



1001-8.TK.32.2021

SK 50/21

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną M. Ś. w sprawie zgodności art. 93 ust. 3 w związku z art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 1899 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 1326) 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”, z:

- a) art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- b) art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, art. 22, art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji

- na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) -

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

M. Ś. (dalej: także Skarżący) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną, przytoczoną na wstępie niniejszego stanowiska.

Skarga ta została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Naczelny Sąd Administracyjny (dalej także: NSA) wyrokiem z dnia października 2019 r., w sprawie o sygn. akt _____ oddalił skargę kasacyjną M. Ś. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej także: WSA) z dnia _____ października 2017 r. w sprawie ze skargi M. Ś. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości.

W uzasadnieniu faktycznym tego rozstrzygnięcia NSA wskazał, że wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia _____ października 2017 r. oddalono wspomnianą skargę w całości, po czym doprecyzował, między innymi, iż:

- zaskarżona decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego została wydana „po rozpatrzeniu wniosku M. Ś. o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją własną organu odmawiającą stwierdzenia nieważności

decyzji Burmistrza, podjętej z inicjatywy M. S. i K. S. (współwłaścicieli działki gruntu nr (...)), którą zatwierdzono projekt podziału nieruchomości oznaczonej jako działka ewidencyjna nr (...),(...) obręb (...), gmina (...). W projekcie tym działka nr (...) podzielona została na dziesięć oznaczonych geodezyjnie działek nr: (...). Działki nr (...) przeznaczono pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, natomiast działkę nr (...) - pod drogę publiczną, a nr (...) - pod drogę wewnętrzną (cel dokonania podziału nieruchomości wskazany przez strony). Przy czym, postanowieniem Burmistrza (...) z dnia (...) marca 2013 r. Nr (...) pozytywnie zaopiniowano wstępny projekt podziału z ustaleniami uchwały Rady Gminy (...) z dnia (...) lipca 2003 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu (...), gmina (...) ((...))”;

- „[w]e wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji zatwierdzającej podział wskazano, że działki nr (...) i (...), których wnioskodawca jest właścicielem, w dniu wydania decyzji podziałowej nie miały dostępu do drogi publicznej”;

- „[w] kontrolowanej przez Sąd I instancji decyzji, Samorządowe Kolegium Odwoławcze, powołując się na art. 93 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm., zwanej dalej <u.g.n.>) [obecnie - tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 1899 ze zm., dalej także: ustawa o gospodarce nieruchomościami - przyp. wł.], wskazało, że podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego, a zgodność proponowanego podziału nieruchomości z ustaleniami planu miejscowego, z wyjątkiem podziałów, o których mowa w jej art. 95, opiniuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Drugim koniecznym warunkiem zatwierdzenia projektu podziału nieruchomości jest natomiast zapewnienie planowanym działkom dostępu do drogi publicznej, o czym mowa w art. 93 ust. 3 u.g.n.”;

- „[k]olegium podniosło, że warunek zaopiniowania projektu podziału został spełniony, gdyż postanowieniem (...) Burmistrz (...) uznał za zgodny z

ustaleniami uchwalił wstępny projekt podziału działki nr (...). Postanowienie pozytywnie zaopiniowało podział w zakresie wydzielenia działki gruntu nr (...), która według ustaleń planu miejscowego została przeznaczona pod publiczną drogę dojazdową, oznaczoną symbolem <D> (§ 14 pkt 1 lit. d w związku z § 18 pkt 4 uchwały)”;

- „[o]dnosząc się do drugiego warunku, a to zapewnienia planowanym do wydzielenia działkom gruntu bezpośredniego lub pośredniego dostępu do drogi publicznej, organ wyjaśnił co należy rozumieć przez pojęcie <dostęp do drogi publicznej>. Zwrócił uwagę na to, że statuowany w art. 93 ust. 3 u.g.n. warunek podziału nie uzależnia możliwości jego dokonania od zapewnienia dostępu projektowanych działek gruntu do jakiegokolwiek drogi. Planowane do wydzielenia działki gruntu muszą mieć zapewnioną możliwość skomunikowania z drogą publiczną, czyli drogą kategorii gminnej, powiatowej, wojewódzkiej lub krajowej. Jeżeli zapewnienie dostępu do drogi publicznej ma polegać na ustanowieniu służebności, o których mowa w art. 93 ust. 3 u.g.n., podziału nieruchomości dokonuje się pod warunkiem, że przy zbywaniu działek wydzielonych w wyniku podziału zostaną one ustanowione (art. 99 u.g.n.). Za spełnienie warunku, o którym mowa w art. 99 u.g.n. uważa się także sprzedaż wydzielonych działek gruntu wraz ze sprzedażą udziału w prawie do działki gruntu stanowiącej drogę wewnętrzną”;

„[z]daniem Kolegium, w momencie podziału, wszystkie planowane do wydzielenia działki gruntu miały zapewniony dostęp do drogi publicznej. Działki nr (...) i (...) miały zapewniony dostęp bezpośredni do drogi gminnej - ulicy (...) w (...) (działka nr (...),(...), obręb (...), uchwała Rady Miejskiej (...) z dnia (...) września 2012 r. Nr (...) w sprawie pozbawienia kategorii drogi powiatowej wskazanych ulic w (...);(...)) i nie ma znaczenia, że zarządcą tej drogi jest organ innej jednostki samorządu terytorialnego (Prezydent (...)). Działki gruntu nr (...),(...) i (...) miały zapewniony dostęp do drogi publicznej za pośrednictwem dróg wewnętrznych będących własnością Gminy (...), w tym w szczególności za

pośrednictwem działki nr (...),(…), obręb (...) - ul. (...) (przedmiotowa działka drogowa została zaliczona do kategorii dróg gminnych zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej w (...) z dnia (...) września 2016 r. Nr (...) w sprawie zaliczenia dróg - ulic zlokalizowanych w miejscowościach na terenie Gminy (...) do kategorii dróg gminnych; (...)). Z kolei działki nr (...) i (...) będą miały zapewniony dostęp do drogi publicznej albo poprzez wydzieloną drogę wewnętrzną (działka nr (...)) wraz ze sprzedażą w niej udziału lub z ustanowieniem na tej drodze odpowiednich służebności dla wydzielonych działek gruntu albo poprzez ustanowienie innych służebności drogowych (kwestia dostępu do drogi publicznej tych działek jest zależna od okoliczności ich zbycia). Tak - w ocenie Kolegium - należało rozumieć fragment decyzji, zgodnie z którym <za spełnienie warunku zapewnienia dostępu do drogi publicznej działce nr (...) i (...) przy ich zbyciu, uważa się sprzedaż ww. działek wraz ze sprzedażą udziału w prawie do wydzielonej drogi wewnętrznej, tj. działki nr (...) lub ustanowienie na działce (...) odpowiednich służebności na rzecz działek nr (...),(…) >”;

- „[d]ziałki gruntu nr (...) i nr (...), stanowiące własność skarżącego, miały zapewniony dostęp do drogi gminnej za pośrednictwem działki nr (...) wydzielonej pod drogę publiczną dojazdową oznaczoną symbolem <D> zgodnie z ustaleniami uchwały” (uzasadnienie faktyczne wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 października 2019 r., LEX nr 2742326).

Dalej, w uzasadnieniu faktycznym wyroku z dnia 3 października 2019 r., NSA przypomniał, że w kasacji wniesionej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wskazano naruszenie:

„1) art. 93 ust. 3 w zw. z art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm. - <u.g.n>) w zw. z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1161, zwana dalej <uogril> [obecnie - tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz.1326, dalej także: ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych - przyp. wł.]), poprzez ich błędną wykładnię, a w

konsekwencji niewłaściwe zastosowanie, polegające na uznaniu, że w każdym przypadku polegającym na dokonaniu podziału nieruchomości i zapewnieniu dostępu do drogi publicznej poprzez wyodrębnienie działki pod drogę publiczną zostają spełnione przesłanki wynikające z art. 93 ust. 3 w zw. z art. 98 ust. 1 u.g.n. Tymczasem prawidłowa wykładnia tych regulacji, uwzględniająca wskazany przez skarżącego kasacyjnie art. 11 ust. 1 uogril, prowadzi do wniosku że:

a) w przypadku, gdy działka wyodrębniana pod drogę publiczną na podstawie przepisów odrębnych nie może być wykorzystana pod drogę publiczną bez jednoczesnego spełnienia warunków wynikających z tych przepisów odrębnych, zapewnienie dostępu do drogi publicznej ma charakter wyłącznie pozorny, a pozorności tej nie wyłącza nawet wydanie przez organ pozytywnej opinii dotyczącej podziału działki, co w konsekwencji powoduje brak spełnienia się przesłanek uzasadniających dokonanie podziału nieruchomości;

b) w przypadku, gdy zapewnienie dostępu do drogi publicznej uwarunkowane jest działaniem innego podmiotu (w sprawie - organu gminy), a po stronie podmiotów zainteresowanych (skarżący kasacyjnie) brak jest formalno - prawnych możliwości zmuszenia tego podmiotu do podjęcia niezbędnych działań zmierzających do faktycznego zapewnienia dostępu do drogi publicznej, nie można mówić o spełnieniu przesłanek uzasadniających dokonanie podziału nieruchomości, w tym o zagwarantowaniu przez decyzję podziałową dostępu do drogi publicznej;

c) zapewnienie dostępu do drogi publicznej poprzez wyodrębnienie działki gruntu z przeznaczeniem pod drogę publiczną, w przypadku gdy na mocy przepisów odrębnych niezbędne jest podjęcie przez właściwy podmiot (nowego właściciela) dodatkowych działań warunkujących faktyczne przeznaczenie tej działki jako drogi, może nastąpić tylko w przypadku określenia, po stronie właściwych podmiotów, dodatkowych obowiązków, których wykonanie będzie gwarantowało zapewnienie dostępu do drogi publicznej;

2) art. 93 ust. 3 w zw. z art. 98 ust. 1 u.g.n. w zw. z art. 11 ust. 1 uogril i w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., poprzez ich błędną wykładnię, a w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, że w przedmiotowej sprawie zostały spełnione przesłanki uzasadniające dokonanie podziału nieruchomości wynikające z art. 93 ust. 3 u.g.n. a tym samym, że nie doszło do wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa, kiedy prawidłowa wykładnia tych regulacji prowadzi do wniosku, że skoro zapewnienie w treści decyzji podziałowej dostępu do drogi publicznej ma charakter wyłącznie pozorny i nie może zostać zrealizowane, wydanie decyzji podziałowej nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa” (*op. cit.*).

Naczelny Sąd Administracyjny przypomniał też, że, uzasadniając zarzuty skargi kasacyjnej, M. Ś. zwrócił uwagę, między innymi, na to, iż:

- „kwestia obowiązku przeprowadzenia procedury wyłączenia z produkcji rolnej przy wysokich klasach bonitacyjnych gleby znajdującej się na dzielonej nieruchomości, powinna być traktowana podobnie jak uregulowane to zostało w art. 93 ust. 3 u.g.n.”;

- „wyłączenie nieruchomości z produkcji rolnej odnosi skutek od dnia faktycznego jej wyłączenia z produkcji rolnej i wiąże się z obowiązkiem ponoszenia opłat z tym związanych. Działka nr (...) - w momencie wydania decyzji o podziale nieruchomości - na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n. przeszła z mocy prawa na rzecz Gminy (...), ze względu na cel jakiemu służyć ma w przyszłości wydzielona nieruchomość. Jednak nowy właściciel nie zamierza dokonać wyłączenia ww. działki z produkcji rolnej, ani ponosić z tego tytułu odpowiednich opłat. W takiej sytuacji, zapewnienie dostępu do drogi publicznej ma charakter wyłącznie pozorny, a pozorności tej nie wyłącza nawet wydanie przez organ pozytywnej opinii dotyczącej podziału działki, co w konsekwencji powoduje, że nie można mówić o spełnieniu przesłanek uzasadniających dokonanie podziału nieruchomości” (*op. cit.*).

W kolejnym fragmencie uzasadnienia faktycznego wyroku z dnia 3 października 2019 r. NSA zauważył, iż Autor skargi kasacyjnej dokonał własnej interpretacji pojęć „hipotetyczne” i „pozorne” zapewnienie dostępu do drogi publicznej, stwierdzając, że „hipotetyczne zapewnienie dostępu do drogi publicznej to takie, gdzie podmiot uprawniony w każdej chwili jest w stanie wyegzekwować prawo dostępu korzystając z bardziej lub mniej skomplikowanych procedur prawnych. Natomiast pozorne ma miejsce w sprawie, gdy ze względu na fakt, że zapewnienie dostępu do drogi publicznej uwarunkowane jest działaniem innego podmiotu, a po stronie podmiotów zainteresowanych brak jest formalno - prawnych możliwości zmuszenia tego podmiotu do podjęcia niezbędnych działań zmierzających do faktycznego zapewnienia dostępu do drogi publicznej, nie można mówić o spełnieniu przesłanek uzasadniających dokonanie podziału nieruchomości, w tym o zagwarantowaniu przez decyzję podziałową dostępu do drogi publicznej. W takiej sytuacji znalazł się skarżący kasacyjnie jako właściciel działki budowlanej <w środku pola>, do której nie ma możliwości dojechać, ani dojść bez narażenia się na konsekwencje karne wynikające z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Działka nr (...) jest zgodnie z prawem rolą, zatem będzie nieruchomością drogową, po wyłączeniu z produkcji rolnej. Dopóty takiego wyłączenie nie zrobi jej właściciel - Gmina (...), dopóty nieruchomości (...) i (...) nie będą posiadały dostępu do drogi publicznej, bowiem taki może się odbywać wyłącznie przez nieruchomości drogowe, nie zaś rolne. Rozpoczęcie użytkowania działki nr (...) jako drogi jest zatem w obecnym stanie sprawy niemożliwe i czyniłoby te działania bezprawnymi, narażając właściciela działek nr (...) i (...) na odpowiedzialność administracyjną lub karną” (*op. cit.*).

Z kolei w uzasadnieniu prawnym wyroku z dnia 3 października 2019 r. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, między innymi, że:

- „[p]rzepis 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 (dotychczas wskazywanej jako <u.g.n.>) 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.). 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”;

- „[p]rzez błędną wykładnię należy rozumieć nieprawidłowe zrekonstruowanie treści normy prawnej wynikającej z analizowanych przepisów. 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 (...), a organ dokonujący podziału nieruchomości nie został wyposażony przez ustawodawcę w środki pozwalające zagwarantować zrealizowanie zaplanowanej drogi publicznej (podkr. wł.)**”;

- „[w] konsekwencji powyższego, nie mogło podlegać badaniu w postępowaniu nieważnościowym czy projektowana droga jest przedmiotem realizacji lub planowanych zamierzeń inwestycyjnych gminy. Ustawodawca nie pozostawił organowi wydającemu decyzję o zatwierdzeniu projektu podziału

nieruchomości swobody w ocenie lub wyborze konsekwencji stosowanej przez normy prawnej w zależności od jakości gruntu przeznaczonego pod budowę drogi publicznej, jak sugeruje skarżący kasacyjnie. Zaistnienie stanu faktycznego odpowiadającego hipotezie przywołanej normy prowadzi wprost do jej zastosowania, a zgodnie z zasadą praworządności, organy administracji zobowiązane są do przestrzegania obowiązującego prawa”;

- „[o]dnosząc 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”;

- „[s]karżący kasacyjnie nie twierdził, by w dacie wydawania decyzji o podziale nieruchomości istniały przesłanki świadczące o obiektywnej niemożliwości zapewnienia mu dostępu do drogi publicznej. Sytuacja taka, jak wskazuje, zaistniała w okresie po wydaniu kwestionowanej decyzji. Nie jest to zatem wada tkwiąca w kontestowanym przez skarżącego kasacyjnie akcie (podkr. wł.). Okoliczności następcze, mające jedynie wpływ na wykonanie decyzji, nie istniejące w chwili podejmowania aktu, nie stanowią o jego bezprawności w chwili jego wydawania”;

- „[w] świetle powyższych ustaleń uznać trzeba, że zaskarżony wyrok jest słuszny, a uchybienia mu przypisywane nie znalazły potwierdzenia w stanie faktycznym i prawnym sprawy. 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** (podkr. wł.)”;

- „[n]a 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 zauważa, że pytanie prawne o zgodność z Konstytucją RP 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. (podkr. wł.). Sposób wykonania tego obowiązku i narzędzia pozwalające na przymuszenie organu do jego wykonania pozostają poza obszarem sprawy podlegającej kontroli Sądu I instancji” (uzasadnienie prawne wyroku NSA z dnia 3 października 2019 r., LEX nr 2742326).**

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej Skarżący podniósł, że „domaga się stwierdzenia niezgodności art. 93 ust. 3 w zw. z art. 98 ust. 1 z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r., poz. 65, zwana dalej <ugn>) w zw. z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1161, zwana dalej <uogril>) z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1, 2 i 3, art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, oraz z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1, 2 i 3, art. 22, art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (pismo Skarżącego z dnia 7 września 2020 r. doprecyzowujące skargę konstytucyjną, dalej: pismo Skarżącego, s. 2).

Zdaniem Skarżącego, przepis art. 93 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami „wskazuje okoliczności, w których podział nieruchomości jest niedopuszczalny. Celem przepisu jest m.in. ochrona przyszłych nabywców wydzielonych działek przed skutkami podziału, który utrudniałby lub uniemożliwiał wykonywanie ich prawa własności do podzielonej nieruchomości i zagwarantowanie dostępu do drogi publicznej.

Przepis ten co do zasady spełnia swoją funkcję, bowiem decyzja o podziale nieruchomości musi zawierać rozwiązania gwarantujące przyszłym nabywcom możliwość skorzystania z zaprojektowanego dostępu do drogi publicznej. Gwarancja ta polega na uzyskaniu tytułu prawnego do nieruchomości drogowej, na podstawie którego każdy z właścicieli wydzielonych działek może władać wydzieloną nieruchomością pod drogę, a co za tym idzie zrealizować dostęp do drogi publicznej, przez działkę drogową (wewnętrzna), nawet w przypadku kiedy nowowydzielona działka drogowa jest działką rolną o klasie bonitacyjnej podlegającej ochronie, zgodnie z przepisami art. 11 uogril” (*op. cit.*).

Z kolei, art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zdaniem Skarżącego, „reguluje zasady korzystania z nieruchomości rolnej lub leśnej w innym celu niż rolny lub leśny. W przypadku zamiaru zmiany sposobu użytkowania gruntów rolnych lub leśnych, o określonej klasie bonitacyjnej, konieczne jest uzyskanie decyzji administracyjnej zezwalającej na wyłączenie takich gruntów z produkcji rolnej. Wydanie takiej decyzji wiąże się z koniecznością spełnienia obowiązków z niej wynikających (art. 11 ust. 2 uogril), bowiem gleby pochodzenia mineralnego lub organicznego określonej klasy bonitacyjnej podlegają ochronie. Te obowiązki to m.in. konieczność uiszczenia należności i opłat (art. 12 uogril).

Zgodnie z art. 12 ust. 7 uogril należność za wyłączenie 1 ha gruntów rolnych o klasie bonitacyjnej RII wynosi obecnie 378.885,00 zł. (...) Szacunkowa opłata, która byłaby naliczona w przedmiotowej sprawie wynosi ok. 23 tys. zł. Samorzady, które nie chcą ponosić takich opłat, blokują możliwość użytkowania otrzymanej w wyniku podziału nieruchomości - działki drogowej, którą z mocy prawa na ten cel nabyły” (pismo Skarżącego, s. 2 - 3).

W dalszej kolejności Skarżący, powołując się na przepisy art. 12 ust. 1, 3 i 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, wskazał, że „podział nieruchomości rolnej lub leśnej i możliwość korzystania w inny sposób z tej nieruchomości, wiąże się dla właściciela z koniecznością wyłączenia gruntu z

produkcji rolnej, a co za tym idzie koniecznością ponoszenia z tego tytułu należności i opłat. Dotyczy to zarówno nieruchomości podzielonej w celu uzyskania działki budowlanej, jak i nieruchomości wydzielonej pod drogę dojazdową do tych nieruchomości” (pismo Skarżącego, s. 3).

Ponadto Skarżący przypomniał, że art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami „chroni interesy samorządu lokalnego w zakresie wykonywanych przez nie zadań publicznych, ustanawiając przywilej nabycia nieruchomości drogowej w przypadku dokonania podziału nieruchomości przez właściciela, przez którego grunty została zaplanowana budowa drogi publicznej. Przywilej ów jest jak najbardziej akceptowalny, bowiem zmierza do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej na danym terenie”, i zauważył, iż „żaden przepis prawa nie nakłada na podmioty publiczne, które na podstawie art. 98 ust. 1 ugn 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, poprzez przeprowadzenie procedury wyłączenia z produkcji rolnej” (pismo Skarżącego, s. 3 - 4).

W podsumowaniu tej części rozważań Skarżący stwierdził, że „w przypadku wystąpienia jednocześnie wszystkich okoliczności przewidzianych w cytowanych wyżej przepisach, tj. dokonania podziału nieruchomości rolnej o klasie bonitacyjnej chronionej (...), w wyniku którego zostaje wydzielona działka pod planowaną drogę publiczną, dochodzi do 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 Skarżącego, s. 4).

Dalej Skarżący podniósł, że zaskarżona norma narusza „w pierwszej kolejności” (...) konstytucyjne prawo własności, ponieważ w określonej „sytuacji

faktycznej dochodzi do naruszenia wolności dysponowania prawem własności nowonabytej nieruchomości (działki budowlanej), [...] (przez to, że - przyp. wł.) 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 [...]), powstałej w wyniku podziału nieruchomości rolnej i nabytej z mocy prawa, nie wyłączyła działki przeznaczonej pod drogę publiczną z produkcji rolnej.

Doszło zatem do sytuacji, w której w momencie zakupu przedmiotowej nieruchomości, skarżący, zgodnie z treścią decyzji Burmistrza (...) został zapewniony o tym, że nabywana przez niego nieruchomość (działka budowlana) ma dostęp do drogi publicznej przez działkę nr (...), gdy tymczasem dostęp ten w rzeczywistości nie jest możliwy, do czasu wykonania przez Gminę (...) obowiązku wyłączenia przedmiotowej działki z produkcji rolnej. Należy zaznaczyć, że wykonanie tego obowiązku nie zostało obwarowane żadnym terminem ani w przepisach, ani w decyzji, jak również nie jest związane z żadną sankcją na rzecz właściciela nieruchomości drogowej - Gminy (...).

Skarżący wskazuje zatem, że podział nieruchomości w wyniku którego dochodzi do wydzielania działki pod drogę publiczną, a działka ta dotychczas była działką rolną o klasie bonitacyjnej chronionej (RII), nie gwarantuje nabywcom działek wydzielonych możliwości wykonywania przez nich prawa własności z wykorzystaniem wydzielonej działki drogowej jako drogi publicznej, czego efektem jest niemożność dysponowania prawem własności nabytej działki budowlanej zgodnie z jej przeznaczeniem.

Skarżący od momentu nabycia nieruchomości wskazanych w akcie notarialnym (...) nie może wybudować budynku mieszkalnego, bowiem działka ta nie posiada faktycznego dostępu do drogi publicznej, w rozumieniu przepisów prawa budowlanego.

Powyższe oznacza zatem, że **konstruując normę prawną dotyczącą podziału nieruchomości rolnej o chronionej klasie bonitacyjnej, w wyniku której dochodzi do wydzielenia działki pod drogę publiczną, ustawodawca powinien uwzględnić konstytucyjne prawo własności w taki sposób, aby sprzedaż wydzielonych działek nie prowadziła do ograniczenia w dysponowaniu prawem własności, tj. umożliwiała dokonanie zabudowy i korzystanie z działki drogowej przeznaczonej pod drogę publiczną.**

Zdaniem skarżącego skonstruowana w oparciu o obecnie obowiązujące przepisy prawa norma prawna jest wadliwa w takim zakresie, w jakim 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 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, nie uruchamia procedury udostępnienia tej działki drogowej na rzecz nabywcy nieruchomości. W chwili obecnej brak jest takich mechanizmów, co pozwala <w świetle prawa> wprowadzać w błąd nabywcę co do rzeczywistego dostępu do drogi publicznej z nabywanej przez niego nieruchomości.

Dodatkowo skarżący to osoba fizyczna, prowadząca działalność gospodarczą, (...) będąca właścicielem nieruchomości (działki budowlanej),

powstałej w wyniku przeprowadzenia procedury podziału nieruchomości przewidzianej w art. 93 i następnym ugn, nabytej przez niego w celu prowadzenia działalności gospodarczej (działalności developerskiej). Skarżący **nie ma możliwości dojścia, dojechania, a tym bardziej zabudowania swoich nieruchomości, jak również wykonywania na niech zaplanowanej działalności gospodarczej**” (pismo Skarżącego, s. 4 -5).

W ocenie Skarżącego, zaskarżona norma narusza również konstytucyjne prawo do równego traktowania własności, wyrażone w art. 64 ust. 2 Konstytucji, ponieważ „nabywcy działek powstałych w wyniku podziału nieruchomości, w postępowaniu w wyniku którego nie doszło do wydzielenia nieruchomości pod drogę publiczną są w nieporównywalnie lepszej sytuacji prawnej niż nabywcy - przyszli właściciele działek, które powstały w procedurze, w której doszło do wydzielenia działki pod drogę publiczną, a dodatkowo były to działki chronione zgodnie z przepisami art. 11 uogril. Zgodnie z art. 93 ust. 3 ugn, przy sprzedaży wydzielonych działek albo dokonuje się sprzedaży udziału w prawie własności działki wydzielonej pod drogę publiczną albo ustanawia się na tej nieruchomości odpowiednią służebność drogową. Dysponując tytułem prawnym do nieruchomości drogowej nabywcy działek budowlanych mogą we własnym zakresie dokonać procedury wyłączenia nieruchomości rolnej lub leśnej z produkcji rolnej zgodnie z art. 11 uogril. **Takich, ani żadnych innych uprawnień nie uzyskują natomiast nabywcy działek budowlanych powstałych w wyniku podziału, w sytuacji kiedy podział dotyczył również wydzielenia działki pod drogę publiczną.**

Tym samym, naruszona zostaje zasada równości nie tyle pomiędzy różnymi prawami majątkowymi, ale w samym obrębie prawa majątkowego - prawa własności, bowiem innej ochronie prawnej podlega przyszły właściciel nieruchomości wydzielonej w procedurze podziału, bez wydzielenia działki pod drogę publiczną i w której podział dotyczy nieruchomości z chronioną klasą bonitacyjną, a innej - a właściwie żadnej ochronie prawnej nie podlega - przyszły

właściciel nieruchomości wydzielonej w procedurze podziału z wydzieleniem działki pod drogę publiczną i w której podział dotyczy nieruchomości z chronioną klasą bonitacyjną. Zróżnicowanie to nie ma żadnego uzasadnienia prawnego lub faktycznego.

Ponadto uprzywilejowanie organu administracji publicznej, który w wyniku podziału nieruchomości z mocy prawa nabywa prawo własności działki przeznaczonej pod drogę publiczną, również nie jest uzasadnione. Skoro bowiem samorząd terytorialny (tu: samorząd gminny - Gmina [...]) wykonując swoje uprawnienia władztwa planistycznego, wynikające z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustaliła w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (...) przeznaczenie terenu pod drogę publiczną, a następnie jako organ właściwy - Burmistrz (...) - wydał decyzję o podziale nieruchomości, zgodnie z którą została wydzielona działka na drogę publiczną i przeszła z mocy prawa na własność Gminy (...), to zgodnie z przepisami powinien posiadać zabezpieczone w budżecie środki finansowe związane z wykonaniem postanowień tego (...) [planu - przyp. wł.].

Zatem racjonalne i jednocześnie uwzględniające konstytucyjną zasadę równej ochrony praw majątkowych, byłoby ustanowienie procedury, zgodnie z którą samorząd terytorialny, który z mocy prawa nabywa nieruchomość pod drogę publiczną w wyniku podziału zgodnego z (...) [miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego - przyp. wł.], ma obowiązek w określonym czasie wykonać obowiązki właściciela działki drogowej i udostępnić ją właścicielom działek budowlanych. Tymczasem takich mechanizmów ochrony prawnej w przepisach nie ma, co mając na uwadze powyższe narusza konstytucyjną zasadę równej ochrony praw majątkowych” (pismo Skarżącego, s. 5 - 6).

Skarżący wyjaśnił, że „[w] korelacji do powyższego zostaje również (...) 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, wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP. Dotyczy ona bowiem zobowiązania organów władzy publicznej do stanowienia norm prawnych w sposób poprawny, jasny i precyzyjny zwłaszcza, gdy dotyczą one praw i wolności jednostki. W przedmiotowej skardze wskazane normy prawne naruszają też konstytucyjną zasadę poprawnej legislacji poprzez brak poprawności i precyzji przy stanowienia przepisów związanych z podziałem nieruchomości i gwarancją ochrony prawnej nabywcy działki w zapewnieniu dostępu do drogi publicznej, co w sytuacji faktycznej, wskazanej w niniejszej skardze, spowodowało ograniczenie prawa własności oraz prawa swobody prowadzenia działalności gospodarczej.

Skarżący podkreśla dodatkowo, że posługiwanie się przez ustawodawcę zwrotem <dostęp do drogi publicznej> w różnych aktach prawnych, umożliwiając ich różną interpretację i znaczenie prawne, bez wyraźnego zdefiniowania takiej różnicy, prowadzi do niepewności co prawa i podważa zaufanie do ustawodawcy, jak również do innych organów państwa. (...).

Wskazane powyżej ograniczenie konstytucyjnego prawa własności nieruchomości nie wynika z konkretnego przepisu prawa i nie jest uzasadnione żadnym interesem prawnym czy dobrem publicznym. Wręcz przeciwnie. Zgodnie z Konstytucją RP ograniczenia praw i wolności mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy gdy są konieczne, a ponadto nie mogą naruszać istoty wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Zdaniem skarżącego w takiej sytuacji przepisy prawa powinny być sformułowane w sposób precyzyjny i gwarantować jednostce wykonywanie prawa własności. Brak konkretnych regulacji we wskazanym w skardze zakresie doprowadził do tego, że skarżącemu ograniczono prawo własności, a ograniczenie to nie wynika wprost z przepisów prawa rangi ustawowej, tylko z braku należytych procedur prawnych gwarantujących możliwość wykonywania tego prawa” (pismo Skarżącego, s. 6 - 7).

Art. 93 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest zawarty w rozdziale dotyczącym podziału nieruchomości i ust. 1 - 2 i 3 tego przepisu brzmia następująco:

„Art. 93. 1. Podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. W razie braku tego planu stosuje się przepisy art. 94.

2. Zgodność z ustaleniami planu w myśl ust. 1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu.”;

„3. 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.”.

W komentarzu do art. 93 ustawy o gospodarce nieruchomościami E. Bończak - Kucharczyk stwierdziła, między innymi, że:

- „[p]odstawową zasadą wprowadzoną przez art. 93 ust. 1 u.g.n. (chodzi o ustawę o gospodarce nieruchomościami - przyp. wł.) jest zgodność podziału nieruchomości z ustaleniami planu miejscowego. Przeprowadzanie podziału w sytuacji, gdy nie ma obowiązującego planu miejscowego, uregulowane zostało w art. 94 u.g.n.”;

- „[w]edług art. 93 ust. 2 u.g.n. zachowanie zgodności z ustaleniami planu miejscowego dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości

zagospodarowania wydzielonych działek gruntu (...). Jeśli więc w wyniku podziału nieruchomości powstać miały działki, które mają co prawda przewidzianą w planie funkcję, ale żadnej z nich nie da się zagospodarować zgodnie z tą funkcją w przewidziany w planie miejscowym sposób, to podział nie będzie spełniał warunku zgodności z planem miejscowym. Ewidencyjny podział nieruchomości pełni więc rolę służebną wobec planu miejscowego i musi być zgodny zarówno z częścią graficzną, jak i z częścią tekstową planu (...). Jak stwierdził NSA w wyroku z 12.08.2014 r., I OSK 107/13, LEX nr 1508761, opiniując zgodność projektu podziału nieruchomości z postanowieniami zawartymi w planie miejscowym, organ musi udzielić odpowiedzi na pytanie, czy projekt podziału stwarza hipotetyczną możliwość realizacji celu i przeznaczenia terenu określonego w planie. Ocena ta dotyczy całości nieruchomości, czyli każdej z działek, które miałyby powstać na skutek podziału (...). Plan miejscowy pełni tu rolę nadrzędną, więc to planowany podział nieruchomości musi spełnić wymogi tego planu, a nie odwrotnie. Zatem w sprawie, której przedmiotem jest wstępny podział nieruchomości, sąd nie może badać (i nie bada) legalności uchwał w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”;

- „[w]ydając postanowienie w przedmiocie zaopiniowania wstępnego projektu podziału, organ wykonawczy gminy jest zobowiązany kierować się tylko jedną przesłanką, jaką jest zgodność z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a dopiero na dalszym etapie postępowania kieruje się dodatkowymi przesłankami (...). Skoro więc wynik podziału determinują postanowienia planu, to organ właściwy w przedmiocie zatwierdzenia podziału jest odpowiedzialny za przyszły kształt wydzielonych działek, na który wpływu nie ma wnioskodawca”;

- „[t]o władztwo planistyczne gminy obejmuje także prawo rozstrzygnięcia co do przeznaczenia terenu pod określone funkcje, nawet wbrew woli właścicieli gruntów objętych planem. Organy planistyczne są nie tylko władne, ale zobowiązane w ramach procedury planistycznej, a w konsekwencji w

miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zaprojektować układ komunikacyjny umożliwiający skomunikowanie określonych obszarów gminy, zwłaszcza obszarów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową. Jednakże postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinny wywierać interesy wszystkich właścicieli nieruchomości oraz interes publiczny i prywatny w taki sposób, aby skutki podziału nieruchomości w pierwszej kolejności obciążały nieruchomość ulegającą podziałowi, a dopiero jeśli z różnych względów nie będzie to możliwe, będzie można obciążyć także nieruchomości sąsiednie, ale jak najmniejszym kosztem”;

- „[d]opuszczalny jest tylko taki podział nieruchomości, który gwarantuje, że działki gruntu powstałe w jego wyniku będą mogły być zagospodarowane zgodnie z celem przewidzianym dla tych gruntów w planie zagospodarowania przestrzennego”;

- „[k]olejnym warunkiem umożliwiającym podział ewidencyjny nieruchomości jest - zgodnie z art. 93 ust. 3 u.g.n. - dostęp do drogi publicznej, przy czym w tym samym przepisie zdefiniowano, co uważa się za dostęp do drogi publicznej. Powiązanie możliwości podziału nieruchomości z dostępem do drogi publicznej wynika m.in. z tego, że dostęp taki jest warunkiem dopuszczalności ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego (por. art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.) [chodzi o ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 741 ze zm. - przyp. wł.] oraz warunkiem dopuszczalności inwestycji budowlanych (por. art. 5 ust. 1 pkt 9 pr. bud.) [chodzi o ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 1333 ze zm. - przyp. wł.]. Tak więc bez dostępu do drogi publicznej samodzielne zagospodarowanie działek, które po podziale zmieniły właściciela, nie byłoby możliwe, nawet gdyby działki te spełniały inne wymogi określone w planie miejscowym lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Zapewnienie dostępu do drogi publicznej polega przede wszystkim na tym, że działka przylega do pasa drogowego drogi publicznej i istnieje możliwość urządzenia zjazdu z tej działki na tę drogę”;

- „[d]ostęp do drogi publicznej nie oznacza jednak, że do każdej działki przylegającej do drogi musi zostać w ramach inwestycji drogowej zaprojektowany i wybudowany zjazd. Także ustanowienie służebności drogowej nie wiąże się z obowiązkiem wybudowania zjazdu”;

- „[j]ednakże unormowanie art. 93 ust. 3 u.g.n. nie wymaga, by wydzielone działki przylegały bezpośrednio do drogi publicznej”;

- „[e]wentualnie można również zapewnić pośredni dostęp działki do drogi publicznej w ten sposób, że w ramach podziału nieruchomości zostanie wydzielona także działka gruntu pod drogę wewnętrzną, która ma połączenie z drogą publiczną. Do tej drogi wewnętrznej powinny przylegać pozostałe działki wydzielone w wyniku podziału nieruchomości, a ich dostęp do drogi publicznej zapewniony będzie przez ustanowienie służebności drogi koniecznej na drodze wewnętrznej dla każdej z wydzielonych działek albo przez zbycie udziałów we własności lub w prawie użytkowania wieczystego działki drogi wewnętrznej osobom, którym zbywa się działki gruntu przylegające do drogi wewnętrznej”;

- „[m]ożliwość wydzielenia drogi wewnętrznej z nieruchomości objętej podziałem, która wyklucza ustanowienie innej służebności drogowej (art. 93 ust. 3 u.g.n.), powinna być oceniana według stanu istniejącego w dacie opiniowania wstępnego projektu podziału. O braku tej możliwości nie może przesądzać zamiar właściciela zabudowania w przyszłości nieruchomości dzielonej”;

- „[o] charakterze wydzielonej drogi przesądza organ wydający decyzję zatwierdzającą podział nieruchomości”;

- „pojęcie dostępu do drogi publicznej należy rozumieć jako dostęp faktyczny i prawny. Dostęp prawny - powinien wynikać wprost z przepisu prawa, z czynności prawnej, czy orzeczenia sądowego. Dostęp faktyczny - oznacza zapewnienie możliwości przejścia i przejazdu do drogi publicznej i nie może być

dostępem wyłącznie hipotetycznym. Musi być możliwy do wyegzekwowania przez inwestora przy użyciu dostępnych środków prawnych”;

- „[w] obecnym stanie prawnym nie ma jednak podstaw do ustalania w treści decyzji podziałowej konkretnego sposobu (przebiegu) służebności mających zapewnić taki dostęp do drogi publicznej ani nawet wskazania działek, na jakich mają zostać ustanowione. W decyzji o zatwierdzeniu podziału nieruchomości umieszcza się jedynie zastrzeżenie konieczności zapewnienia dostępu do drogi publicznej wydzielonym działkom gruntu, bez wskazywania konkretnych rozwiązań projektowych. Ustawowe zastrzeżenie niedopuszczalności dokonania podziału nieruchomości, jeżeli projektowane do wydzielenia działki gruntu nie mają dostępu do drogi publicznej, należy więc odnieść do chwili, w której działki te będą zbywane. Mogą być zatem wydzielone w ramach podziału nieruchomości, bez zapewnienia im prawnie odrębnego dostępu do drogi publicznej na etapie zatwierdzenia podziału, ale ich zbycie na odrębną własność jest możliwe tylko przy jednoczesnym zapewnieniu przez zbywcę prawnego dostępu do drogi publicznej”;

- „[p]ośredni sposób zapewnienia dostępu do drogi publicznej związany jest ze zbyciem wydzielonej działki gruntu na rzecz innej osoby, więc zapewnienie takiego dostępu następuje dopiero przy zbywaniu wydzielonych działek gruntu (w wyniku którego stają się one odrębnymi nieruchomościami). Nie można bowiem ustanowić służebności drogi koniecznej, dopóki właścicielem lub użytkownikiem wydzielonych działek gruntu pozostaje ta sama osoba, która ma przecież dostęp do drogi publicznej (bo jedna lub więcej należących do tej osoby działek ma dostęp do drogi publicznej, a każde inne prawo do gruntu jest pochodne względem prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego)”;

- „[n]a etapie postępowania w sprawie ewidencyjnego podziału nieruchomości należy w związku z powyższym określić jedynie faktyczną możliwość zapewnienia dostępu do drogi publicznej przez wydzielenie drogi wewnętrznej z umieszczeniem w decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości

zastrzeżenia, że w razie zbycia działki (działek) powstałych w wyniku podziału nastąpi ustanowienie służebności drogowej albo zbycie udziału w prawie do działki drogi wewnętrznej, albo też nastąpi ustanowienie służebności drogi koniecznej na innych działkach gruntu (jeżeli nie wydzielono drogi wewnętrznej). Zastrzeżenia takie dokonywane są zgodnie z art. 99 u.g.n. i z § 13 r.s.d.p.n. (chodzi o rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości, Dz. U. Nr 268, poz. 2663 - przyp. wł.), a więc pośredni dostęp do drogi publicznej nie musi istnieć w chwili dokonywania podziału ewidencyjnego, ale dopiero w chwili dokonywania podziału prawnego nieruchomości (zbycia wydzielonych działek)”;

- „[z]amieszczone w ustawie zastrzeżenie zapewnienia dostępu do drogi publicznej wydzielanym działkom gruntu należy zatem odnosić do chwili, kiedy działki te będą zbywane. W chwili zatwierdzania podziału faktyczny dostęp działek wydzielanych do drogi publicznej nie musi być zapewniony, ale ich zbycie innej osobie możliwe będzie tylko przy jednoczesnym zapewnieniu ich faktycznego dostępu do drogi publicznej (bezpośredniego lub pośredniego). Zatwierdzenia projektu podziału nieruchomości dokonuje się z równoczesnym zobowiązaniem właściciela lub użytkownika wieczystego do ustanowienia służebności drogi koniecznej w razie zbycia działek niemających bezpośredniego dostępu do drogi publicznej”;

- „[k]omentowany przepis art. 93 ust. 3 skorelowany jest z art. 99 u.g.n., zgodnie z którym gdy zapewnienie dostępu do drogi publicznej ma polegać na ustanowieniu służebności, to decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości wydawana jest pod warunkiem, że przy zbywaniu wydzielonych działek służebności zostaną ustanowione”;

- „[n]a ocenę, czy dana nieruchomość ma dostęp do drogi publicznej, a tym samym na ocenę, czy spełniona jest wynikająca z art. 93 ust. 3 u.g.n. przesłanka dopuszczalności podziału nieruchomości, nie mogą mieć wpływu zachowania gminy, która nie podejmuje określonych działań faktycznych i

prawnych mających na celu realizację drogi publicznej w celu zapewnienia skomunikowania przylegających działek budowlanych. Przy wydawaniu decyzji podziałowej badana jest bowiem tylko kwestia dostępu wydzielanych działek gruntu do drogi publicznej, a nie późniejsze kwestie związane np. z wydaniem przez zarządcę drogi zezwolenia na lokalizację zjazdu, podjęciem uchwały o zaliczeniu danej drogi do drogi gminnej czy wykonaniem przez właściwą gminę obiektu drogowego. Zaniechania gminy jako podmiotu publicznoprawnego w zakresie ustawowego obowiązku zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie realizacji dróg gminnych zgodnie z ustaleniami planu miejscowego nie mogą rzutować na ocenę legalności decyzji o podziale nieruchomości”;

„[p]rzepis art. 93 ust. 3 u.g.n., podobnie jak art. 93 ust. 1 u.g.n., nie pozostawia organowi administracji swobody decyzyjnej co do oceny lub wyboru konsekwencji stosowanej przez niego normy prawnej. Podział nieruchomości jest zatem dopuszczalny, jeżeli pozostaje w zgodzie z ustaleniami planu miejscowego, a nadto, jeżeli projektowane do wydzielenia działki gruntu mają zapewniony dostęp do drogi publicznej. Poza tym, jak stwierdził dodatkowo NSA w wyroku z 3.10.2019 r., I OSK 336/18, LEX nr 2742326, art. 93. ust. 3 u.g.n. <nie wiąże mocy swojej normy z kwestią możliwości faktycznych zagospodarowania gruntu wydzielonego pod budowę drogi publicznej, a organ dokonujący podziału nieruchomości nie został wyposażony przez ustawodawcę w środki pozwalające zagwarantować zrealizowanie zaplanowanej drogi publicznej>” (E. Bończak - Kucharczyk, *Komentarz aktualizowany do art. 93 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, http://lex/lex/content.rpc?reqId=1637592217588_1359020887).

Z kolei art. 98, *in toto*, ustawy o gospodarce nieruchomościami ma następujące brzmienie:

„Art. 98. 1. 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.

2. Właściwy organ składa wniosek o ujawnienie w księdze wieczystej praw gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa do działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne lub pod poszerzenie istniejących dróg publicznych. Podstawą wpisu tych praw do księgi wieczystej jest ostateczna decyzja zatwierdzająca podział.

3. Za działki gruntu, o których mowa w ust. 1, przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem lub użytkownikiem wieczystym a właściwym organem. Przepis art. 131 stosuje się odpowiednio. Jeżeli do takiego uzgodnienia nie dojdzie, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości.”.

E. Bończak-Kucharczyk, w komentarzu do art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami, stwierdziła, że przepis ten „dotyczy wyłącznie wydzielania działek pod drogi publiczne i wprowadza istotne skutki dokonania podziału ewidencyjnego nieruchomości w postaci odebrania własności lub prawa użytkowania wieczystego do działek wydzielonych pod drogi publiczne lub ich poszerzenie z chwilą, gdy decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie sądu o podziale stało się prawomocne”, po czym wyjaśniła, między innymi, że:

- skutki prawne, o których mowa w art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, „w postaci utraty własności lub prawa użytkowania

wieczystego działek wydzielonych pod drogi publiczne **nie są przedmiotem rozstrzygnięcia decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, ale są następstwem wydania tej decyzji** (podkr. wł.). Przejście prawa własności następuje bowiem w tym przypadku z mocy samego prawa (podkr. wł.), a wpis prawa własności w księdze wieczystej ma charakter deklaratoryjny”;

- przepis art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami „dotyczy (...) wyłącznie podziałów dokonywanych na wniosek właściciela nieruchomości lub na wniosek użytkownika wieczystego nieruchomości. Wynika z niego, że w przypadku dokonywania podziału nieruchomości na wniosek jej właściciela organ jest nie tylko uprawniony, lecz wręcz zobowiązany do wydzielenia części działki pod drogę publiczną, jeżeli takie jest przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Nie mają przy tym znaczenia plany inwestycyjne zarządcy drogi, a jedynie przeznaczenie gruntu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast skutkiem dokonania takiego podziału jest następujące z mocy prawa przejście nieruchomości na własność odpowiednio gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa oraz powstały po stronie nabywcy obowiązek zapłaty odszkodowania za przejętą nieruchomość”;

- „[o]mawiany przepis dotyczy zarówno dróg, które dopiero mają powstać, jak i dróg istniejących”;

- „[w]ydzielenie działki pod drogę publiczną może w omawianym przypadku nastąpić, jeśli obszar wydzielanej działki jest przeznaczony pod taką drogę w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (...). **Nie chodzi przy tym o wybudowanie drogi (która może zostać wybudowana dużo później). Ani o nadanie drodze określonej kategorii drogi publicznej, lecz o samo przeznaczenie gruntu pod drogę publiczną** (podkr. wł.). Określona kategoria może być bowiem nadana drodze publicznej (zgodnie z art. 2 ust. 1 u.d.p.) [chodzi o ustawę z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, tekst jednolity: Dz. U. z

2021 r., poz. 1376 ze zm. - przyp. wł.] dopiero wtedy, gdy droga spełnia ustawową funkcję w sieci drogowej, co jest możliwe wtedy, gdy uzyska ona określone parametry techniczno-użytkowe i związaną z nimi klasę (por. art. 2 ust. 3 u.d.p.), a uzyskanie tych parametrów następuje w praktyce dopiero po wybudowaniu drogi”;

- „[n]ie ma podstaw, by mówić o dwóch trybach postępowania w sprawie podziału nieruchomości w odniesieniu do podziału dokonywanego na podstawie art. 93 ust. 1 u.g.n. i art. 98 ust. 1 u.g.n. Bo chociaż art. 98 ust. 1 u.g.n. przewiduje szczególny skutek dokonanego podziału w postaci przejścia prawa własności terenu przewidzianego pod drogę publiczną, to nie oznacza to, by miał w tym przypadku miejsce odrębny tryb postępowania. Także w tym przypadku, tak jak w każdym innym, gdy istnieje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jego treść przesądza o możliwości podziału nieruchomości. Jeśli zatem istnieje postanowienie pozytywnie opiniujące podział nieruchomości, to organ decydujący o podziale nie może odmówić takiego podziału wbrew takiej opinii”;

- „[s]kutki prawne, o których mowa w art. 98 ust. 1 u.g.n., w postaci **utrąty własności lub prawa użytkowania wieczystego działek wydzielonych pod drogi publiczne nie są przedmiotem rozstrzygnięcia decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, ale są następstwem tej decyzji i nie ma na nie wpływu ani dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty, ani organ orzekający o zatwierdzeniu podziału nieruchomości** (podkr. wł.). Zatem przepis ten nie stanowi podstawy do orzekania przez organ zatwierdzający podział o przejściu prawa bądź o wygaśnięciu prawa użytkowania wieczystego (...). Co istotne, właściciel lub użytkownik wieczysty może nie złożyć wniosku o podział nieruchomości i w ten sposób odwlec lub uniemożliwić przejęcie z mocy prawa własności działek przeznaczonych pod drogi publiczne przez odpowiedniego publicznego właściciela”;

- „[s]kutkiem praktycznym decyzji zatwierdzającej na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości podział nieruchomości

obejmujący wydzielenie działek pod drogę publiczną lub pod poszerzenie takiej drogi jest to, że przejście działek pod drogi publiczne z mocy prawa na podstawie art. 98 u.g.n. jest rozstrzygane przez sąd powszechny w sprawie o wpis prawa własności w księdze wieczystej, względnie o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. Dopiero ujawnienie w księdze wieczystej własności podmiotu publicznoprawnego daje podstawy do powoływania się w obrocie prawnym na zdarzenie przejścia działek z mocy prawa na rzecz gmin - por. wyroki NSA z 8.08.2014 r., I OSK 1857/14, LEX nr 1779026, oraz z 21.02.2018 r., I OSK 815/16, LEX nr 2491555”;

- „[p]ostanowienia decyzji w sprawie podziału nieruchomości dotyczące przejścia własności nie mają żadnego znaczenia, gdyż przejście prawa własności dokonuje się nie z mocy decyzji w sprawie podziału, ale z mocy prawa (...). Na przykład to, że w podstawie prawnej decyzji podziałowej nie został powołany art. 98 ust. 1 u.g.n., ani to, że w rozstrzygnięciu tej decyzji nie wskazano o wydzieleniu działki pod drogę publiczną nie oznacza, że wskutek podziału nie nastąpiło wydzielenie działki pod drogę publiczną. Przepis art. 98 ust. 1 u.g.n. określa bowiem wyłącznie skutek podziału nieruchomości dokonanego w trybie art. 93 i n. u.g.n. (...). Istotne jest natomiast, czy z decyzji podziałowej wynika, czy działka gruntu została wydzielona pod drogę publiczną czy też jedynie pod drogę wewnętrzną, która, choć jest ciągiem komunikacyjnym, to jednak nie ma charakteru publicznego. W tym drugim przypadku wydzielone pod drogę działki gruntu nie przechodzą na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa i nie przysługują za nie odszkodowanie”;

- „[z] art. 98 ust. 1 u.g.n. nie wynika, iżby jego zastosowanie można było wiązać z kwestią faktycznych możliwości zagospodarowania gruntu wydzielonego pod poszerzenie drogi publicznej. Nie ma zatem znaczenia dla wydania decyzji podziałowej i przejścia własności gruntu to, czy poszerzenie lub budowa drogi na gruncie wydzielonym na podstawie tego przepisu są przedmiotem realizowanych inwestycji lub

planowanych zamierzeń inwestycyjnych” (E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz aktualizowany do art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, http://lex/lex/content.rpc?reqId=1638531846880_2012496752).

Jednak pierwszym przepisem w rozdziale dotyczącym podziału nieruchomości jest art. 92 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który ma następującą treść:

„Art. 92. 1. Przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha.

2. Za nieruchomości wykorzystywane na cele rolne i leśne uznaje się nieruchomości wykazane w katastrze nieruchomości jako użytki rolne albo grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione, a także wchodzące w skład nieruchomości rolnych użytki kopalne, nieużytki i drogi, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.”.

E. Klat - Górska, charakteryzując określoną w tym przepisie instytucję „podziału geodezyjnego nieruchomości gruntowych”, stwierdziła, między innymi, że „[c]elem postępowania administracyjnego w sprawie podziału nieruchomości gruntowych jest zawsze utworzenie nowych działek ewidencyjnych, rozumianych jako podstawowa jednostka powierzchniowa podziału kraju, służąca potrzebom ewidencji gruntów (podział geodezyjny).

W doktrynie wyjaśniono: <podział geodezyjny jest przygotowywany dla zamierzonego podziału cywilnego (dla zbycia poszczególnych działek jako odrębnych nieruchomości), należy zawczasu zaprojektować drogi wewnętrzne podlegające przyszłemu obciążeniu właściwą służebnością lub zaprojektować

przyszłą służebność drogi koniecznej (art. 93 ust. 3, art. 96 ust. 1, art. 99 u.g.n.)> (tak E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Kraków 2001. Ponadto podkreślono: <Podział taki nie prowadzi sam w sobie do zmiany stanu prawnego nieruchomości, aczkolwiek może być przesłanką podziału cywilnego> (tak A. Cisek, *Strony postępowania w przedmiocie podziału nieruchomości – wybrane zagadnienia* (w:) *Współczesne problemy prawa prywatnego: księga pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Gniewka. Modern problems of private law: essays in honour of Professor Edward Gniewek*, red. J. Gołaczyński, P. Machnikowski, Warszawa 2010, s. 69). Podział ewidencyjny (geodezyjny) nieruchomości polega na innym niż dotychczas ukształtowaniu ewidencyjnym działek gruntu wchodzących w skład nieruchomości. Celem podziału ewidencyjnego (geodezyjnego) jest ewidencyjne wyodrębnienie w ramach jednej nieruchomości większej liczby działek gruntu bez zmiany ich dotychczasowego właściciela (zob. M. Wolanin (w:) J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 513–514, 530).

Podział geodezyjny - inicjowany przez właściciela (wieczystego użytkownika) - ma na celu wydzielenie z nieruchomości gruntowych nowych działek geodezyjnych, które następnie będą mogły być wprowadzone do obrotu prawnego jako odrębne nieruchomości. Skutkiem podziału nie jest zmiana kształtu i wielkości dzielonej nieruchomości. Trzeba bowiem wskazać, że przedmiotem podziału jest nieruchomość gruntowa, a sam podział nie narusza granic zewnętrznych dzielonej nieruchomości (...). Postępowanie w sprawie podziału nieruchomości w żadnym wypadku nie przesądza o funkcji, czy o sposobie zagospodarowania wydzielonych działek bądź o dalszym łączeniu z innymi nieruchomościami. Tym samym trudno przyjąć, że w postępowaniu takim rozstrzyga się w jakikolwiek sposób o sferze prawnej właścicieli nieruchomości przyległych w zakresie, w jakim ich sytuacja prawna kształtowana jest przepisami prawa materialnego” (E. Klat - Górska, *Komentarz*

do art. 92 ustawy o gospodarce nieruchomościami, http://lex/lex/content.rpc?reqId=1638355718903_818438122).

Wreszcie przepis art. 11 ust. 1 - 1b ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma następujące brzmienie:

„Art. 11. 1. 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.

1a. W decyzji dotyczącej wyłączenia z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb, a także gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2-10, oraz gruntów leśnych, przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne określa się obowiązki związane z wyłączeniem.

1b. Wniosek o wyłączenie z produkcji użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego jest wiążący, a decyzja ma charakter deklaratoryjny.”.

W komentarzu do tego przepisu W. Radecki wyjaśnił, między innymi, że „[p]ojęcie wyłączenia gruntów z produkcji jest kategorią normatywną zdefiniowaną w art. 4 pkt 11 u.o.g.r.l. (chodzi o ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych - przyp. wł.), który przez takie wyłączenie nakazuje rozumieć rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntów. Oznacza to, że wyłączenie gruntów z produkcji jest czynnością faktyczną polegającą na rozpoczęciu innego (niż rolne lub leśne) użytkowania. Zasadą jest, że takie wyłączenie jest legalne, jeżeli została wydana ostateczna decyzja zezwalająca na wyłączenie.

Trzeba do tego dodać, iż decyzję zezwalającą na wyłączenie wydaje organ właściwy w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych,

którym, w odniesieniu do gruntów rolnych niewchodzących w skład parku narodowego, jest starosta oraz że jest to zadanie starosty z zakresu administracji rządowej (art. 5 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

W przedmiocie warunków formalnych, jakim musi odpowiadać skarga konstytucyjna, oraz konieczności badania, czy warunki te zostały spełnione, na każdym etapie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym Trybunał wypowiadał się wielokrotnie.

Przykładowo, w uzasadnieniu postanowienia z dnia 5 grudnia 2018 r., w sprawie o sygn. akt SK 25/17, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że *„[w]arunkiem koniecznym merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest (...) przede wszystkim określenie zaskarżonego przepisu, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł o konstytucyjnych prawach lub wolnościach albo obowiązkach skarżącego (zob. art. 53 ust. 1 pkt 1 otpTK) [chodzi o art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - przyp. wł.]. Kwestionowany przepis musi zatem stanowić podstawę prawną ostatecznego rozstrzygnięcia w stosunku do skarżącego.*

Kolejnym, koniecznym warunkiem do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa przysługujące skarżącemu, i w jaki sposób, zostały naruszone przez ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej, wydane na podstawie zaskarżonego przepisu czy przepisów aktu normatywnego (zob. art. 53 ust. 1 pkt 2 otpTK).

Wreszcie, w myśl art. 53 ust. 1 pkt 3 otpTK, skarga konstytucyjna powinna zawierać uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie” (OTK ZU seria A z 2018 r., poz. 76).

Z kolei, w uzasadnieniu postanowienia z dnia 15 października 2019 r., w sprawie o sygn. akt SK 10/19, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „*art. 79 ust. 1 Konstytucji, wyznacza polski model skargi konstytucyjnej, a także określa podstawowe wymagania dotyczące jej konstrukcji, od których spełnienia zależy dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi.*”

Trybunał wyjaśniał już na gruncie art. 79 ust. 1 Konstytucji, że <[d]o zasadniczych przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia wskazywanych przez skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw> (postanowienie z 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101). Skarżący, który jest zobligowany do prawidłowego oznaczenia w skardze konstytucyjnej przedmiotu kontroli (zob. art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p.TK), musi wykazać, że zaskarżone przepisy posiadają taką podwójną kwalifikację, a więc, po pierwsze, że były podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego oraz, po drugie, że to w treści normatywnej tych przepisów tkwi bezpośrednia przyczyna naruszenia określonych w Konstytucji wolności i praw skarżącego (...). Skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. **<Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje w sensie normatywnym treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym>** [podkr. wł.] (postanowienie pełnego składu z 6 lipca 2005 r., sygn. SK 27/04, OTK ZU nr

7/A/2005, poz. 84). Innymi słowy, *istnieć musi ścisły, merytoryczny związek między treścią normatywną zaskarżonej regulacji, treścią wydanego na podstawie tej regulacji ostatecznego rozstrzygnięcia organu władzy publicznej dotyczącego sfery wolności i praw konstytucyjnych skarżącego oraz podniesionym przez skarżącego w skardze konstytucyjnej naruszeniem wolności lub praw konstytucyjnych*” (OTK ZU seria A z 2019 r., poz. 54).

Podobne uwagi, jak w cytowanym wyżej uzasadnieniu postanowienia w sprawie o sygn. akt SK 10/19, Trybunał Konstytucyjny zawarł w uzasadnieniu postanowienia z dnia 3 grudnia 2019 r., w sprawie o sygn. akt SK 19/18, w którym stwierdził, że *„[w]ykorzystanie skargi konstytucyjnej jako instrumentu ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek uzależnione jest od spełnienia przesłanek określonych w Konstytucji (art. 79 ust. 1 Konstytucji) oraz w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: uotpTK). Trzy przesłanki mają konstytutywne znaczenie.*

Pierwsza to naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący. Druga dotyczy uzyskania ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach skarżącego. Trzecia natomiast wymaga wykazania, że to ustawa lub inny akt normatywny, będące podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego, stanowią źródło naruszenia jego wolności lub praw. Zarzut niezgodności z Konstytucją przepisów ustawy bądź innego aktu normatywnego, stanowiących podstawę ostatecznego orzeczenia, musi dotyczyć tych przepisów, które ukształtowały sytuację prawną skarżącego, powodując naruszenie jego konstytucyjnych wolności i praw.

Skarżący musi również w odpowiedni sposób powiązać zaistniałe naruszenie z właściwą normą konstytucyjną, która w danym wypadku jest adekwatnym wzorcem kontroli kwestionowanych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego. Formułując zarzut, skarżący musi zatem wykazać nie tylko,

że jest podmiotem konkretnej konstytucyjnej wolności lub prawa. Cięży na nim obowiązek uprawdopodobnienia, że ta wolność lub prawo zostały faktycznie naruszone, a naruszenie to wynika z treści kwestionowanych przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował jego sytuację prawną. Dopiero kumulatywne spełnienie tak rozumianych przesłanek warunkuje możliwość skutecznego wniesienia, a następnie merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej przez Trybunał. Niedochowanie wskazanych wymogów prowadziłoby do sytuacji, w której skarga konstytucyjna, zamiast środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżącego, stałaby się swoistą formą actio popularis, zbliżoną w swej istocie do wniosku w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm (zob. postanowienie o sygn. SK 15/12; postanowienie z 13 października 2004 r., sygn. Ts 55/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 299 oraz wyrok o sygn. SK 7/06).

*W swoim orzecznictwie Trybunał podkreślał, że w odróżnieniu od wniosków kierowanych przez podmioty wyliczone w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, skarga nie jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli abstrakcyjnej, a więc realizowanej w oderwaniu od płaszczyzny stosowania kwestionowanych przepisów. W konsekwencji skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. **Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny wyznacza treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym. Ustalenie spełnienia tego warunku wymaga oceny w świetle stanu faktycznego, w którym zapadło orzeczenie, i skonfrontowania podstawy prawnej orzeczenia z przedmiotem zaskarżenia (...).***

Jednym z warunków dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej jest zatem jej ścisły związek z konkretnym orzeczeniem sądu albo decyzją organu administracji publicznej. Przedmiotem skargi jest zaś akt normatywny, na

którym odpowiedni organ oparł swoje rozstrzygnięcie (podkr. wł.). Innymi słowy, skarga konstytucyjna pozwala dochodzić ochrony konstytucyjnych praw i wolności każdemu, jeżeli zostały one naruszone przez zastosowanie w jego indywidualnej sprawie aktu normatywnego (przepisu) niezgodnego z Konstytucją, a naruszenie ma źródło w treści normatywnej zakwestionowanej regulacji. Skarżący nie może natomiast w drodze skargi kwestionować konstytucyjności aktów normatywnych niestanowiących podstawy indywidualnego rozstrzygnięcia w jego sprawie” (OTK ZU seria A z 2019 r., poz. 69).

Powracając na grunt skargi konstytucyjnej M. Ś., należy dojść do wniosku, że niekonstytucyjności zaskarżonej normy Skarżący w istocie upatruje w braku zapewnienia działce gruntu stanowiącej jego własność, a wydzielonej w procedurze podziału nieruchomości rolnej, praktycznego dostępu do drogi publicznej **przez zaniechanie zobowiązania gminy do wyłączenia z produkcji rolnej działki gruntu przeznaczonej pod drogę publiczną**, czyli, inaczej mówiąc, naruszenie wzorców konstytucyjnej kontroli Skarżący **wiąże z niedostatkami treściowym zaskarżonej regulacji, polegającym na braku normy**, która nakładałaby na gminę obowiązek wyłączenia z produkcji rolnej działki gruntu (działki rolnej) przeznaczonej pod drogę publiczną, a przekazanej gminie w następstwie wydania decyzji o zatwierdzeniu projektu podziału nieruchomości.

Wszak, w ocenie Skarżącego, nie wystarczy „zapewnienie «hipotetycznego» dostępu do drogi publicznej w czasie procedury podziału nieruchomości” (*vide - petitum* skargi konstytucyjnej).

Niemniej jednak przedmiotem kontroli Skarżący uczynił normę wywodzoną z trzech przepisów, z których tylko art. 93 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami mógł stanowić i w rzeczywistości stanowił podstawę ostatecznego orzeczenia w sprawie Skarżącego, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Trzeba bowiem pamiętać, że skutki prawne wymienione w **art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami**, o czym wcześniej była mowa, „w postaci utraty własności lub prawa użytkowania wieczystego działek wydzielonych pod drogi publiczne **nie są przedmiotem rozstrzygnięcia decyzji zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości, ale są następstwem wydania tej decyzji** (podkr. wł.). Przejście prawa własności **następuje bowiem w tym przypadku z mocy samego prawa** (podkr. wł.), a wpis prawa własności w księdze wieczystej ma charakter deklaratoryjny” (*vide* - E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz aktualizowany do art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami, op. cit.*).

Odnosnie natomiast do art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, należy zacząć od przypomnienia, że o ile „celem postępowania administracyjnego w sprawie podziału nieruchomości gruntowych jest zawsze utworzenie nowych działek ewidencyjnych, rozumianych jako podstawowa jednostka powierzchniowa podziału kraju, służąca potrzebom ewidencji gruntów (podział geodezyjny)” [*vide* - E. Klat - Górska, *Komentarz do art. 92 ustawy o gospodarce nieruchomościami, op. cit.*], o tyle celem postępowania administracyjnego, o którym mowa w art. 11 i n. ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jest wyłączenie gruntów z produkcji po to, aby umożliwić rozpoczęcie innego - niż (dotychczasowe) rolnicze lub leśne - użytkowania wyłączonych gruntów.

Jednak w sprawie, na tle której sformułowano skargę konstytucyjną, nie chodziło o kontrolę decyzji organu w przedmiocie wyłączenia gruntów z produkcji rolnej (lub leśnej).

W wyroku z dnia 3 października 2019 r. Naczelny Sąd Administracyjny wyraźnie bowiem stwierdził, o czym wcześniej też była mowa, iż „Sąd I instancji dokonał prawidłowej wykładni art. 93 ust. 3 u.g.n. (chodzi o ustawę o gospodarce nieruchomościami - przyp. wł.). Natomiast **nie stosował, jak też organy nie stosowały, art. 11 ust. 1 uogril (chodzi o ustawę o ochronie gruntów rolnych**

i leśnych - przyp. wł.), co prowadzi do wniosku, że nie była możliwa z ich strony błędna interpretacja tego przepisu (podkr. wł.)” [uzasadnienie wyroku NSA w sprawie o sygn. akt I OSK 336/18, *op. cit.*].

Zatem skoro Skarżący zaskarżoną normę wywodzi jednocześnie z trzech przepisów, a mianowicie z art. 93 ust. 3 i art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gdy tymczasem sprawa, na tle której sformułowano skargę konstytucyjną, dotyczyła jedynie podziału nieruchomości i, spośród trzech wyżej wymienionych przepisów, podstawę wydanego w tejże sprawie ostatecznego orzeczenia, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji (wyroku NSA z dnia października 2019 r. o oddaleniu skargi kasacyjnej M. Ś. od wyroku WSA z dnia października 2017 r. w sprawie ze skargi M. Ś. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w przedmiocie odmowy stwierdzenia nieważności **decyzji zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości**), mógł stanowić (i stanowił) **tylko art. 93 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami**, to należało dojść do wniosku, że skarga konstytucyjna M. Ś. nie spełnia warunku formalnego polegającego na tym, że *„kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje w sensie normatywnym treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym”* (*vide* - uzasadnienie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 października 2019 r., w sprawie o sygn. akt SK 10/19, *op. cit.*).

Trzeba pamiętać też o tym, że jedną z konsekwencji, wyrażonej w art. 67 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, zasady związania Trybunału przy orzekaniu „zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym albo skardze konstytucyjnej” jest **niemożność samodzielnego określania przez Trybunał Konstytucyjny przedmiotu kontroli.**

Reasumując, należy stwierdzić, że postępowanie w przedmiocie kontroli zgodności art. 93 ust. 3 w związku z art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych 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”, z powołanymi w *petitum* skargi konstytucyjnej wzorcami kontroli podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Z tych względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernáňd
Zastępca Prokuratora Generalnego