



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 1 marca 2016 r.

Pozycja 137

POSTANOWIENIE

z dnia 3 grudnia 2015 r.

Sygn. akt Ts 205/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej A. i M. W. w sprawie zgodności:

art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2014 r. poz. 700, ze zm.) z art. 2, art. 10 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 i art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 29 maja 2015 r. (data nadania) A. i M. W. (dalej: skarżący) zakwestionowali zgodność art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2014 r. poz. 700, ze zm.; dalej: s.w.g.) z art. 2, art. 10 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 i art. 87 ust. 1 Konstytucji. W ocenie skarżących kwestionowany przepis – zawierający definicję rozłogu gruntów – narusza prawo własności nieruchomości rolnych obejmujące uprawnienie do złożenia wniosku o przeprowadzenie scalenia nieruchomości rolnych.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. 3 grudnia 2010 r. skarżący złożyli do Starosty w K. wniosek o przeprowadzenie scalenia gruntów znajdujących się w obrębach M. i S. W toku postępowania wniosek został zmodyfikowany w ten sposób, że obszar mający być przedmiotem scalenia ograniczono do łąk znajdujących się w obrębie S.

Starosta w K., po ponownym rozpatrzeniu wniosku skarżących, w decyzji z listopada 2012 r. odmówił wszczęcia z urzędu postępowania scaleniowego obejmującego grunty położone nad B., wchodzące w skład obrębu geodezyjnego S., (poprzednia decyzja starosty, z października 2011 r., została uchylona przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w S., w decyzji z lipca 2012 r., gdyż brakowało we wniosku podpisu M.W. oraz pełnomocnictwa). Organ ten uznał, że scalenie działek objętych wnioskiem nie poprawi warunków gospodarowania, ponieważ znajdują się one w granicach obszaru specjalnej ochrony ptaków „Natura 2000”. Ponadto podniósł on, że skarżący nie posiadają zabudowy związanej z prowadzeniem gospodarstwa rolnego ani w obrębie S., ani w obrębie sąsiednim, a tylko osoby posiadające

takie grunty są legitymowane do wystąpienia z wnioskiem na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 3 s.w.g. Wskazał też, że przepis ten uzależnia złożenie wniosku od uprzedniego uzyskania opinii rady sołeckiej, a Rada Sołecka w S. zaopiniowała wniosek o przeprowadzenie scalenia negatywnie, zaś rolnicy zdecydowanie nie wyrazili zgody na scalenie na wskazanym przez skarżących obszarze.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w S., rozpatrzywszy odwołanie skarżących, w decyzji ze stycznia 2013 r. utrzymało zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji w mocy.

Następnie, wyrokiem z maja 2013 r. skargę skarżących na decyzję organu odwoławczego oddalił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. Sąd podzielił ocenę organów, zgodnie z którą inicjatorem scalenia może być tylko osoba, której grunty wymagają poprawienia rozłogu, a skarżący tej przesłanki nie spełniają, bo nie posiadają zabudowy w rejonie postulowanego scalenia. Ponadto dodał, że w wyniku scalenia doszłoby do pogorszenia warunków gospodarowania innych uczestników postępowania. Opinia rady sołectwa nie dopuszczała żadnej opcji scalenia i wskazywała na możliwość pokrzywdzenia dotychczasowych właścicieli gruntów, gdyby scalenie takie przeprowadzono.

Skargę kasacyjną, którą od tego wyroku wywiedli skarżący, oddalił Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z marca 2015 r.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 138 w zw. z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) z dniem 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy w postępowaniu przed Trybunałem w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe, tzn. przepisy ustawy o TK. Rozpatrywana skarga konstytucyjna została wniesiona przed dniem wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r., dlatego do jej wstępnej kontroli zastosowanie mają przepisy ustawy o TK.

2. Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony wolności lub praw. Musi ona spełniać przesłanki jej dopuszczalności, które zostały określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowane w ustawie o TK. Zgodnie z przywołanymi regulacjami skarga powinna spełniać wymogi określone dla pisma procesowego, a nadto zawierać: dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach określonych w Konstytucji i wobec którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone; a także uzasadnienie wraz z dokładnym opisem stanu faktycznego. Z wyżej przytoczonych przepisów wynika, że zarzuty sformułowane w skardze muszą uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co oznacza konieczność wywiedzenia z zaskarżonych przepisów określonej normy, wskazanie właściwych wzorców konstytucyjnych wyrażających prawa podmiotowe przysługujące osobom fizycznym bądź prawnym i – przez porównanie treści wynikających z obu regulacji – wykazanie ich wzajemnej niezgodności.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego rozpatrywana skarga konstytucyjna nie spełnia powyższych wymagań.

3. Zakwestionowany przez skarżących art. 1 ust. 2 pkt 3 s.w.g. stanowi, że „Ilekcio w ustawie jest mowa o (...) rozłogu gruntów – rozumie się przez to rozmieszczenie gruntów gospodarstwa rolnego w stosunku do gruntów zabudowanych”. Skarżący uważają, że przepis ten narusza ich prawo własności nieruchomości rolnej (art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji), którego elementem jest uprawnienie właścicieli do uczestniczenia w scalaniu gruntów (złożenia wniosku o przeprowadzenie scalenia), i zasadę równej ochrony tak rozumianej własności, różnicuje bowiem właścicieli nieruchomości rolnych według kryterium posiadania zabudowań (art. 32 ust. 1 i 2 w zw. z art. 64 ust. 2 Konstytucji). Zdaniem skarżących wprowadzenie (na mocy art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów; Dz. U. Nr 185, poz. 1097) w art. 1 ust. 2 pkt 3 s.w.g. definicji rozłogu gruntów było nieproporcjonalne (art. 31 ust. 3 Konstytucji), ponieważ wykluczenie scalania w przypadkach, w których prowadziłoby ono do odsunięcia gruntów od własnych zabudowań, można było osiągnąć inną zmianą przepisów s.w.g.

Odnosząc się do tak sformułowanego zarzutu, Trybunał zauważa, że skarżący upatrują naruszenie swoich konstytucyjnych praw w tym, że nie mogli skutecznie wystąpić z wnioskiem o wszczęcie postępowania scaleniowego z urzędu. Tymczasem kwestionowany przez skarżących art. 1 ust. 2 pkt 3 s.w.g. zawiera jedynie definicję rozłogu gruntów, nie obejmuje zaś regulacji dotyczącej legitymacji do wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania scaleniowego z urzędu, a więc nie był *per se* przepisem decydującym o konstytucyjnych wolnościach i prawach skarżących. Zdaniem Trybunału prawidłowo sformułowany zarzut powinien obejmować oprócz art. 1 ust. 2 pkt 3 s.w.g. także art. 4 ust. 1 pkt 3 s.w.g., zgodnie z którym postępowanie scaleniowe może być wszczęte z urzędu po uprzednim uzyskaniu opinii rady sołeckiej, a także działających na terenie danej wsi społeczno-zawodowych organizacji rolników, jeżeli o scalenie wystąpi z wnioskiem osoba, której grunty wymagają poprawienia rozłogu, a jednocześnie scalenie to nie pogorszy warunków gospodarowania innym uczestnikom postępowania. Podstawą prawną uznania, że z wnioskiem o wszczęcie z urzędu postępowania scaleniowego może wystąpić osoba, której grunty wymagają poprawienia rozłogu, czyli rozmieszczenia gruntów gospodarstwa rolnego w stosunku do gruntów zabudowanych, jest bowiem art. 4 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 3 s.w.g.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na to, że ze względu na stopień złożoności stosunków prawnych do rzadkości należą sytuacje, w których orzeczenie o wolnościach bądź prawach skarżącego opiera się na normie prawnej wyprowadzonej tylko z jednej jednostki redakcyjnej aktu prawnego. Organy władzy publicznej, aby określić zakres uprawnień bądź obowiązków adresatów prawa, muszą współstosować wiele przepisów. Było tak również w przypadku skarżących i z tego powodu zarzucenie niekonstytucyjności tylko art. 1 ust. 2 pkt 3 s.w.g. okazało się niewystarczające.

Ze względu na zasadę skargowości obowiązującą – na podstawie art. 66 ustawy o TK – w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej to skarżący musi wskazać regulację, która determinowała kierunek ostatecznego – w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji – orzeczenia wydanego w jego sprawie i która narusza jego wolności lub prawa określone w Konstytucji. Zatem to skarżący określa granice zaskarżenia, a Trybunał Konstytucyjny może działać jedynie w zakresie wyznaczonym przez skarżącego. Trybunał nie jest władny samodzielnie precyzować czy uzasadniać ogólnikowo sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności (zob. orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., K 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6).

Z powodu powyższego uchybienia Trybunał uznał, że skarżący nie spełnili wymogu przewidzianego w art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, tj. nie określili dokładnie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o ich wolnościach lub prawach albo o obowiązkach określonych w Konstytucji. W związku z tym Trybunał postanowił odmówić nadania dalszego biegu rozpatrywanej skardze.

4. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego analizowana skarga konstytucyjna zawiera także uchybienia dotyczące wzorców kontroli. Trybunał przypomina, że – jak wynika z art. 79 ust. 1 Konstytucji – wzorcami kontroli w sprawie zainicjowanej złożeniem skargi konstytucyjnej mogą być tylko przepisy wyrażające wolności lub prawa skarżącego (zob. postanowienia pełnego składu TK z: 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225; 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60; 16 lutego 2009 r., Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23). Orzecznictwo w tym zakresie jest utrwalone, a Trybunał nie widzi podstaw do zmiany przyjętego poglądu.

4.1. Wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego (oraz inne zasady, w tym zasada przyzwoitej legislacji) nie jest samoistnym źródłem praw podmiotowych, których ochrony skarżący mogliby się domagać za pomocą skargi konstytucyjnej. Wyznacza ona jedynie standard kreowania wolności i praw przez ustawodawcę oraz korzystania z nich, nie wprowadzając konkretnej wolności czy konkretnego prawa (zob. postanowienia TK z 10 stycznia 2001 r., Ts 72/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 12 oraz 20 lutego 2008 r., SK 27/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 22). Naruszenie zasad zawartych w art. 2 Konstytucji (w odniesieniu do konkretnego prawa podmiotowego) może uzasadniać zarzut niedopuszczalnego wkroczenia przez władzę publiczną w sferę konstytucyjnie chronionych wolności i praw jednostki, jednak obowiązkiem skarżącego jest określenie sposobu, w jaki zaskarżony przepis, będący podstawą ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, naruszył jego konstytucyjne wolności lub prawa. Samo odwołanie się do zasad przyzwoitej legislacji nie jest wystarczające (zob. wyroki TK z 10 lipca 2000 r., SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144 oraz 12 grudnia 2005 r., SK 20/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 133; a także postanowienia TK z 26 czerwca 2002 r., SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53 oraz 17 lutego 1999 r., Ts 154/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 34).

Niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu, które wywołuje niepewność u jego adresatów co do ich praw i obowiązków, może być uznane za naruszające wymagania konstytucyjne. Aby stwierdzić, czy dany przepis jest niejasny, należy uprzednio ustalić, czy powoduje on trudności w interpretacji i stosowaniu. Podstawowym tego wyznacznikiem jest w takim przypadku zróżnicowanie poszczególnych rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach wydanych na podstawie tego samego przepisu. Tymczasem skarżący oparli swoją opinię o tym, że kwestionowany przepis nie pozwala na jednolitą wykładnię i stosowanie, wyłącznie na swoim subiektywnym przekonaniu. Nie wskazali żadnych orzeczeń sądowych pozwalających uznać, że art. 1 ust. 2 pkt 3 s.w.g. jest przyczyną rozbieżności w orzecznictwie. Tymczasem wątpliwości co do wykładni tego przepisu nie miały ani orzekające w sprawie organy, ani sądy administracyjne, a zwłaszcza Naczelny Sąd Administracyjny, który, analizując definicję pojęcia poprawienia rozłogu, stwierdził, że „brzmienie przepisu jest, wbrew twierdzeniom skargi kasacyjnej, jednoznaczne i nie nasuwa wątpliwości” (s. 9 uzasadnienia wyroku NSA).

4.2. Skarżący nieprawidłowo uczynili art. 10 i art. 87 ust. 1 Konstytucji wzorcami kontroli w tej sprawie. Ich zdaniem niejasność art. 1 ust. 2 pkt 3 s.w.g. prowadzi do naruszenia art. 10 i art. 87 ust. 1 Konstytucji, stwarza bowiem możliwość „wyprowadzania z niego nieistniejących norm prawnych”. W przekonaniu skarżących Naczelny Sąd Administracyjny w ich sprawie wywiódł z kwestionowanego przepisu taką nieistniejącą normę, gdyż uznał, że rozłóg gruntów oznacza rozmieszczenie gruntów danego gospodarstwa rolnego w stosunku do gruntów zabudowanych, a w konsekwencji że z wnioskiem o scalenie może wystąpić tylko osoba, która posiada zabudowania w rejonie scalania.

Artykuł 10 Konstytucji stanowi, że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej,

natomiast że władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą – sądy i trybunały. Zgodnie zaś z art. 87 ust. 1 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Z przytoczonych przepisów ustawy zasadniczej wynika, że nie statuują one żadnych praw podmiotowych, których ochrony skarżący mogliby oczekiwać w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Dlatego też nie mogą one być wzorcami kontroli w ich sprawie.

5. Na marginesie Trybunał zauważa, że przyczyną odmowy wszczęcia postępowania scaleniowego był nie tylko stwierdzony przez organy i sądy brak legitymacji skarżących do wystąpienia z wnioskiem. Organy administracji dokonały wszechstronnej analizy ich wniosku i uznały, że w tym wypadku „scalanie nie ma ani racjonalnego, ani ekonomicznego uzasadnienia” (s. 7 decyzji Starosty w K.). Z ich ustaleń wynikało ponadto, że właściciele i posiadacze gruntów w miejscowości S. nie są zainteresowani scaleniem gruntów. Każdy z rolników „doprowadził bowiem swoje grunty do odpowiedniej kultury” i chce je zachować, a ponadto pobierają oni opłaty obszarowe i rolno-środowiskowe, w związku z czym przez pięć lat nie mogą zmieniać oznaczeń swoich działek (s. 4 decyzji Starosty w K.). Według tych organów działki skarżących są natomiast słabymi jakościowo użytkami zielonymi (teren trudnodostępny, grząski, podmokły), a ich scalenie nie doprowadzi do poprawy warunków gospodarowania. Trybunał podkreśla, że skarżący złożyli wniosek o wszczęcie postępowania scaleniowego, które następuje z urzędu i uzależnione jest od uznania administracyjnego. Organ w ramach tegoż uznania ma prawo zdecydować, czy postępowanie takie jest zasadne, i odmówić wszczęcia postępowania, nawet jeśli spełnione są przesłanki przewidziane w art. 4 ust. 1 pkt 3 s.w.g. W sprawie skarżących organ jednoznacznie wyraził swoją negatywną opinię w odniesieniu do potrzeby postulowanego przez skarżących scalania i przedstawił w decyzji obszerną argumentację wskazującą na przyczyny takiej jego opinii. Z tego powodu, w ocenie Trybunału, nawet jeśli skarżący objęliby zakresem zaskarżenia także art. 4 ust. 1 pkt 3 s.w.g., to nie zmieniłoby to stanu rzeczy, jako że nie wykazali sposobu ewentualnego naruszenia ich praw podmiotowych (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

6. Ze wszystkich wskazanych powodów Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o TK, odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.