega na tym, iż – po pierwsze – jest finansowane przez j.s.t. i – po drugie – j.s.t. ma zagwarantowane prawo

decydowania o zakresie i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego (wyrok TK z 28 czerwca 2001 r., sygn. akt U 8/00).

Zakres zadań własnych gminy został określony w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.; dalej: u.s.g.). Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, w szczególności zadania własne obejmują np. sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami (art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g.), gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego (art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.g.). Ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy. Z obowiązku budowy i utrzymania dróg gminnych nie wynika jednak uprawnienie do żądania wybudowania określonej drogi przez gminę – „Fakt realizacji przez gminę zadań własnych o których stanowią art. 7 ust. 1 pkt 2 i art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [...], nie przesądza o trybie i formie ich realizacji. Zasady i sposób wykonywania przez gminę poszczególnych zadań własnych unormowane są w odrębnych aktach prawnych. Tak też jest w przypadku zadań własnych gminy, które dotyczą spraw gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego” (wyrok NSA z 9 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 926/12). W nowszym rozstrzygnięciu NSA dodaje, że: „przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określonego terenu pod drogę wewnętrzną nie oznacza bowiem, że właściciel tego terenu ma obowiązek tę drogę zrealizować. Plan miejscowy określa przeznaczenie terenu, a nie obowiązek realizacji określonych inwestycji (zob. wyrok NSA z dnia 22 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 2395/17, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). To czy taka inwestycja zostanie zrealizowana zależeć będzie wyłącznie od właściciela nieruchomości (zob. wyrok NSA z dnia 20 października 2017 r., sygn. akt II OSK 301/16, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>)” (wyrok NSA z 16 października 2019 r., sygn. akt II OSK 2514/18; por. wyrok NSA z 22 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 2395/17). Taki pogląd obecny jest również w orzecznictwie sądów powszechnych: „Z samego faktu, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie budowy dróg należy do obowiązkowych zadań własnych gminy nie może wynikać obowiązek budowy drogi w terminie i miejscu wskazanym przez zainteresowanego budową drogi mieszkańca gminy. Przepis art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym to tzw. norma zadaniowa, wskazująca zakres

zaspokajania przez gminę zbiorowych potrzeb wspólnoty. Nie stanowi on źródła zobowiązania w stosunkach cywilnoprawnych wobec osób trzecich, lecz wyznacza jedynie zakres zadań realizowanych na rzecz społeczności lokalnej. Gmina samodzielnie decyduje o zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym o konieczności budowy określonych dróg. Innymi słowy, nałożenie przez powołany przepis na gminę obowiązku budowy drogi nie prowadzi do powstania po stronie mieszkańca gminy uprawnienia, na podstawie którego przysługiwałoby mu żądanie o budowę przez gminę drogi (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2003 r., II CKN 1261/00, z dnia 29 czerwca 2005 r., III CK 655/04, Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2014 r., I OSK 771/14; z dnia 10 sierpnia 2012 r., I OSK (...), Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 24 października 2013 r., I SA/Ke 424/13, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G. z dnia 10 grudnia 2009 r., III SA/Gd 413/09)" (wyrok Sądu Okręgowego w Płocku z 17 października 2016 r., sygn. akt I C 650/15).

Budowa bądź przebudowa drogi publicznej, w tym też gminnej, stanowi zadanie własne j.s.t. Koszt inwestycji drogowej nie może być przerzucany na mieszkańców gminy, ponieważ zadania w zakresie finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg gminnych oraz zarządzania nimi finansowane są z budżetów j.s.t. (zob. art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 688; dalej: u.f.i.). Wyjątkiem od tej zasady jest art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1693, ze zm.; dalej: u.d.p.), który przewiduje, iż „Budowa lub przebudowa dróg publicznych spowodowana inwestycją niedrogową należy do inwestora tego przedsięwzięcia”. Szczegółowe warunki budowy lub przebudowy dróg określa w takim przypadku umowa między zarządcą drogi a inwestorem inwestycji niedrogowej. Przepis ten pozwala na obciążenie inwestora inwestycji niedrogowej kosztami drogi publicznej, która jest konieczna dla realizowanej inwestycji i nie jest konieczna do zabezpieczenia niezbędnych i żywotnych interesów wspólnoty samorządowej. „W konsekwencji ustawa umożliwia uzależnienie realizacji inwestycji niedrogowej od wykonania budowy lub przebudowy drogi (wyrok SN z 24 lutego 2021 r., sygn. akt III CSKP 62/21). Jak zauważył SN, ciężar budowy lub przebudowy gminnej drogi publicznej, której potrzeba jest wywołana inwestycją niedrogową, nie spoczywa na gminie (zarządcy drogi gminnej), lecz na inwestorze inwestycji nie drogowej” (wyrok SN z 25 listopada 2020 r., sygn. akt 23/19).

Reasumując należy stwierdzić, że na gminie ciąży obowiązek budowy i utrzymania dróg gminnych, jednak ustawodawca pozostawia gminom swobodę w zakresie realizacji inwestycji drogowych. Znajduje to uzasadnienie w konieczności poszanowania samodzielności samorządu terytorialnego. Z kolei każda ingerencja w powyższą zasadę wymaga zachowania formy ustawowej oraz poszanowania zasady zupełności regulacji ustawowych. Oznacza to, że przyznanie inwestorowi inwestycji niedrogowej gwarancji prawnych albo, precyzyjniej, roszczenia o wybudowanie drogi gminnej musi wynikać wyraźnie z przepisu prawnego. Jest bowiem ingerencją w samodzielność j.s.t. Ponadto – w przypadku inwestycji niedrogowej – ustawodawca ograniczył obowiązek gmin w zakresie zadania własnego, określonego art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.g., przerzucając go na inwestora inwestycji niedrogowej. Takie roszczenie pozostawałoby w sprzeczności z treścią art. 16 ust. 1 u.d.p. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż opisana przez skarżącego sytuacja prawna nie jest pominięciem ustawodawczym, ale zaniechaniem prawodawczym, które nie podlega kontroli TK. Jest celowym działaniem ustawodawcy, chroniącym samodzielność j.s.t. w zakresie realizacji zadań własnych.

4. Sejm pragnie zwrócić uwagę na przedmiot kontroli. W myśl art. 79 Konstytucji warunkiem skutecznego zainicjowania postępowania przed TK jest związek między normą będącą przedmiotem kontroli a prawną podstawą ostatecznego orzeczenia. Jak zauważa TK: „Związek między normą, której zarzuca się niekonstytucyjność, a ostatecznym rozstrzygnięciem jest najściślejszy, gdy zarzut niekonstytucyjności dotyczy ustawy albo innego aktu normatywnego lub ich jednostki redakcyjnej wprost powołanych w sentencji ostatecznego orzeczenia. Tego rodzaju sytuacje są typowe i należą do najczęstszych na tle praktyki Trybunału. Zdarza się także, że organ orzekający wykorzystuje jakąś normę, konstruując treść rozstrzygnięcia (co wynika z uzasadnienia orzeczenia i rekonstrukcji rozumowania organu orzekającego), ale wyraźnie w sentencji jej nie powołał. I w takim wypadku orzecznictwo TK (por. m.in. wyrok z 9 października 2001 r., SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211, s. 1031-1034, s. 829; wyrok z 17 września 2002 r., SK 35/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 60; wyrok z 15 czerwca 2004 r., SK 43/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 58, s. 753; postanowienie z 14 grudnia 2004 r., SK 29/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 124, s. 1455; wyrok z 7 marca 2006 r., SK 11/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 27, s. 272; wyrok z 24 kwietnia 2007, SK 49/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39, s. 408) przyjmuje, że istnieje wymagany

przez art. 79 Konstytucji związek między orzeczeniem i przedmiotem kontroli konstytucyjności, jakkolwiek nie jest on wprost ujawniony w treści sentencji indywidualnego rozstrzygnięcia” (wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06).

Obie powyżej opisane sytuacje nie wystąpiły w sprawie zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zaskarżone art. 98 ust. 1 u.g.n. oraz art. 11 ust. 1 u.o.g.l. nie stanowiły podstawy sądowego rozstrzygnięcia wydanego przez WSA w W . W skardze do WSA skarżący ograniczył się do sformułowania szeregu zarzutów natury procesowej i jednego zarzutu naruszenia prawa materialnego, tj. art. 93 ust. 3 u.g.n. Sąd I instancji oceniał legalność decyzji podziałowej i nie oceniał okoliczności przejścia działki 4/3 na własność gminy oraz procedury jej odrolnienia. Okoliczność ta została dostrzeżona przez NSA, który zauważył w konkluzjach wyroku, że „Sąd I instancji dokonał prawidłowej wykładni art. 93 ust. 3 u.g.n. Natomiast nie stosował, jak też organy nie stosowały, art. 11 ust. 1 uogril, co prowadzi do wniosku, że nie była możliwa z ich strony błędna interpretacja tego przepisu”. Na marginesie sprawy, analizując treść kwestionowanego w skardze kasacyjnej art. 93 ust. 3 u.g.n. w świetle zarzutu zaniechania ustawodawczego (luki prawnej, jak sformułował to skarżący kasacyjnie), Naczelny Sąd Administracyjny dodał, że „[...] pytanie prawne o zgodność z Konstytucją normy prawnej może być wyłącznie wtedy skuteczne, gdy dotyczy normy stosowanej w sprawie poddanej sądowej kontroli. Tymczasem skarżący kasacyjnie kwestionował w istocie brak przyznania mu narzędzi prawnych pozwalających na wyegzekwowanie obowiązku gminy polegającego na realizacji inwestycji w postaci zaprojektowanej drogi publicznej. Gwarancją realizacji obowiązku utworzenia drogi gminnej jest art. 98 ust. 1 u.g.n. Sposób wykonania tego obowiązku i narzędzia pozwalające na przymuszenie organu do jego wykonania pozostają poza obszarem sprawy podlegającej kontroli Sądu I instancji” (wyrok NSA z 3 października 2019 r., sygn. akt I OSK 336/18).

Skoro art. 98 ust. 1 u.g.n. oraz art. 11 ust. 1 u.o.g.l. nie stanowiły podstawy sądowego rozstrzygnięcia w sprawie, to nie mogą one stanowić przedmiotu kontroli w sprawie zawisłej przed TK. Powyższa konkluzja uprawnia Sejm do dalej idących wniosków. Otóż zaskarżona norma prawna, której źródła skarżący upatruje w art. 93 ust. 3 i art. 98 ust. 1 u.g.n. oraz art. 11 ust. 1 u.o.g.l., nie stanowiła również podstawy sądowego rozstrzygnięcia. Sąd I i II instancji badał legalność jedynie podziału nieruchomości w świetle art. 93 ust. 3 u.g.n.

5. Suma dostrzeżonych uchybień skargi konstytucyjnej stanowi podstawę do sformułowania wniosku o umorzenie postępowania w całości, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek