



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 18 kwietnia 2023 r.

Pozycja 37

POSTANOWIENIE

z dnia 30 marca 2023 r.

Sygn. akt SK 50/21

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Justyn Piskorski – przewodniczący
Piotr Pszczółkowski – sprawozdawca
Bartłomiej Sochański
Jakub Stelina
Michał Warciński,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 30 marca 2023 r., skargi konstytucyjnej M.Ś. o zbadanie zgodności:

art. 93 ust. 3 w związku z art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65) w związku 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) 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 (...) 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. 1-3, art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji,
- b) art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1-3, art. 22, art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 13 lutego 2020 r. M.Ś. (dalej: skarżący) wniósł do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że art. 93 ust. 3 w związku z art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65; obecnie: Dz. U. z 2023 r. poz. 344; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami, u.g.n.) w związku 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; obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 2409; dalej: u.g.r.l.) – w zakresie, w jakim przez nieprecyzyjne sformułowanie treści przepisu umożliwia przyjęcie różnych sposobów wykładni pojęcia „dostęp do drogi publicznej”, w tym i taki, że wystarczy zapewnienie „hipotetycznego” dostępu do drogi publicznej w czasie procedury podziału nieruchomości – jest niezgodny z:

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

1.1. Skarżący – osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą (działalność deweloperską) – nabył w lutym 2016 r. w celu realizacji inwestycji budowlanej własność działki wyodrębnionej w wyniku podziału nieruchomości rolnej, dokonanego na wniosek poprzedniego właściciela. Zgodnie z treścią decyzji podziałowej oraz aktu notarialnego sprzedaży gruntu, nabyta nieruchomość miała posiadać dostęp do drogi publicznej.

7 lipca 2016 r. skarżący otrzymał decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na budowę ze względu na brak dostępu nabytej działki do drogi publicznej. W związku z tym skarżący złożył do samorządowego kolegium odwoławczego wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji podziałowej. Wniosek ten nie został uwzględniony (decyzja z 12 stycznia 2017 r.), podobnie jak nie został uwzględniony wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (decyzja z 18 kwietnia 2017 r.). Zdaniem organu odwoławczego, w chwili wydawania decyzji podziałowej działka nabyta później przez skarżącego posiadała dostęp do drogi gminnej za pośrednictwem działki wydzielonej pod drogę publiczną dojazdową.

Wyrokiem z 18 października 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. oddalił skargę skarżącego na decyzję z 18 kwietnia 2017 r., stwierdzając, że nie doszło do rażącego naruszenia prawa podczas wydawania decyzji podziałowej, skoro był zapewniony dostęp do drogi publicznej, niemający – wbrew twierdzeniom skarżącego – „hipotetycznego” charakteru. Sąd wyjaśnił, że do oceny dopuszczalności podziału nieruchomości istotne jest to, czy projektowane do wydzielenia działki gruntu mają dostęp do drogi publicznej, a nie to, czy droga jest już faktycznie wybudowana albo czy istnieje możliwość faktycznego wykorzystania działki drogowej jako drogi w dniu wydania decyzji podziałowej. Na ocenę legalności decyzji podziałowej nie mogło mieć zatem wpływu późniejsze zachowanie gminy, która nie podjęła działań w celu realizacji drogi publicznej i zapewnienia realnego skomunikowania działek budowlanych. Zaniechania gminy w realizacji ustawowego obowiązku zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie korzystania z dróg gminnych zgodnie z ustaleniami planu miejscowego nie mogą rzutować na ocenę zgodności z prawem decyzji podziałowej.

Skarga kasacyjna wniesiona przez skarżącego na wyrok sądu pierwszej instancji została oddalona przez Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 3 października 2017 r. Naczelny Sąd Administracyjny podtrzymał stanowisko, że w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji podziałowej nie mogło podlegać badaniu to, czy projektowana droga została zrealizowana lub stała się przedmiotem działań inwestycyjnych gminy. Zauważył przy tym, że argumenty skarżącego nie odnosiły się bezpośrednio do treści normatywnej art. 93 ust. 3

u.g.n., lecz stanowiły postulaty *de lege ferenda* dotyczące uwzględnienia okoliczności faktycznego zagospodarowania gruntu wydzielonego pod drogę publiczną. Skarżący kwestionował w istocie brak przyznania mu narzędzi prawnych pozwalających na wyegzekwowanie obowiązku gminy polegającego na realizacji inwestycji w postaci zaprojektowanej drogi publicznej, jednak problem ten był poza zakresem sprawy podlegającej kontroli sądu pierwszej instancji.

1.2. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący wskazał, że przewidziana w skarżonych przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami procedura podziału nieruchomości nie zapewnia dostatecznej ochrony prawa własności właściciela działki powstałej w wyniku podziału nieruchomości rolnej w sytuacji, gdy użytkowanie działki wydzielonej pod drogę publiczną na gruncie rolnym w celach innych niż rolne wymaga – ze względu na wysoką klasę bonitacyjną gleby – dodatkowo przeprowadzenia procedury wyłączenia jej z produkcji rolnej. Do czasu przeprowadzenia takiej procedury właściciel działki „w środku pola” nie może korzystać z przysługującego mu prawa własności. Jednocześnie przepisy prawa nie nakładają na właściciela działki wydzielonej pod drogę publiczną (tj. gminę) żadnego terminu przeprowadzenia procedury „odrolnienia”; nie przyznają też osobom trzecim prawa żądania wszczęcia takiego postępowania.

Skarżący wskazał, że nie tylko nie może zbudować działki budowlanej nabytej w celach inwestycyjnych, lecz także nie ma możliwości zgodnego z prawem dojścia (dojazdu) do swojej nieruchomości, ponieważ właściciel nieruchomości wydzielonej pod drogę publiczną – organ administracji publicznej, jakim jest gmina – nie wyłączył jej z produkcji rolnej. Jest tak dlatego, że przepisy prawa nie nakładają na organ administracji publicznej, na którego rzecz przechodzi z mocy prawa własność działki wydzielonej pod drogę publiczną, żadnych obowiązków związanych z udostępnieniem działki drogowej do korzystania przez właścicieli sąsiadujących działek powstałych w wyniku procedury podziałowej.

1.3. W piśmie procesowym z 7 września 2020 r. skarżący przedstawił dodatkowe wyjaśnienia dotyczące zarzutów podniesionych w skardze konstytucyjnej. Stwierdził, że ustawodawca, konstruując normę prawną dotyczącą podziału nieruchomości rolnej o chronionej klasie bonitacyjnej, w wyniku którego dochodzi do wydzielenia działki pod drogę publiczną, powinien uwzględnić konstytucyjne prawo własności w taki sposób, aby sprzedaż wydzielonych działek nie prowadziła do ograniczenia w dysponowaniu prawem własności, lecz umożliwiała dokonanie zabudowy i korzystanie z działki drogowej przeznaczonej pod drogę publiczną. Zdaniem skarżącego, powinny zostać przewidziane rozwiązania prawne umożliwiające właścicielowi podzielonej nieruchomości, której część przeszła na własność jednostki samorządu terytorialnego z mocy prawa z przeznaczeniem pod drogę publiczną, uruchomienia procedury pozwalającej na udostępnienie tej działki drogowej na rzecz nabywcy nieruchomości.

2. W piśmie z 16 listopada 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Trybunał Konstytucyjny, że postanowił nie przystępować do niniejszego postępowania.

3. W piśmie z 10 grudnia 2021 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie oraz wniósł o umorzenie postępowania wobec niedopuszczalności wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę na to, że w niniejszej sprawie skarżący zakwestionował niedostatek treściowy regulacji prawnej, polegający na braku normy, która nakładałaby na gminę obowiązek wyłączenia z produkcji rolnej działki gruntu (działki rolnej) przeznaczonej pod drogę publiczną, przekazanej gminie na skutek wydania decyzji o zatwierdze-

niu projektu podziału nieruchomości. Jednocześnie jednak skarżący wskazał w *petitum* skargi jako przedmiot zaskarżenia trzy powiązane ze sobą przepisy, z których tylko art. 93 ust. 3 u.g.n. był zastosowany jako podstawa prawna ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie dotyczącej stwierdzenia nieważności decyzji podziałowej. Niemniej przepis ten nie determinował treści rozstrzygnięcia będącego podstawą skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym. Natomiast skutki prawne, o których mowa w art. 98 ust. 1 u.g.n., polegające na przejściu *ex lege* na własność gminy działki gruntu wydzielonej pod drogę publiczną, nie są przedmiotem rozstrzygnięcia w decyzji zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości, lecz są następstwem wydania takiej decyzji. Z kolei przedmiotem unormowania w art. 11 ust. 1 u.g.r.l. jest wyłączenie gruntów z produkcji rolnej po to, aby umożliwić rozpoczęcie innego niż dotychczasowe (rolnicze) użytkowania tych gruntów. W sprawie skarżącego organy, dokonując kontroli decyzji podziałowej, nie stosowały tego przepisu.

Prokurator Generalny przypomniał jednocześnie, że Trybunał Konstytucyjny – z uwagi na zasadę związania go zakresem zaskarżenia – nie może samodzielnie określić przedmiotu kontroli.

4. W piśmie z 27 stycznia 2023 r. Marszałek Sejmu, działając w imieniu Sejmu, zajął stanowisko w sprawie oraz wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny.

Marszałek Sejmu zwrócił przede wszystkim uwagę na to, że – zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału – przesłankę dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej stanowi aktualność naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych skarżącego. Naruszenie tych praw lub wolności nie może być potencjalne, lecz musi mieć charakter osobisty, bezpośredni i aktualny. Tymczasem z ustaleń, jakie poczynił Marszałek Sejmu, wynika, że skarżący wykonał prawo zabudowy na działkach, które nabył, powstałych w wyniku podziału działki rolnej poprzedniego właściciela. Na tych wydzielonych i odsprzedanych skarżącemu działkach wzniesione zostały budynki mieszkalne, a następnie własność lokali została sprzedana przez skarżącego. Dlatego też zarzut skarżącego, dotyczący naruszenia konstytucyjnego prawa własności polegającego na pozbawieniu prawnej możliwości wykonania prawa zabudowy, nie był aktualny już w chwili wnoszenia skargi konstytucyjnej do Trybunału.

Marszałek Sejmu wskazał również, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie uczynione zostało w istocie niepodlegające kontroli Trybunału zaniechanie ustawodawcze. Uzasadnienie skargi konstytucyjnej koncentrowało się bowiem na kwestii braku gwarancji prawnych urządzenia drogi gminnej na nieruchomości, która przeszła na własność gminy na mocy art. 98 ust. 1 u.g.n., została przeznaczona na drogę publiczną w planach zagospodarowania przestrzennego i jest jednocześnie gruntem rolnym. Skarżący domaga się od Trybunału przyznania mu roszczenia o wybudowanie drogi publicznej przez gminę, a także roszczenia wobec gminy o odrolnienie gruntów rolnych. Tymczasem podstawową zasadą konstytucyjną jest zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, która dotyczy w szczególności realizacji zadań własnych. W tej sferze jednostki samorządu terytorialnego mają zagwarantowaną swobodę decydowania o zakresie i sposobie realizacji zadania własnego. Sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, gminnych dróg, ulic, mostów i placów oraz organizacji ruchu drogowego należą do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym. Niemniej z obowiązku budowy i utrzymania dróg gminnych nie wynika uprawnienie indywidualnego podmiotu do żądania wybudowania przez gminę określonej drogi. Innymi słowy, przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określonego terenu pod drogę wewnętrzną nie oznacza, że właściciel tego terenu ma obowiązek tę drogę zrealizować. To, czy, w jakim terminie i w jakim zakresie taka inwestycja zostanie zrealizo-

wana, zależy od decyzji jednostki samorządu terytorialnego. Z tych względów, zdaniem Marszałka Sejmu, zakwestionowany przez skarżącego brak roszczenia inwestora inwestycji nie-drogowej o wybudowanie drogi gminnej jest celowym działaniem ustawodawcy, chroniącym samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań własnych.

Marszałek Sejmu stwierdził ponadto, że zaskarżona przez skarżącego norma prawna, rekonstruowana z art. 93 ust. 3 i art. 98 ust. 1 u.g.n. oraz art. 11 ust. 1 u.g.r.l. nie stanowiła podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia sądowego wydanego w sprawie skarżącego, na kanwie której wniesiona została skarga konstytucyjna. Sprawa ta dotyczyła bowiem jedynie kwestii legalności decyzji podziałowej w świetle art. 93 ust. 3 u.g.n. Przedmiotem rozstrzygnięcia nie były okoliczności przejścia działki drogowej na własność gminy ani kwestia jej odrolnienia. Ani organy administracji, ani sądy administracyjne nie stosowały zatem art. 98 ust. 1 u.g.n. oraz art. 11 ust. 1 u.g.r.l.

5. Postanowieniem z 29 września 2021 r., sygn. Ts 33/20 (OTK ZU B/2021, poz. 144), Trybunał Konstytucyjny nadał skardze konstytucyjnej M.Ś. dalszy bieg.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot zaskarżenia oraz treść zarzutów skarżącego.

1.1. W *petitum* skargi konstytucyjnej z 13 lutego 2020 r. M.Ś. (dalej: skarżący) wskazał jako przedmiot zaskarżenia art. 93 ust. 3 w związku z art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65; obecnie: Dz. U. z 2023 r. poz. 344; dalej: u.g.n.) w związku 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; obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 2409; dalej: u.g.r.l.).

Art. 93 ust. 3 u.g.n., oznaczony jako podstawowy przedmiot zaskarżenia, stanowi, że: „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 [u.g.n.]”.

Art. 98 ust. 1 u.g.n., wskazany jako przepis związkowy, przewiduje z kolei, że: „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”.

W myśl zaś drugiego z przepisów wskazanych w *petitum* skargi w związku z art. 93 ust. 3 u.g.n. – tj. art. 11 ust. 1 u.g.r.l.: „Wyłączenie z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb, oraz użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego, a także gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2-10, oraz gruntów leśnych, przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne – może nastąpić po wydaniu decyzji zezwalających na takie wyłączenie”;

1.2. Jak wynika z *petitum* skargi konstytucyjnej, art. 93 ust. 3 u.g.n. (odczytywany w związku z art. 98 ust. 1 u.g.n. i art. 11 ust. 1 u.g.r.l.) nie został zakwestionowany w całości, lecz w zakresie, w jakim „poprzez nieprecyzyjne sformułowanie treści przepisu umożliwia przyjęcie różnych sposobów wykładni pojęcia «dostęp do drogi publicznej», w tym taki (...), 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 – [tj.] wyłączenia z produkcji rolnej (...) przez właściciela wydzielonej działki pod drogę publiczną (tu: organ administracji publicznej), które to działania są całkowicie zależne od woli tego organu”.

1.3. Trybunał, na podstawie analizy uzasadnienia skargi konstytucyjnej, stwierdził, że argumentacja przedstawiona przez skarżącego koncentrowała się na braku określonych rozwiązań prawnych, koniecznych – zdaniem skarżącego – dla zapewnienia ochrony prawa własności nabywcy działek powstałych w wyniku podziału nieruchomości. W ocenie skarżącego, „procedura podziału nieruchomości przewidziana w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami nie przewiduje żadnej ochrony prawnej czy gwarancji realizacji prawa własności przez właściciela nowopowstałej działki, w sytuacji wydzielenia działki pod drogę publiczną na gruntach rolnych lub leśnych, które w związku z zamiarem ich użytkowania w celach nierolnych lub nieleśnych wymagają dodatkowo przeprowadzenia procedury wyłączenia z produkcji rolnej” (skarga konstytucyjna, s. 7). Naruszenie wskazanych przez skarżącego praw konstytucyjnych (m.in. prawa własności oraz swobody działalności gospodarczej) miałyby wynikać stąd, że przepisy prawa „nie nakładają na organy administracji publicznej, na których rzecz przechodzi z mocy prawa własność działki wydzielonej pod drogę publiczną, żadnych obowiązków związanych z udostępnieniem działki drogowej do korzystania na ten cel na rzecz właścicieli wydzielonych działek” (tamże, s. 8). Zdaniem skarżącego, „konstruując normę prawną dotyczącą podziału nieruchomości rolnej o chronionej klasie bonitacyjnej, w wyniku której dochodzi do wydzielania 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” (pismo skarżącego z 7 września 2020 r., s. 4 i 5). „Brak konkretnych regulacji we wskazanym w skardze zakresie doprowadziło 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” (tamże, s. 7).

2. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

2.1. Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny miał obowiązek – również na obecnym etapie postępowania – zbadać, czy skarga ta spełnia wszystkie wymagania formalne.

Trybunał konsekwentnie przyjmuje bowiem, że na każdym etapie postępowania wszczętego na skutek wniesienia skargi konstytucyjnej niezbędna jest kontrola, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, powodująca konieczność umorzenia postępowania w całości lub w części. Zakończenie etapu wstępnego rozpoznania skargi i nadanie jej dalszego biegu nie wyklucza oceny formalnych warunków jej wniesienia na kolejnym etapie postępowania. W szczególności nadanie skardze biegu na etapie wstępnego jej rozpoznania nie oznacza konwalidacji jej wad formalnych (tak np. postanowienie pełnego składu z 19 października 2021 r., sygn. SK 72/20, OTK ZU A/2021, poz. 55).

W niniejszej sprawie wątpliwości dotyczące spełnienia warunków formalnych, od których zależy dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi, zgłosili Sejm oraz Prokurator Generalny.

2.2. Po zbadaniu na obecnym etapie postępowania dochowania formalnych wymogów skargi konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skarga wniesiona przez M.Ś. dotknięta jest wadami formalnymi, które uniemożliwiają jej merytoryczne rozpoznanie.

2.2.1. Trybunał Konstytucyjny przypomniał przede wszystkim, że – zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji – przedmiotem zaskarżenia w trybie skargi konstytucyjnej może być wyłącznie przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Z tego względu art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) nakłada na skarżącego obowiązek określenia w treści skargi kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją.

Z uwagi na przyjęty przez ustrojodawcę w art. 79 ust. 1 Konstytucji model skargi konstytucyjnej Trybunał konsekwentnie zajmował stanowisko, że podstawową przesłanką skorzystania ze skargi konstytucyjnej jest zakwestionowanie takich przepisów, które wykazują „podwójną kwalifikację”, tzn. przepisów, które „[p]rowadząc do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego, muszą jednocześnie być podstawą ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w indywidualnej sprawie skarżącego” (postanowienie pełnego składu z 6 lipca 2005 r., sygn. SK 27/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 84). Trybunał wyjaśniał bowiem, 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 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” (tamże).

Stanowisko to nie mogło ulec zmianie po wejściu w życie przepisów u.o.t.p.TK. Dlatego też Trybunał podkreśla, że „[s]karżący, który jest zobligowany do prawidłowego ozna-

czenia w skardze konstytucyjnej przedmiotu kontroli, 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 (por. art. 53 ust. 1 u.o.t.p.TK). 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” (postanowienie z 10 stycznia 2023 r., sygn. SK 18/21, OTK ZU A/2023, poz. 23).

2.2.2. Trybunał, odnosząc przypomniane wyżej wymagania formalne do niniejszej sprawy, podzielił stanowisko Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, że ani art. 98 ust. 1 u.g.n., ani art. 11 ust. 1 u.g.r.l. – wskazane w *petitum* skargi w związku z art. 93 ust. 3 u.g.n. – nie stanowiły podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie, na kanwie której skarżący wniósł skargę konstytucyjną będącą przedmiotem rozpoznania w niniejszym postępowaniu.

Przedmiotem tej sprawy była kontrola legalności decyzji podziałowej wydanej na podstawie art. 96 ust. 1 w związku z art. 93 ust. 1 i 3 oraz art. 99 u.g.n. Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności tej decyzji ze względu na wydanie jej z rażącym naruszeniem prawa, polegającym na braku dostępu nabytych przez niego działek do drogi publicznej w dniu zatwierdzenia podziału nieruchomości poprzedniego właściciela. Organ administracji w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji podziałowej, a następnie sądy administracyjne musiały zatem dokonać kontroli legalności tej decyzji w świetle art. 93 ust. 3 u.g.n., który wyklucza dopuszczalność podziału nieruchomości, jeżeli projektowane do wydzielienia działki gruntu nie mają dostępu do drogi publicznej. Podstawę prawną ostatecznego rozstrzygnięcia, z którym skarżący wiąże naruszenie jego praw i wolności konstytucyjnych, stanowił zatem tylko jeden ze wskazanych w *petitum* skargi przepisów ustawowych, mianowicie art. 93 ust. 3 u.g.n.

2.2.3. Jednocześnie jednak Trybunał zwrócił uwagę, że przedmiotem jego kontroli w postępowaniu, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, nie jest sam przepis – rozumiany jako określona jednostka redakcyjna ustawy lub innego aktu normatywnego, lecz konkretna norma prawna. Trybunał wyjaśniał już, że „w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, przedmiotem kontroli może być akt normatywny, jego część albo przepis prawny, przez co jednakże zawsze należy rozumieć kontrolę konstytucyjności wyrażonych w nich norm. Trybunał Konstytucyjny orzeka bowiem o konstytucyjności albo niekonstytucyjności norm prawnych. Należy przypomnieć, że to między normami uporządkowanymi przez powiązania o charakterze kompetencyjnym lub treściowym może zachodzić relacja niezgodności” (postanowienie z 19 listopada 2014 r., sygn. P 15/13, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 115). Odnosząc tę uwagę do postępowań wszczętych w następstwie wniesienia skargi konstytucyjnej, należy zatem stwierdzić, że w tym trybie inicjowania kontroli hierarchicznej zgodności norm Trybunał może badać konstytucyjność tylko takich norm prawnych, które były podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia sądu lub organu administracji publicznej w indywidualnej sprawie skarżącego.

W niniejszej sprawie skarżący zakwestionował nie tyle określoną normę prawną, ile brak – pożądaných, zdaniem skarżącego, z punktu widzenia konstytucyjnej ochrony prawa własności – rozwiązań prawnych, które nakładałyby na gminę obowiązek realizacji, w przepisany terminie, inwestycji drogowej umożliwiającej faktyczny dostęp do drogi publicznej właścicielowi działki wyodrębnionej wskutek podziału nieruchomości albo dawałyby właścicielowi takiej działki roszczenie wobec gminy o realizację inwestycji drogowej. Skarżący, uwzględniając specyfikę swojej sprawy, wskazywał w szczególności na brak możliwości

wymuszenia na gminie wyłączenia z produkcji rolnej („odrolnienia”) działki drogowej, której własność przeszła na gminę na mocy decyzji podziałowej zatwierdzającej podział nieruchomości wykorzystywanej dotychczas do celów rolnych.

Trybunał, abstrahując od pytania o to, czy kwestionowany przez skarżącego brak określonych mechanizmów prawnych stanowi pominięcie, czy zaniechanie ustawodawcze, zwrócił uwagę, że kwestia braku postulowanych przez skarżącego mechanizmów nie ma bezpośrednio związku ze sprawą, na kanwie której skarżący wniósł skargę konstytucyjną. Sprawa ta – jak już wskazał Trybunał – dotyczyła oceny legalności decyzji podziałowej w świetle art. 93 ust. 3 u.g.n. Wpływu na wynik takiej oceny nie miało jednak to, czy i w jaki sposób gmina dokonała zagospodarowania działki przeznaczonej pod drogę publiczną już po wydaniu decyzji podziałowej. Problem faktycznej realizacji inwestycji drogowej jest bowiem następczy wobec sprawy dotyczącej podziału nieruchomości i jest irrelevantny dla oceny legalności decyzji podziałowej.

Trybunał stwierdził zatem, że nie istnieje bezpośredni związek między brakiem rozwiązań prawnych, który to brak skarżący kwestionuje, a sprawą, na kanwie której wystąpił on ze skargą konstytucyjną.

2.2.4. Trybunał przypomniał również, że art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK nakłada też na skarżącego obowiązek uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. W tym kontekście Trybunał już wielokrotnie wyjaśniał, że warunkiem merytorycznego rozpoznania zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest odpowiednie (właściwe) ich uzasadnienie przez skarżącego. Uzasadnienie zarzutu polega na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymaganie to nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie. Argumenty przytoczone w skardze mogą być mniej lub bardziej przekonujące, lecz muszą być argumentami „nadającymi się” do rozpoznania przez Trybunał (zob. np. postanowienie z 8 listopada 2022 r., sygn. SK 15/22, OTK ZU A/2023, poz. 19).

W tym kontekście Trybunał przypomniał, że prawidłowe uzasadnienie zarzutów w celu wykazania powyższego związku wymaga nie tylko wskazania przepisu Konstytucji mającego stanowić wzorzec kontroli, lecz także powołania przekonujących argumentów wskazujących na niezgodność treści przepisu kwestionowanego z treścią normy wyrażonej w przepisie konstytucyjnym. Zakłada to istnienie relacji łączącej treść tych przepisów (zob. np. postanowienie z 30 czerwca 2022 r., sygn. SK 65/21, OTK ZU A/2022, poz. 48). Ustawowy obowiązek uzasadnienia przez skarżącego zarzutów podnoszonych w skardze należy rozumieć jako nakaz sformułowania odpowiednich (adekwatnych) argumentów, mających co najmniej uprawdopodobniać podniesione zarzuty w kontekście każdego ze wskazanych wzorców kontroli (zarówno przyjętego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter akcesoryjny). Argumenty te muszą być relewantne do treści zarzutu.

W niniejszej sprawie Trybunał zauważył, że zasadniczym przedmiotem kontroli w *petitum* skargi skarżący uczynił art. 93 ust. 3 u.g.n. w części zawierającej pojęcie „dostęp do drogi publicznej”, podnosząc jednocześnie zarzut nieprecyzyjnego sformułowania tego przepisu. To w braku dostatecznej określoności wskazanego pojęcia, skutkującym – zdaniem skarżącego – możliwością przyjęcia różnych sposobów wykładni (*nota bene* w dalszej części *petitum* skargi skarżący wskazał na „utrwaloną linię orzeczniczą”) skarżący dopatruje naruszenia przysługujących mu konstytucyjnych praw i wolności (m.in. prawa własności oraz swobody działalności gospodarczej). Argumenty zawarte w uzasadnieniu skargi już jednak do problemu braku określoności pojęcia „dostęp do drogi publicznej” się nie odnoszą. Skarżący skoncentrował swoje rozważania na braku pewnych rozwiązań prawnych, które umożliwiły-

by wyegzekwowanie od gminy podjęcia działań w celu zapewnienia nabywcy działek powstałych w wyniku podziału nieruchomości faktycznego dostępu do drogi publicznej (*in casu* wyłączenie działki drogowej spod produkcji rolnej oraz realizacji inwestycji drogowej). Skarżący nie przeprowadził dowodu wskazującego na trafność zarzutu naruszenia standardów poprawnej legislacji (której elementem jest zasada określoności przepisów prawa). Nie wykazał w szczególności, że – w świetle ustalonych w orzecznictwie trybunalskim wymagań składających się na tzw. test określoności – pojęcie „dostęp do drogi publicznej”, użyte przez ustawodawcę w art. 93 ust. 3 u.g.n., nie mieści się w granicach dozwolonej przez Konstytucję niedookreśloności tekstu normatywnego. Nie przedstawił również żadnych argumentów na poparcie zarzutu, że użycie tego pojęcia doprowadziło w praktyce stosowania prawa do powstania tak daleko idących rozbieżności interpretacyjnych, które uniemożliwiają ustalenie znaczenia „dostępu do drogi publicznej”.

W tych okolicznościach Trybunał stwierdził, że skarżący nie przedstawił odpowiedniego (właściwego) uzasadnienia podniesionych w skardze zarzutów. Trybunał nie dostrzegł bowiem żadnego merytorycznego związku między sformułowanym w *petitum* skargi zarzutem niedookreśloności („nieprecyzyjności”) art. 93 ust. 3 u.g.n. – umożliwiającej przyjęcie różnych sposobów rozumienia pojęcia „dostęp do drogi publicznej” – a brakiem rozwiązań prawnych, które miałyby być, zdaniem skarżącego, konieczne do zapewnienia ochrony prawa własności nabywcy działki powstałej z podziału nieruchomości.

2.2.5. Wymogu odpowiedniego (właściwego) uzasadnienia zarzutów wskazanych w skardze konstytucyjnej nie spełniają także te elementy wyводу, w których skarżący zauważa, że „[o]graniczenie konstytucyjnego prawa własności przedmiotowej nieruchomości [tj. działki wydzielonej na wniosek poprzedniego właściciela z nieruchomości rolnej i nabytej przez skarżącego w celu realizacji inwestycji budowlanej] nie wynika z konkretnego przepisu prawa, a wyłącznie z braku woli organu administracji publicznej do wykonania określonej procedury prawnej [tj. procedury wyłączenia z produkcji rolnej działki drogowej]” (skarga konstytucyjna, s. 5). Trybunał, dokonując oceny hierarchicznej zgodności norm prawnych, nie jest bowiem „sądem faktów”, lecz jest „sądem prawa”. W konsekwencji praktyka stosowania prawa, w tym również ta wadliwie ukształtowana, zasadniczo pozostaje poza zakresem kontroli Trybunału.

2.2.6. W niniejszej sprawie Trybunał odnotował stanowisko Sejmu na temat braku przesłanki aktualności podnoszonego przez skarżącego naruszenia jego konstytucyjnych praw i wolności. Z ustaleń poczynionych przez Sejm wynikać ma, że już w momencie wnoszenia skargi konstytucyjnej nabyta przez skarżącego działka miała zapewniony dostęp do drogi publicznej, skarżący zaś zrealizował prawo do zabudowy na gruntach zakupionych w celach inwestycyjnych.

Z uwagi jednak na wskazane wyżej wadliwości skargi konstytucyjnej, wynikające z niedochowania wymagań formalnych określonych w art. 53 ust. 1 pkt 1 i 3 u.o.t.p.TK, osobne badanie kwestii aktualności naruszenia uznał Trybunał w niniejszej sprawie za zbędne.

2.3. Mając na względzie powyższe ustalenia, Trybunał Konstytucyjny, działając na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, postanowił umorzyć niniejsze postępowanie w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.