



PK VIII TK 232.2020

SK 142/20

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną T Z. i M Z. o stwierdzenie niezgodności przepisu:

- 1) art. 23 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 162) w zakresie, w jakim wyklucza on odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6, działu III ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 344) o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości do nieruchomości nabytych przez gminę na podstawie powołanej ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych

– z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

2) art. 216 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6, działu III tejże ustawy o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości do nieruchomości nabytych przez gminę na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych

– z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP

– 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 (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

T Z. i M Z. (dalej: Skarżący lub Inicjatorzy postępowania), działając przez pełnomocnika, wystąpili do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną, w której zaskarżyli przepisy art. 23 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 162; dalej:

specustawa) oraz art. 216 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 344; dalej: u.g.n.) i wniesli o stwierdzenie ich niezgodności ze wskazanymi wyżej konstytucyjnymi wzorcami kontroli, w zakresie wskazanym na wstępie.

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

Decyzją Prezydenta Miasta L nr z października 2013 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (dalej: decyzja zrid) objęte zostały m. in. położone w L działki: nr w obrębie – L w arkuszu , której właścicielami są Skarżący, i nr w tym samym obrębie, której właścicielką jest M W. Na mocy tej decyzji wydzielono działki nr i , które zostały przeznaczone pod budowę pasa drogowego drogi publicznej i stały się własnością Gminy L Powyższa decyzja została utrzymana w mocy decyzją Wojewody z lipca 2014 r., znak sprawy: . W konsekwencji, działki nr i przeszły na własność Gminy L , stając się działkami przeznaczonymi na pas drogowy drogi gminnej.

Sąd Rejonowy w L , w postanowieniu z listopada 2014 r., sygn. , stwierdził, że z dniem sierpnia 2014 r. Skarżący nabyli – przez zasiedzenie, na prawie wspólności ustawowej – własność położonej w L działki gruntu nr , stanowiącej część dawnej działki nr , objętej decyzją Prezydenta Miasta nr z października 2013 r. Wobec powyższego, Skarżący mają status dotychczasowych właścicieli w zakresie dotyczącym działek nr i , które stały się z mocy prawa własnością Gminy L na podstawie decyzji zrid z października 2013 r.

Pismem z stycznia 2015 r. Skarżący wystąpili do Prezydenta Miasta z wnioskiem o zwrot na ich rzecz działki nr oraz części działki nr

– jako niewykorzystanych na cel wywłaszczenia, tj. pod budowę drogi gminnej.

Postanowieniem z lipca 2016 r. Wojewoda wyłączył Prezydenta Miasta od prowadzenia postępowania w sprawie zwrotu Skarżącym wymienionych wyżej działek gruntu oraz wyznaczył do prowadzenia postępowania w tym przedmiocie Starostę .

Decyzją z lutego 2017 r., znak: , Starosta uwzględnił częściowo wnioski Skarżących, tj. w zakresie zwrotu nieruchomości oznaczonej jako działka ewidencyjna nr oraz projektowana działka nr – stanowiąca część aktualnej działki nr , a w części dotyczącej pozostałego obszaru działki nr , wskazanego jako projektowana działka nr , postępowanie umorzył.

Od wskazanej wyżej decyzji do Wojewody odwołał się Prezydent Miasta . Wojewoda, decyzją z kwietnia 2017 r., znak: , uchylił zaskarżoną decyzję Starosty w całości i umorzył postępowanie pierwszej instancji.

Na powyższą decyzję Skarżący wnieśli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w L (dalej: WSA), która, wyrokiem z września 2017 r., sygn. , została oddalona.

Od wyroku WSA Skarżący wnieśli do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) skargę kasacyjną. NSA, wyrokiem z dnia listopada 2019 r., sygn. , oddalił skargę kasacyjną oraz orzekł o kosztach postępowania. Rozstrzygnięcie to zostało wskazane przez Skarżących jako ostateczne orzeczenie – w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Zarządzeniem z dnia 15 września 2020 r. sędzia Trybunału Konstytucyjnego wezwał Skarżących do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej. W piśmie procesowym datowanym na dzień 28 września 2020 r. Skarżący usunęli wskazane braki.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej Inicjatorzy postępowania odrębnie przeprowadzają analizę konstytucyjności art. 23 specustawy i art. 216 ust. 1 i 2 u.g.n.

W przypadku art. 23 specustawy wskazują na ukształtowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym sposób rozumienia tego przepisu „jako przepisu odsyłającego, który wyraża normę nakazującą stosowanie przepisów u.g.n. wyłącznie do spraw nieuregulowanych w rozdziale 3 specustawy drogowej, tj. do spraw związanych z »nabywaniem« nieruchomości pod drogi. Judykatura konsekwentnie stoi na stanowisku, że art. 23 specustawy drogowej nie pozwala na stosowanie do nieruchomości przejętych na jej podstawie z mocy prawa przez Skarb Państwa lub j.s.t. (w tym przez gminę) przepisów rozdziału 6, działu III u.g.n. o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości, albowiem zagadnienie zwrotu nieruchomości nie jest związane z »nabywaniem« nieruchomości pod drogi, będącym wyłącznym przedmiotem regulacji rozdziału 3 specustawy drogowej” (strona 19 skargi). Jednocześnie Skarżący wskazują, że orzecznictwo sądowoadministracyjne stoi na stanowisku, iż zwrot takich nieruchomości nie jest możliwy także poprzez zastosowanie wprost przepisów rozdziału 6, działu III u.g.n. o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości. Powyższe nieruchomości nie są bowiem nieruchomościami wywłaszczonymi w rozumieniu u.g.n. (art. 112 ust. 2 u.g.n.) i nie można do nich zastosować wprost przepisów rozdziału 6, działu III u.g.n. W związku z powyższym Skarżący konstatują, że w obowiązującym stanie prawnym brak jest regulacji umożliwiających zwrot nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego na podstawie specustawy w celu realizacji inwestycji celu publicznego, na których inwestycje te nie zostały ostatecznie zrealizowane. Wskazany powyżej sposób rozumienia przepisu art. 23 specustawy znalazł w pełni zastosowanie w wyroku NSA z listopada 2019 r. o sygn.

, który został wskazany przez Skarżących jako ostatecznie rozstrzygający o ich prawach.

Ukształtowana we wskazany wyżej sposób norma – w ocenie Skarżących – narusza ich konstytucyjnie chronione prawo do zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, na której nie został zrealizowany cel publiczny stanowiący podstawę wywłaszczenia. Jak wskazują, „[p]rzepis ten uniemożliwia bowiem skarżącym jako dotychczasowym (poprzednim) właścicielom nieruchomości przejętej na własność przez gminę na podstawie specustawy drogowej domaganie się jej zwrotu, pomimo tego, że nieruchomość ta stała się zbędna na cel publiczny w postaci budowy drogi publicznej, który stanowił podstawę jej nabycia przez gminę” (strona 27 skargi).

Skarżący argumentują – powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – że „odjęcie” im własności nieruchomości w trybie specustawy stanowiło wywłaszczenie *sensu largo*, które objęte jest rygorami ustanowionymi przez ustrojodawcę w art. 21 ust. 2 Konstytucji. Skarżący podkreślili, że ochrona praw jednostki przed bezzasadnym wywłaszczeniem – wywodzona z art. 21 ust. 1 Konstytucji – obejmuje nie tylko okres poprzedzający wywłaszczenie, ale rozciąga się także na okres następujący po przejściu prawa własności na rzecz podmiotu publicznego. Powoduje to, że w przypadku, jeżeli na wywłaszczonej nieruchomości nie zrealizowano celu publicznego, dla którego realizacji nastąpiło wywłaszczenie, dotychczasowy właściciel ma – zakotwiczone w Konstytucji – prawo do domagania się zwrotu przedmiotowej nieruchomości.

Skarżący argumentują dalej, że konstytucyjne prawo podmiotowe do zwrotu nieruchomości jest prawem majątkowym, a zatem podlega ono regulacji art. 64 ust. 1 Konstytucji, w świetle którego prawo to zalicza się do kategorii „innych praw majątkowych”. Wskazują, że „[i]nteres dotychczasowego właściciela nieruchomości, która nie została wykorzystana do zrealizowania celu publicznego, stanowiącego podstawę wywłaszczenia, nie podlega bowiem ochronie wynikającej z prawa własności, lecz ochronie, której źródłem jest inne

konstytucyjne majątkowe prawo podmiotowe, a mianowicie prawo do zwrotu nieruchomości” (strona 36 skargi).

Analiza określonego w specustawie procesu nabycia nieruchomości przez podmiot publiczny na potrzebę realizacji celu publicznego prowadzi Skarżących do wniosku, że osoby, którym są odbierane nieruchomości na podstawie specustawy, obejmuje ochrona konstytucyjna wynikająca z art. 64 ust. 1 w zw., z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem Skarżących, ich prawo do zwrotu nieruchomości przejętych przez podmiot publiczny na realizację określonego celu publicznego podlega także regulacji art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyrażającego zasadę proporcjonalności w ograniczaniu praw konstytucyjnych. W ich ocenie, norma art. 23 specustawy – w zaskarżonym zakresie – narusza regulację art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ nie chroni żadnej z wartości wymienionych w tym przepisie, a prowadzi do skutków przeciwnych, to jest prowadzi do naruszenia porządku publicznego, m. in. poprzez wywołanie u obywatela stanu nieufności i obawy w stosunku do instytucji państwowych.

Skarżący wywodzą, że brak w specustawie regulacji umożliwiającej zastosowanie rozdziału 6, działu III u.g.n. o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości do nieruchomości przejętych mocą jej przepisów, a także jakiegokolwiek innej prawnej możliwości zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, które nie zostały wykorzystane na realizację celu publicznego, w związku z którym zostały wywłaszczone, nosi znamiona pominięcia ustawodawczego, które może być przedmiotem zarzutu w skardze konstytucyjnej. Skarżący wskazują na podobne – co do przedmiotu regulacji – akty prawne, które przewidują stosowanie do przejętych w ich trybie nieruchomości przepisów rozdziału 6, działu III u.g.n. o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości (*vide* – strona 55 skargi). Skarżący wskazują, że nieobjęcie zakresem art. 23 specustawy przepisów u.g.n. dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości jest działaniem przypadkowym.

Powyższe rozważania prowadzą Skarżących do wniosku o naruszeniu przez normę art. 23 specustawy ich konstytucyjnego prawa do zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, na której nie został zrealizowany cel publiczny stanowiący podstawę wywłaszczenia, w sytuacji, gdy naruszenie to nie jest konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób.

W dalszej kolejności, uzasadniając naruszenie przez normę art. 23 specustawy konstytucyjnego prawa do równej dla wszystkich ochrony prawnej praw majątkowych w zakresie dotyczącym prawa do zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, na której nie został zrealizowany cel publiczny stanowiący podstawę wywłaszczenia, w sytuacji, gdy nie jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób, Skarżący wywodzą, co następuje.

Inicjatorzy postępowania przeprowadzają wywód prawny, w konsekwencji przyjmując, że w obowiązującym systemie prawa można wyróżnić wywłaszczenie *sensu stricto* i wywłaszczenie *sensu largo*. Z pierwszym rodzajem wywłaszczenia mamy do czynienia, kiedy przejęcie własności przez podmiot publiczny następuje bezpośrednio na podstawie decyzji administracyjnej. Z wywłaszczeniem *sensu largo* mamy do czynienia natomiast wówczas, kiedy nabycie własności przez podmiot publiczny następuje z mocy prawa. W ocenie Skarżących, w przypadku, którego dotyczy wniesiona przez nich skarga konstytucyjna, występuje konstrukcja wywłaszczenia *sensu largo*, ponieważ przejęcie ich nieruchomości w trybie specustawy nastąpiło z mocy prawa. Inicjatorzy postępowania wskazali także, że z punktu widzenia ochrony praw konstytucyjnych jest nieistotne, z którym rodzajem wywłaszczenia mamy

do czynienia w konkretnym przypadku, ponieważ wywłaszczenie – w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji – obejmuje oba wskazane wyżej przypadki.

Skarżący przeprowadzają analizę przepisów licznych ustaw, mocą których, dokonywane były (lub są dokonywane nadal) wywłaszczenia (tak *sensu stricto*, jak i *sensu largo*), które to ustawy obowiązywały (lub obowiązują nadal) po wejściu w życie u.g.n., a także aktów prawnych wymienionych w art. 216 u.g.n., czyli aktów, które obowiązywały przed wejściem w życie u.g.n., a które wywarły skutki prawne, do których stosuje się uregulowania u.g.n. Analiza ta prowadzi Skarżących do wniosku, że w obowiązującym stanie prawnym można wskazać podmioty, które znalazły się w sytuacji podobnej do sytuacji podmiotów wywłaszczonych mocą specustawy. Jednakże ustawodawca odmiennie uregulował sytuację tych podmiotów, tzn. jedynie w przypadku specustawy nie przewidział podstawy prawnej do zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, na których nie został zrealizowany cel publiczny, dla którego realizacji doszło do wywłaszczenia. Tymczasem interesy majątkowe wszystkich dotychczasowych właścicieli są tożsame – dotyczą one możliwości odzyskania prawa własności nieruchomości, która nie została wykorzystana na cel publiczny stanowiący podstawę wywłaszczenia. Dokonując analizy następujących w czasie nowelizacji u.g.n. i przekonstruowania modelu wywłaszczenia w przypadku inwestycji drogowych, Skarżący konkludują, że ustawodawca wprowadził do systemu gospodarowania nieruchomościami normę zakazującą dokonywania zwrotu nieruchomości zbędnych na cel związany z budową drogi w sposób niezamierzony. W konsekwencji „ustawodawca ukształtował sytuację prawną dotychczasowego właściciela nieruchomości przejętej na podstawie specustawy drogowej w sposób rażąco mniej korzystny w porównaniu ze sposobem ukształtowania sytuacji prawnych dotychczasowych właścicieli nieruchomości przejętych na podstawie pozostałych wymienionych powyżej aktów prawnych” (strona 90 skargi). Jednocześnie Skarżący wskazują, że powyższe zróżnicowanie

sytuacji prawnej podmiotów podobnych nie znajduje uzasadnienia w ochronie wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Odnosnie do konstytucyjności art. 216 ust. 1 i 2 u.g.n. Skarżący wywodzą, że przepis ten w judykaturze traktowany jest nie jak klasyczny przepis przejściowy, który reguluje stosunki prawne pomiędzy podmiotem pozbawionym prawa własności nieruchomości (z przeznaczeniem jej na realizację celu publicznego) a podmiotem publicznym, na rzecz którego nastąpiło przejęcie lub nabycie nieruchomości (nawiązane przed wejściem w życie u.g.n. i trwające nadal po jej wejściu w życie), ale jak przepis odsyłający, który może regulować także stosunki prawne łączące wskazane wyżej podmioty, nawiązane już po wejściu w życie u.g.n. Skarżący wskazują, że norma art. 216 w takim właśnie rozumieniu stanowiła materialnoprawną podstawę wyroków zapadłych w przedstawionej przez nich sprawie. W ocenie Inicjatorów postępowania, „[a]rt. 216 u.g.n. jest zatem przepisem prawa, na podstawie którego Sąd orzekł ostatecznie o prawach skarżących określonych w Konstytucji” (strona 113 skargi).

W tym miejscu należy zauważyć, że, w ocenie Skarżących, norma uniemożliwiająca zwrot nieruchomości przejętych na własność przez podmiot publiczny na podstawie specustawy drogowej wywodzona jest w praktyce orzeczniczej zarówno w art. 23 specustawy drogowej, jak i z art. 216 ust. 1 i 2 u.g.n. W ich przekonaniu jest to konsekwencją faktu, że sądy administracyjne w sposób jednolity i utrwalony przyjmują, iż w obowiązującym porządku prawnym obydwa te przepisy uniemożliwiają dokonywanie zwrotu nieruchomości przejętych przez podmiot publiczny na podstawie specustawy. Z tego względu Skarżący przeprowadzają w uzasadnieniu skargi analizę zgodności z Konstytucją zarówno art. 23 specustawy drogowej, jak i art. 216 ust. 1 i 2 u.g.n. Jednocześnie Skarżący podnoszą, że wszystkie zarzuty i poczynione na ich tle uwagi, dotyczące niekonstytucyjności normy wywiedzionej z art. 23 specustawy, zachowują aktualność także w odniesieniu do art. 216 ust. 1 i 2 u.g.n.

W związku z tym, zawarte w skardze uzasadnienie zawiera rozbudowaną argumentację na rzecz niekonstytucyjności art. 23 specustawy drogowej, natomiast w przypadku art. 216 ust. 1 i 2 u.g.n. porzeczono na konstatacji co do braku potrzeby ponownego przywoływania tej argumentacji i ograniczono się do stosownych odesłań. W związku z powyższym, brak jest konieczności powtarzania argumentacji Skarżących dotyczącej niezgodności art. 216 ust. 1 i 2 u.g.n. ze wskazanymi w *petitum* skargi wzorcami kontroli, z uwagi na jej tożsamość z przytoczonymi powyżej zarzutami dotyczącymi niekonstytucyjności normy art. 23 specustawy.

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zaskarżonych unormowań konieczne jest ustalenie, czy analizowana skarga spełnia wymagania formalne. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest bowiem pogląd, że nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie przesądza o spełnieniu formalnoprawnych przesłanek dopuszczalności orzekania w danej sprawie. Trybunał jest bowiem na każdym etapie postępowania obowiązany do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. m.in. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 76; 10 lipca 2018 r., sygn. SK 5/17, OTK ZU seria A z 2018 r., poz. 46).

Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP oraz w art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: uotpTK).

Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji RP ustanawia trzy podstawowe przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Pierwszą jest naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący. Zgodnie z drugą przesłanką, wymagane jest uzyskanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach. Ostatnim warunkiem jest konieczność wykazania, że to ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego wydano orzeczenie w sprawie skarżącego, stanowi źródło naruszenia jego wolności lub praw (zob. m.in. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 5 listopada 2013 r., sygn. SK 15/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 127; 30 listopada 2015 r., sygn. SK 30/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 184; 26 sierpnia 2020 r., sygn. SK 44/20, OTK ZU seria A z 2020 r., poz. 44 oraz powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

Z kolei, stosownie do art. 53 ust. 1 pkt 1-4 uotpTK, skarga powinna zawierać: po pierwsze, określenie 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 (pkt 1); po drugie, wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego i w jaki sposób – w ocenie skarżącego – zostały naruszone (pkt 2); po trzecie, uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu (pkt 3); po czwarte, przedstawienie stanu faktycznego (pkt 4).

W piśmiennictwie podkreśla się, że warunkiem dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest w szczególności udzielenie pozytywnej odpowiedzi na pytanie, czy w sprawie rzeczywiście zostały naruszone prawa i wolności konstytucyjne skarżącego (zob. L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności*

prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych., wyd. 2014, Legalis 2020, II.§9.II).

Do materialnych przesłanek instytucji skargi konstytucyjnej zalicza się: a) osobisty interes prawny skarżącego, a nie interes obiektywny – jak przy konstrukcji skargi powszechnej (*actio popularis*), i b) interes aktualny – a nie potencjalny (zob. J. Trzcíński, M. Wiącek, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, tom II, s. 893). Jak wskazuje się w piśmiennictwie, „[j]eżeli w wyniku dokonanej analizy Trybunał dojdzie do przekonania, że skarga konstytucyjna nie wpłynie na sferę praw i wolności skarżącego, TK przyjmuje niedopuszczalność skargi. Sytuacja taka ma miejsce w szczególności wówczas, gdy niekorzystne względem skarżącego rozstrzygnięcie zapadło nie tylko w wyniku zastosowania zaskarżonego przepisu, lecz także z innych przyczyn, których skarżący nie kwestionuje w swojej skardze. W takiej sytuacji nawet w przypadku uwzględnienia skargi konstytucyjnej oraz wznowienia postępowania na zasadach określonych w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, nie będzie mogła nastąpić restytucja interesów skarżącego” [L. Bosek, M. Wild, *op. cit.*, II.§9.II.1.C.c).3].

Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być zatem wyłącznie ta norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Przesądza to o konieczności istnienia merytorycznego związku pomiędzy treścią zakwestionowanej normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniem praw lub wolności konstytucyjnych. Regulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej musi więc w ten sposób determinować w sensie normatywnym treść wydanego orzeczenia, iż prowadzi to do wskazanego w skardze naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych przysługujących skarżącemu (zob. postanowienie

Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. Ts 193/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 77 i przywołane tam orzeczenia).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, 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. Skarżący jest przy tym zobligowany (...) do wskazania, które przepisy kwestionowanego aktu normatywnego wykazują taką kwalifikację” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101).

Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania sprawy przez Sąd Konstytucyjny zależy także od stwierdzenia braku ujemnych przesłanek procesowych. Pozostają one wspólne dla wszystkich sposobów inicjowania postępowania przed Trybunałem (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2015 r., sygn. P 23/15, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 61). Zaliczają się do nich m.in.: zakaz ponownego orzekania w sprawie prawomocnie osądzonej (*ne bis in idem, res iudicata*), niedopuszczalność kwestionowania przed Trybunałem aktów stosowania prawa i rozstrzygania sporów o wykładnię, pozostających poza kognicją Sądu Konstytucyjnego, oraz niespełnienie wymagań formalnych pisma inicjującego postępowanie.

Wystąpienie którejkolwiek z wyżej wymienionych ujemnych przesłanek procesowych rodzi po stronie Trybunału Konstytucyjnego obowiązek umorzenia postępowania.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt postępowania w niniejszej sprawie, wskazać należy, co następuje.

Inicjatorzy postępowania wskazali w skardze konstytucyjnej, że przed Trybunałem Konstytucyjnym toczy się postępowanie o sygnaturze SK 37/19 – także ze skargi konstytucyjnej – w której przedmiot kontroli został określony w taki sam sposób jak zostało to uczynione w ich skardze (strony 9-10 skargi). Skarga konstytucyjna w sprawie o sygnaturze SK 37/19 została złożona przez A i T R., którzy wnosili w niej o stwierdzenie, że: po pierwsze, art. 216 ust. 1 u.g.n. – w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6, działu III tej ustawy w przypadku dochodzenia zwrotu nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie specustawy – narusza art. 2, art. 64 ust. 1-3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji; po drugie, art. 23 specustawy – w zakresie, w jakim ogranicza odesłanie do przepisów u.g.n. tylko do spraw nieuregulowanych w rozdziale 3 specustawy – narusza art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

W powyższej sprawie Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w dniu 30 czerwca 2021 r. (OTK ZU seria A z 2021 r., poz. 54). W wyroku tym orzekł, że „[a]rt. 23 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (...) rozumiany w ten sposób, że nie stanowi o nakazie odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 6, działu III ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (...), jest niezgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Jednocześnie postępowanie w pozostałym zakresie zostało umorzone.

W uzasadnieniu powyższego wyroku Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że wyłączenie – w ujęciu art. 21 ust. 2 Konstytucji – dotyczy zarówno sytuacji, w których „odjęcie” własności następuje na mocy władczego aktu indywidualnego, dotyczącego konkretnego prawa majątkowego określonej osoby (np. decyzja administracyjna), jak i sytuacji, w których następuje ono na mocy aktu normatywnego – jak ma to miejsce w sprawie przedstawionej przez

Skarżących. Trybunał Konstytucyjny konstatuje, że „[d]ecyzja administracyjna, o której stanowi art. 11a ust. 1 i n. specustawy [decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej – uwaga własna], może być uznana za decyzję wywłaszczeniową, o której stanowi art. 112 u.g.n. (por. wyroki NSA z: 23 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 1500/18, niepubl.; 19 lipca 2017 r., sygn. akt I OSK 2785/15, niepubl.). Głównym jej skutkiem jest bowiem nabycie własności nieruchomości przez Skarb Państwa albo określone jednostki samorządu terytorialnego kosztem osoby pozbawionej tej własności, za odszkodowaniem. Kwalifikacji tej decyzji jako decyzji wywłaszczeniowej nie musi sprzeciwiać się to, że nabycie odjętej własności przez wskazane podmioty następuje z mocy prawa (art. 12 ust. 4 specustawy). Decyzja na podstawie art. 11a ust. 1 specustawy jest bowiem warunkiem koniecznym i wystarczającym ustawowego skutku utraty przez jeden podmiot, a nabycia przez inny, własności nieruchomości. Różnica między decyzją prawokształtującą a decyzją ze specustawy polega na tym, że pierwsza wywołuje wprost skutek prawnomaterialny zgodnie z ustawą, natomiast druga wywołuje taki skutek pośrednio, uruchamiając mechanizm ustawy. Jednakże z funkcjonalnego punktu widzenia decyzja ze specustawy spełnia taką rolę jak decyzja o charakterze prawokształtującym, a skutki prawnomaterialne obydwu postaci decyzji ostatecznie czerpią moc z aktu normatywnego” (*ibidem*).

W dalszej części uzasadnienia Trybunał wskazuje, że specustawa nie zawiera w swojej treści przepisu szczególnego regulującego zwrot przejętych nieruchomości, na których nie został zrealizowany cel publiczny. Ogólnosystemowa regulacja powyższej kwestii znajduje się w u.g.n., a konkretnie w jej rozdziale 6, dziale III. Z ujętych związkowo przepisów art. 21 ust. 1 i 64 ust. 2 Konstytucji wynika reguła, zgodnie z którą właścicielowi, który został pozbawiony prawa własności wskutek bezcelowego wywłaszczenia, przysługuje konstytucyjne roszczenie o zwrot własności – tak jak każdemu innemu właścicielowi, który znalazł się w podobnej sytuacji. Trybunał stwierdził, że „[j]eżeli istnieje generalna, ogólnosystemowa regulacja zwrotu wywłaszczonych

bezcelowo własności nieruchomości, a brak zarazem regulacji szczegółowej wobec określonego wypadku podobnego, to w myśl zasady równej ochrony własności, regulacja generalna powinna mieć zastosowanie do wypadku wprost nią nieobjętego, ale rodzajowo zbieżnego” (*ibidem*). W związku z powyższym Trybunał uznał, że art. 23 specustawy, rozumiany w ten sposób, że nie stanowi o nakazie odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 6, działu III u.g.n., mających pozycję przepisów generalnych w zakresie zwrotu wywłaszczonej bezcelowo nieruchomości, narusza konstytucyjną zasadę równej ochrony własności realizowanej przez konstytucyjne roszczenie o zwrot bezcelowo wywłaszczonej własności (art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji).

Należy w tym miejscu zauważyć, że, pomimo iż w *petitum* skargi – która była kanwą dla powyższego rozstrzygnięcia Trybunału – norma art. 23 specustawy została zaskarżona z uwagi na jej niezgodność z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, natomiast norma art. 216 ust. 1 u.g.n. z uwagi na jej niezgodność (pomijając inne, wyeliminowane przez Trybunał wzorce kontroli) z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji, Trybunał stwierdził, że „(...) zważywszy na uzasadnienie rozpatrywanej skargi, można było przyjąć (*falsa demonstratio non nocet*), że zasadnicze zarzuty stawiane wobec art. 216 ust. 1 u.g.n., a więc naruszenie konstytucyjnych prawa własności oraz roszczenia o zwrot bezcelowo wywłaszczonej własności, są skierowane także wobec art. 23 specustawy. (...) Biorąc powyższe pod uwagę, należało przyjąć dopuszczalność wyrokowania w niniejszej sprawie co do zarzutu naruszenia przez art. 23 specustawy, w zakresie wskazanym w *petitum* skargi, art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji” (*ibidem*).

Jednocześnie, w zakresie zaskarżenia art. 216 ust. 1 u.g.n., Trybunał wskazał, że przepisowi temu zarzucono w istocie pominięcie prawodawcze, polegające na tym, że przepis ten nie wymienia specustawy (jako aktu prawnego, do którego należy odpowiednio stosować przepisy rozdziału 6, działu III u.g.n.) wśród innych aktów normatywnych. Dokonując oceny zarzutu pominięcia

prawodawczego, Trybunał doszedł do wniosku, że regulacja pominiętej przez prawodawcę w art. 216 ust. 1 u.g.n. (a wskazanej w *petitum* skargi konstytucyjnej) materii jest wyraźnie nakazana przez przepis ustawy zasadniczej. Uznał także, że materia ta może być zakwalifikowana jako podobna jakościowo do uregulowanej w tym przepisie. Natomiast – w ocenie Trybunału – „trudno przyjąć, że zaniechanie zamieszczenia w przepisie przejściowym, jakim jest art. 216 ust. 1 u.g.n., aktów normatywnych, w tym specustawy, które weszły w życie po wejściu w życie tego przepisu, było wynikiem przeoczenia legislacyjnego. Przeciwnie, z natury przepisy przejściowe odnoszą się do ustaw dotychczasowych (dawnych), które ukształtowały określone sytuacje prawne, i wskazują, jakie przepisy i w jakim zakresie ustawy dotychczasowej lub nowej mają mieć do tych sytuacji zastosowanie. Prawodawca zatem celowo zawarł w art. 216 ust. 1 u.g.n. katalog aktów normatywnych, które weszły w życie przed dniem wejścia w życie tego przepisu, a nie później” (*ibidem*). Ostatecznie Trybunał ocenił, że brak oczekiwanego przez Skarżących w art. 216 ust. 1 u.g.n. uregulowania nie jest pominięciem prawodawczym, ale zaniechaniem, którego ocena nie leży w Jego kompetencji, i postępowanie w tym zakresie umorzył.

W związku z powyższymi ustaleniami wskazać należy, że wspomniane już uprzednio w niniejszym stanowisku zasady procesowe *res iudicata* oraz *ne bis in idem* są w postępowaniu przed Sądem Konstytucyjnym „stosowane odpowiednio”. Aktualnie można uznać za utrwalony pogląd, iż niedopuszczalność wydania wyroku ze względu na zasadę *res iudicata* wchodzi w grę wówczas, gdy zaskarżony przepis był już przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego oraz gdy postępowanie zostało zainicjowane przez ten sam podmiot (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3 oraz postanowienia z dnia: 21 grudnia 1998 r., sygn. akt K. 29/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 172; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 65/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 99; 21 lipca 2009 r., sygn.

SK 61/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 120; 10 listopada 2009 r., sygn. SK 45/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 155, 18 lipca 2011 r., sygn. SK 5/11, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 66, 14 grudnia 2022 r., sygn. SK 32/21, OTK ZU seria A z 2023 r., poz. 7 – wraz z powołanymi tam orzeczeniami). Innymi słowy, konieczne jest występowanie zarówno tożsamości przedmiotowej (definiowanej przez pryzmat przedmiotu i wzorców kontroli), jak i podmiotowej zawisłej sprawy. W wypadku gdy w sprawie zachodzi tożsamość podmiotowa i przedmiotowa, występuje ujemna przesłanka procesowa w postaci powagi rzeczy osądzonej – *res iudicata* – powodująca niedopuszczalność wydania orzeczenia. Z kolei w sytuacji, w której dany przepis był przedmiotem oceny pod kątem tego samego wzorca kontroli, nawet przy braku tożsamości podmiotowej inicjatora postępowania, Trybunał Konstytucyjny, mając na względzie swoją szczególną funkcję ustrojową oraz treść art. 190 ust. 1 Konstytucji, odwołuje się do zakazu powtórnego orzekania w tej samej sprawie (*ne bis in idem*). Trybunał uznaje, że ponowne orzekanie w tego typu sprawie nie jest „niedopuszczalne”, ale „zbędne”, co również prowadzi do umorzenia postępowania. Jeżeli zaskarżony przepis był już przedmiotem oceny sądu konstytucyjnego, lecz dotyczyła ona innego zagadnienia, Trybunał dokonuje rozstrzygnięcia w kategoriach pragmatycznych, oceniając celowość prowadzenia postępowania i orzekania (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K. 29/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 172, a także m. in. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 lipca 2004 r., sygn. akt SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 6 lipca 2005 r., sygn. akt SK 27/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 84; 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 4/03, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 143; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15, OTK ZU z 2016, seria A, poz. 94). Należy jednak zaznaczyć, że Trybunał – ponownie kierując się specyfiką postępowania w sprawie kontroli wertykalnej zgodności norm – nieco odmiennie odnosi się do zakresu związania wyżej wymienionymi zasadami w zależności od tego, czy w uprzednio wydanym wyroku orzekł on o niezgodności, czy też o zgodności kontrolowanego przepisu

prawa. Trzeba mieć na względzie, że w przypadku uprzedniego orzeczenia o niezgodności kwestionowanego przepisu prawnego z określonym wzorcem kontroli konstytucyjnej, Trybunał dokonuje – w zakresie określonym w orzeczeniu – jego eliminacji z porządku prawnego bądź też wskazuje brak unormowania, bez którego, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, powstaje stan budzący wątpliwości natury konstytucyjnej. W takim przypadku nie ma znaczenia to, czy mogły istnieć jeszcze inne podstawy do stwierdzenia niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu. Osiągnięty został bowiem podstawowy cel postępowania przed Trybunałem, będący także celem skarżącego, polegający na wyeliminowaniu z porządku prawnego stanu niezgodności z Konstytucją (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. Ts 81/14, OTK ZU nr 3/B/2015, poz. 248). Prokurator Generalny podziela pogląd Trybunału Konstytucyjnego wyrażony w wyroku z dnia 30 września 2020 r., sygn. SK 14/16 (OTK ZU seria A z 2020 r., poz. 48), zgodnie z którym, „[n]egatywne wyroki zakresowe (...) są wyrokami konstytutywnymi, które potwierdzając, że określona treść normatywna narusza unormowania o wyższej mocy prawnej, powodują jej usunięcie z systemu prawnego, co skutkuje możliwością wznowienia zakończonych postępowań (zob. M. Hermann, *Wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego z perspektywy teoretycznoprawnej*, Warszawa 2015, s. 36). Usunięcie z systemu prawnego kwestionowanej normy prawnej skutkuje brakiem przedmiotu badania konstytucyjności na zasadach analogicznych do utraty mocy obowiązującej przepisu, a wydanie wyroku przez TK staje się niedopuszczalne (...)”.

Wziąwszy powyższe pod uwagę, stwierdzić należy, że pomiędzy sprawą zakończoną wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 30 czerwca 2021 r. o sygn. SK 37/19 a sprawą niniejszą, zachodzi częściowa tożsamość przedmiotowa. Przyjąć należy, że norma wywiedziona przez Skarżących z zakresowo zaskarżonego przepisu art. 23 specustawy została już

wyeliminowana z porządku prawnego mocą wyroku Trybunału z dnia 30 czerwca 2021 r. Zgodnie z przedmiotową normą, art. 23 specustawy nie stanowił o nakazie odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 6, działu III u.g.n. Przyjąć należy, że – pomimo różnic językowych w sformułowaniu treści normy – norma wywiedziona z art. 23 specustawy i zaskarżona w niniejszym postępowaniu jest tożsama z normą objętą sentencją wyroku z dnia 30 czerwca 2021 r. i, tym samym, wyeliminowaną już z systemu prawa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że postępowanie w zakresie obejmującym zaskarżoną normę art. 23 specustawy podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK – z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

W przypadku art. 216 u.g.n., w postępowaniu zakończonym wydaniem wyroku z dnia 30 czerwca 2021 r. o sygn. SK 37/19 zaskarżony został jego ustęp pierwszy w zakresie, w jakim wyklucza on odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6, działu III u.g.n. do nieruchomości nabytych na podstawie specustawy. W sprawie niniejszej zaskarżone zostały oba ustępy tego przepisu w zakresie, w jakim wykluczają one odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6, działu III u.g.n. do nieruchomości nabytych na podstawie specustawy. Powyższa różnica w zakresie zaskarżenia art. 216 u.g.n. nie dezaktualizuje wywodów Trybunału Konstytucyjnego przeprowadzonych w uzasadnieniu wyroku z dnia 30 czerwca 2021 r., a dotyczących tego przepisu. Nie powtarzając przytoczonej już wyżej argumentacji Trybunału, wskazać należy, że zarzuty dotyczące niekonstytucyjności art. 216 ust. 1 i 2 u.g.n. są zarzutami odnoszącymi się do zamierzonego działania ustawodawcy, a więc do zaniechania prawodawczego. Jak odnotowano już wyżej, zarzut zaniechania prawodawczego nie może być przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny. W związku z tym, postępowanie w powyższym zakresie podlega

umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK – z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak w *petitum*.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego