



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 142/20
BAS-WAK-56/21

Warszawa, 28 października 2022 r.

Przewodniczący
Sędziowie

Przewodniczący

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej T Z i M Z z 26 marca 2020 r. (sygn. akt SK 142/20), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Wskazany jako przedmiot kontroli art. 23 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 176, ze zm.; dalej: specustawa drogowa) brzmi: „W sprawach nieuregulowanych w niniejszym rozdziale stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami”. Przepis ten został zaskarżony w zakresie, „w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741, ze zm.) 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 (Dz. U. Nr 80, poz. 721 ze zm.)”.

Druga z zakwestionowanych regulacji, art. 216 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1899, ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami lub u.g.n.), stanowi: „Przepisy rozdziału 6 działu III niniejszej ustawy stosuje się odpowiednio do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 6 lub art. 47 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. poz. 64 oraz z 1982 r. poz. 79), ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (Dz. U. poz. 138, z 1961 r. poz. 47 i 159 oraz z 1972 r. poz. 192), ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi (Dz. U. z 1969 r. poz. 216, z 1972 r. poz. 312 oraz z 1985 r. poz. 99), art. 22 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1969 r. poz. 159, z 1972 r. poz. 193 oraz z 1974 r. poz. 84), ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz. U. poz. 192, z 1973 r. poz. 282 oraz z 1985 r. poz. 99) oraz do nieruchomości wywłaszczonych na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, jak również do gruntów wywłaszczonych na podstawie odrębnych przepisów w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego” (ust. 1) oraz „Przepisy rozdziału 6 działu III stosuje się odpowiednio do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa albo gminy

odpowiednio na podstawie: 1) art. 5 i art. 13 ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli (Dz. U. poz. 240 oraz z 1957 r. poz. 172); 2) art. 9 dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. z 1952 r. poz. 31); 3) ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. poz. 127, z późn. zm.)” (ust. 2). Przytoczone ustępy art. 216 u.g.n. zostały zaskarżone w zakresie, w jakim wykluczają „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 (Dz. U. Nr 80, poz. 721, ze zm.)”.

2. Wobec sformułowania skargi konstytucyjnej w sposób zakresowy, poprzez wskazanie na brak odpowiedniego zastosowania przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n., przytoczenia wymagają kluczowe przepisy powołanego rozdziału, relewantne dla sprawy skarżących. I tak, rozdział 6 działu III u.g.n. (pt. „Zwrot wywłaszczonych nieruchomości”) zawiera uregulowania stanowiące podstawę prawną do żądania przez poprzedniego właściciela zwrotu nieruchomości zbędnych, a także określa przesłanki uznania wywłaszczonej nieruchomości za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Pierwszoplanowe w tym względzie znaczenie odgrywają art. 136 ust. 3 i art. 137 u.g.n., w brzmieniu:

art. 136 ust. 3 u.g.n.:

„Poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części, jeżeli, stosownie do przepisu art. 137, nieruchomość lub jej część stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Z wnioskiem o zwrot występuje się do starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, który zawiadamia o tym właściwy organ gospodarujący zasobem nieruchomości. Warunkiem zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części jest zwrot przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę odszkodowania lub nieruchomości zamiennej stosownie do art. 140”;

art. 137 u.g.n.:

- „1. Nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli:
- 1) pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo
 - 2) pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany.
2. Jeżeli w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, cel wywłaszczenia został zrealizowany tylko na części wywłaszczonej nieruchomości, zwrotowi podlega pozostała część”.

II. Stan faktyczny poprzedzający wystąpienie ze skargą konstytucyjną

1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym. We wniosku z stycznia 2015 r. T Z i M Zd (dalej: skarżący) wystąpili do Prezydenta Miasta L o zwrot działki nr oraz części działki nr jako niewykorzystanych na cel wywłaszczenia, tj. pod budowę ul. . Nieruchomości, których dotyczył wniosek o zwrot, zostały przejęte na podstawie specustawy drogowej na własność Gminy L , zgodnie z decyzją Prezydenta Miasta L z października 2013 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, polegającej na budowie drogi gminnej nr – ul. w L . Przedmiotowa decyzja została utrzymana w mocy decyzją Wojewody z lipca 2014 r., znak sprawy:

Na podstawie postanowienia Wojewody z lipca 2016 r. (znak:) Prezydent Miasta L został wyłączony od prowadzenia sprawy wszczętej wnioskiem z stycznia 2015 r. Decyzją Starosty z lutego 2017 r. (znak:), wyznaczonego do rozpatrzenia sprawy, wniosek skarżących został uwzględniony w zakresie zwrotu części nieruchomości, zaś w pozostałym zakresie postępowanie zostało umorzone.

Od tej decyzji do Wojewody (dalej: organ odwoławczy) odwołał się Prezydent Miasta L . Organ odwoławczy decyzją z kwietnia 2017 r. (znak:) uchylił zaskarżoną decyzję Starosty w całości i umorzył postępowanie pierwszej instancji. Wojewoda przytaczając treść art. 136, art. 137 i art. 216 u.g.n., a także art. 23 specustawy drogowej, podzielił stanowisko Prezydenta Miasta L , że niedopuszczalny jest zwrot nieruchomości nabytych na

podstawie specustawy drogowej, gdyż ustawa ta nie została wymieniona w art. 216 u.g.n., a tylko nieruchomości wyłączone na podstawie ustaw w nim wskazanych podlegają zwrotowi; jednocześnie również specustawa nie przewiduje możliwości zwrotu takich nieruchomości, w szczególności takim przepisem nie jest art. 23 specustawy drogowej. Przepis ten odsyła wprawdzie do przepisów u.g.n., jednak odesłanie to należy interpretować w ten sposób, że przepisy u.g.n. mają zastosowanie tylko do stanów faktycznych związanych z nabywaniem nieruchomości pod drogi. W związku z tym organ zobowiązany był wydać decyzję o umorzeniu postępowania (art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego; t.j. Dz. U. z 2021 r. poz.735, ze zm.), bowiem brak jest podstawy prawnej do jego prowadzenia i wydania rozstrzygnięcia merytorycznego.

2. Na powyższą decyzję skarżący wnieśli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w L (dalej: WSA), która to została oddalona wyrokiem z września 2017 r. (sygn. akt). Jak wskazano w uzasadnieniu tego orzeczenia: „Specustawa drogowa wprawdzie w art. 23 stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w niniejszym rozdziale stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, ale z uwagi na to, że przepis ten został zawarty w rozdziale 3 noszącym tytuł «Nabywanie nieruchomości pod drogi» należy przyjąć, że odsyła on do przepisów u.g.n., ale tylko w sprawach dotyczących nabywania nieruchomości pod drogi. W specustawie drogowej brak jest zatem regulacji dotyczącej zwrotu nieruchomości, bądź jej części niewykorzystanej na realizację inwestycji drogowej. Przejęcie nieruchomości w trybie specustawy drogowej pod realizację inwestycji drogowej nie jest wyłączeniem w rozumieniu u.g.n. Specustawa drogowa odbiera bowiem własność z mocy prawa. Wprawdzie przejęcie nieruchomości w trybie art. 12 specustawy drogowej nosi znamiona wyłączenia – dokonywane jest na wniosek podmiotu publicznoprawnego, na realizację celu publicznego, polega na pozbawieniu praw do nieruchomości i odbywa się za odszkodowaniem, jednakże nie przesądza to o możliwości zastosowania do takiej nieruchomości przepisów u.g.n. dotyczących zwrotu wyłączonych nieruchomości. Instytucja zwrotu nieruchomości zarezerwowana jest dla gruntów wyłączonych w trybie przepisów u.g.n., a także przejętych lub nabytych na podstawie aktów prawnych wymienionych w art. 216 u.g.n. Wyliczenie zawarte w art. 216 u.g.n. ma charakter zamknięty. Niedopuszczalne jest zatem stosowanie przepisów o zwrocie do nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa na podstawie przepisów

innych niż wymienione w art. 216 u.g.n. W wyliczeniu tym brak ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Nie jest zatem możliwe orzeczenie na podstawie przepisów działu III rozdziału 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami o zwrocie nieruchomości przejętej decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (tak w wyroku NSA z dnia 19 lipca 2007 r., I OSK 2785/15)”.

3. Skarżący wnieśli od tego wyroku skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, którą ten oddalił wyrokiem z listopada 2019 r. (sygn. akt

). Zdaniem tego sądu: „nie ulega wątpliwości, że Gmina L nie nabyła prawa własności działek nr i nr w drodze instytucji wywłaszczenia nieruchomości rozumianej zgodnie z przepisami u.g.n. Nieruchomość została objęta decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a wspomniana działka wydzielona pod ulicę przeszła na własność jednostki samorządu terytorialnego za odszkodowaniem, ale z mocy prawa, a nie w drodze wywłaszczenia we wskazanym znaczeniu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w L dokonał zatem prawidłowej wykładni art.136 ust. 3 i art. 137 ust. 1 u.g.n. w związku z art. 12 ust. 4 u.z.r.i.d. [specustawy drogowej – uwaga własna] przyjmując, że nieruchomość nie podlegała zwrotowi w trybie tego przepisu i w konsekwencji należało umorzyć postępowanie przed organem I instancji”.

Rozstrzygnięcie to zostało wskazane przez skarżących jako ostateczne orzeczenie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Nie przysługują od niego żadne środki zaskarżenia, co pozwala uznać, że skarżący wystąpili do Trybunału Konstytucyjnego po wyczerpaniu przysługującej im drogi prawnej (zob. art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym; t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o TK).

III. Zarzuty skarżących

1. Zdaniem inicjatorów postępowania, zakwestionowane przepisy naruszają:

a) konstytucyjne prawo do zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, na której nie został zrealizowany cel publiczny stanowiący podstawę wywłaszczenia tej nieruchomości, przy czym ustawodawca przewiduje ograniczenie w korzystaniu z tej nieruchomości – poprzez uniemożliwienie jej zwrotu – w sytuacji, gdy nie jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku

publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (art. 64 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji);

b) konstytucyjne prawo do równej dla wszystkich ochrony prawnej praw majątkowych w zakresie dotyczącym prawa do zwrotu nieruchomości wyłączonej, na której nie został zrealizowany cel publiczny, stanowiący podstawę wyłączenia tej nieruchomości, przy czym ustawodawca przewiduje ograniczenie w korzystaniu z tej nieruchomości w sytuacji, gdy nie jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Niezależnie od pewnych różnic dotyczących sformułowania zakresu zaskarżenia, konstytucyjność obydwu przepisów poddanych kontroli została zakwestionowana z uwagi na to, że nie przewidują one możliwości zwrotu wyłączonych na podstawie specustawy drogowej nieruchomości, na których ostatecznie nie zostały zrealizowane inwestycje celu publicznego.

Wymaga podkreślenia, iż zdaniem inicjatorów postępowania norma umożliwiająca zwrot nieruchomości przejętych na własność przez podmiot publiczny na podstawie specustawy drogowej powinna znaleźć się zarówno w art. 23 specustawy drogowej, jak i w art. 216 u.g.n. W przekonaniu skarżących stanowi to konsekwencję faktu, iż sądy administracyjne w sposób jednolity i utrwalony przyjmują, że w obowiązującym porządku prawnym obydwa te przepisy uniemożliwiają dokonywanie zwrotu nieruchomości przejętych przez podmiot publiczny na podstawie specustawy drogowej (skarga, s. 118). Z tego względu analiza zgodności z Konstytucją obejmuje zarówno art. 23 specustawy drogowej, jak i art. 216 u.g.n. Na tym tle skarżący uznają, że wszystkie zarzuty i poczynione na ich tle uwagi zachowują aktualność w odniesieniu do obydwu wymienionych wyżej przepisów. W związku z tym zawarte w skardze uzasadnienie zawiera rozbudowaną argumentację na rzecz niekonstytucyjności art. 23 specustawy drogowej, natomiast w przypadku art. 216 u.g.n. poprzestano na konstatacji co do braku potrzeby ponownego ich przywoływania i ograniczeniu się do stosownych odesłań (skarga, s. 116 i s. 121-122). W rezultacie Sejm uznaje za celowe łączne przytoczenie najważniejszych motywów uzasadnienia skargi konstytucyjnej.

2. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej wskazano, że zgodnie z jednolitym i utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego prawo podmiotowe do zwrotu

wyłączonej nieruchomości w sytuacji, gdy nie została ona wykorzystana na cel publiczny stanowiący podstawę wyłączenia, jest prawem konstytucyjnym ustanowionym w art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej. W konsekwencji – mając na uwadze również treść art. 64 ust. 1 Konstytucji (wspomniane prawo podmiotowe zalicza się do kategorii „innych praw majątkowych”) – obowiązkiem ustawodawcy jest uwzględnienie tego prawa w stanowionych przez niego przepisach tak, aby dotychczasowy właściciel miał możliwość skorzystania z niego.

Ponadto, w ocenie osób inicjujących niniejsze postępowanie, prawo do zwrotu nieruchomości przejętej przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego na podstawie specustawy drogowej, która nie została wykorzystana na cel publiczny, podlega regulacji art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności). Analiza treści art. 23 specustawy drogowej w zaskarżonym zakresie prowadzi do wniosku, iż jego celem nie jest ochrona wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Skutek przedmiotowej regulacji jest zatem odwrotny, skoro godzi ona w wymienione wartości.

Zdaniem skarżących, ustawowe wyłączenie możliwości ubiegania się przez dotychczasowego właściciela o zwrot nieruchomości odebranej mu na podstawie specustawy drogowej w sytuacji, gdy nie została ona wykorzystana na inwestycję drogową, prowadzi do naruszenia zasady zaufania do państwa i jego instytucji, a wręcz sprzyja powstaniu u obywatela stanu nieufności i obawy w stosunku do państwa, a przez to narusza porządek publiczny, o którym mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ocena zasadności ustawowego ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnego prawa do zwrotu nieruchomości powinna być – w przekonaniu autorów skargi konstytucyjnej – dokonywana z zachowaniem podniesionych (zaostrzonych) kryteriów, albowiem wyłączenie jest najbardziej dolegliwym przejawem ingerencji władzy publicznej w prywatną własność, stanowiąc tzw. instrument *ultima ratio*, z którego władza może korzystać jedynie wyjątkowo, gdy zaspokojenie interesu publicznego w inny sposób nie jest możliwe.

3. Zasadniczym problemem konstytucyjnym ujętym w skardze w kontekście zasady równości jest to, że w ramach porządku ustawowego obowiązują przepisy przewidujące sytuacje prawne podobne do tej, w jakiej znajduje się dotychczasowy właściciel nieruchomości przejętej na podstawie specustawy drogowej. Inicjatorzy niniejszego postępowania odnotowali różnicę pomiędzy wyłączeniem *sensu stricto* (przejęcie własności przez podmiot publiczny bezpośrednio na podstawie decyzji

administracyjnej) a wywłaszczeniem *sensu largo* (nabycie własności przez podmiot publiczny z mocy prawa). Zdaniem skarżących, odmienna forma przejęcia własności przez podmiot publiczny, ustanowiona przez ustawodawcę w odniesieniu do każdego z rodzajów wywłaszczenia, z punktu widzenia Konstytucji jest nieistotna, bowiem wywłaszczenie w rozumieniu art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej obejmuje obydwie te przypadki. Każdy z wymienionych rodzajów wywłaszczenia wywołuje identyczne skutki – właściciel traci prawo własności nieruchomości i jednocześnie nabywa prawo do odszkodowania, natomiast podmiot publiczny staje się nowym właścicielem nieruchomości, ale może ją wykorzystać wyłącznie na cel publiczny stanowiący podstawę wywłaszczenia.

Analiza przepisów licznych ustaw (w tym specustaw w sprawie: budowy przeciwpowodziowych, obiektów energetyki jądrowej, terminalu regazyfikacyjnego, sieci przesyłowych) oraz aktów prawnych wymienionych w art. 216 u.g.n. prowadzi skarżących do wniosku, że ustawodawca odmiennie uregulował sytuacje podobne do tej, w jakiej znajduje się dotychczasowy właściciel nieruchomości przejętej na podstawie specustawy drogowej. Tymczasem interesy majątkowe dotychczasowych właścicieli są tożsame – polegają na możliwości odzyskania prawa własności nieruchomości, która nie została wykorzystana na cel publiczny stanowiący podstawę wywłaszczenia, co umożliwiłoby tym osobom na nowo na korzystanie z tej nieruchomości w granicach wynikających z prawa własności.

Zdaniem skarżących: „Ustawodawca, wprowadzając w 2006 r. do specustawy drogowej zmiany o charakterze fundamentalnym z punktu widzenia przejmowania nieruchomości, po prostu nie przewidział, że swoimi działaniami doprowadzi do odebrania dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości prawa do jej zwrotu. [...] Ustawodawca, wprowadzając nowe regulacje z zakresu przejmowania nieruchomości pod drogi publiczne, nie uwzględnił złożoności powiązań jakie wcześniej występowały pomiędzy regulacjami specustawy drogowej w pierwotnym brzmieniu (tj. regulacjami szczególnymi), a regulacjami u.g.n. (tj. regulacjami ogólnymi w ramach systemu gospodarowania nieruchomościami)” (skarga, s. 88). W ocenie inicjatorów postępowania przedmiotowe ograniczenie ustawowe, stanowiąc niezamierzony skutek nowelizacji z 18 października 2006 r., nie ma i nie może mieć na celu ochrony wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

IV. Analiza formalnoprawna

1. W orzecznictwie Trybunału ugruntowany jest pogląd, że pozytywnie zakończone wstępne badanie skargi konstytucyjnej i przekazanie jej do merytorycznego rozpoznania nie zwalnia składu orzekającego od kontroli – na każdym etapie postępowania – czy w sprawie nie zachodzi ujemna przesłanka procesowa, pociągająca za sobą konieczność umorzenia postępowania (zob. postanowienia TK z: 11 września 2012 r., sygn. akt SK 19/12; 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15; 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 7/19; 3 grudnia 2020 r., sygn. akt SK 27/17; 23 lutego 2021 r., sygn. akt SK 33/20). Dopiero szczegółowa analiza okoliczności sprawy, prowadzona na etapie merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, pozwala ostatecznie ustalić, czy skarga spełnia wymogi wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 53 ust. 1 ustawy o TK. Trybunał na obecnym etapie postępowania nie jest związany wynikami wstępnej kontroli ujętymi w postanowieniu TK o nadaniu skardze biegu. Jeśli wydanie orzeczenia byłoby niedopuszczalne ze względu na niespełnienie wymogów skargi konstytucyjnej, konieczne jest umorzenie postępowania (zob. m.in. postanowienie TK z 22 marca 2016 r., sygn. akt SK 6/15). Mając powyższe na uwadze, Sejm odniesie się do formalnoprawnych przesłanek merytorycznego rozpoznania skargi.

2. W niniejszej sprawie należy uwzględnić, że te same przepisy prawne, które stanowią przedmiot kontroli w niniejszej sprawie, zostały już poddane weryfikacji pod kątem zgodności z Konstytucją w sprawie o sygn. akt SK 37/19, wszczętej skargą konstytucyjną T R i A R z 4 lutego 2019 r. o zbadanie zgodności:

- art. 23 specustawy drogowej w zakresie, w jakim ogranicza odesłanie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami tylko do spraw nieuregulowanych w rozdziale 3 specustawy drogowej, z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji;
- art. 216 ust. 1 u.g.n. w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczący zwrotu wywłaszczonych nieruchomości do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie specustawy drogowej, z art. 2, art. 64 ust. 1-ust. 3, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 21 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W wyroku z 30 czerwca 2021 r., sygn. akt SK 37/19 (Dz. U. poz. 1228), wydanym już po złożeniu skargi konstytucyjnej, która zapoczątkowała niniejsze postępowanie, Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 23 specustawy drogowej rozumiany w ten sposób, że nie stanowi o nakazie odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 6, działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami, jest niezgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu przywołanego judykatu Trybunał Konstytucyjny przyjął, że z funkcjonalnego punktu widzenia decyzja administracyjna wydana na podstawie specustawy drogowej (której głównym skutkiem jest nabycie własności nieruchomości przez Skarb Państwa albo określone jednostki samorządu terytorialnego kosztem osoby pozbawionej tej własności, za odszkodowaniem) spełnia taką samą rolę jak decyzja wywłaszczeniowa o charakterze prawokształtującym, a skutki prawnomaterialne obydwu postaci decyzji ostatecznie czerpią moc z aktu normatywnego. Z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji Trybunał wywiódł regułę, w myśl której: „byłemu właścicielowi wyzutomu z własności wskutek bezcelowego wywłaszczenia [czyli wywłaszczenia, którego nie można uznać za konieczne lub niezbędne na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu – uwaga własna] przysługuje konstytucyjne roszczenie o zwrot własności jak każdemu innemu właścicielowi, który znalazł się w podobnej sytuacji”. To z kolei pozwoliło sformułować wniosek, wedle którego: „Jeżeli 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. Stosując powyższe zasady wobec poddanego kontroli art. 23 specustawy, należało uznać, że przepis ten 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 wywłaszczonych bezcelowo własności 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)”.

W pozostałym zakresie, tj. w odniesieniu do art. 216 ust. 1 u.g.n., postępowanie zostało umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, z uwagi na niedopuszczalność rozpatrzenia skargi co do *meritum* (zob. cz. III pkt 2.5 uzasadnienia wyroku). Sformułowany wobec tego przepisu zarzut nie dotyczy – w ocenie Trybunału

Konstytucyjnego – pominięcia ustawodawczego, gdyż: „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”.

Z zestawienia *petitum* oraz uzasadnienia skargi konstytucyjnej leżącej u podłoża niniejszego postępowania z sentencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 czerwca 2021 r., sygn. akt SK 37/19, jednoznacznie wynika częściowa tożsamość przedmiotowa obu spraw. Trybunał Konstytucyjny dokonał już oceny konstytucyjności jednej z norm prawnych zakwestionowanych przez skarżących. W tej sytuacji konieczne jest ustalenie, czy w niniejszej sprawie nie wystąpiła okoliczność uniemożliwiająca merytoryczne orzekanie. W szczególności pod uwagę należy wziąć art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, wedle którego Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne, oraz art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, zgodnie z którym Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne.

3. Jeżeli kwestionowana norma lub normy były już w innej sprawie przedmiotem kontroli co do ich zgodności z Konstytucją, a w sprawie zachodzi tożsamość podmiotowa i przedmiotowa, to w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, iż spełniona jest ujemna przesłanka procesowa w postaci powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*), powodująca niedopuszczalność wydania orzeczenia. Natomiast gdy w sprawie zachodzi tożsamość wyłącznie przedmiotowa, to w grę wchodzi przesłanka *ne bis in idem*, prowadząca do uznania orzekania za zbędne (zob. art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK). Wymaga podkreślenia, że jeżeli występuje identyczność zaskarżonych przepisów, wzorca konstytucyjnego oraz postawionych zarzutów ze sprawą, w której Trybunał Konstytucyjny już wcześniej orzekał, to takim wypadku Trybunał dokonuje oceny sprawy w kategoriach pragmatycznych, gdyż ocenia celowość prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta. Zasada ta, z jednej strony, stabilizuje sytuację powstałą w wyniku ostatecznego orzeczenia jako formalnie prawomocnego (zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału mają bowiem moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne), z drugiej zaś strony nie zamyka drogi do dalszego procedowania przed Trybunałem pod warunkiem wskazania innych, niż dotychczas badane, wzorców kontroli. Wziąwszy to pod uwagę należy dojść do wniosku, że zasada *ne bis in idem*

może znajdować zastosowanie wyłącznie w takich sprawach, w których uprzedni wyrok Trybunału Konstytucyjnego miał charakter afirmatywny. W tym zakresie należy jednak odnotować pewną niejednorodność w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok TK z 24 lutego 2021 r., sygn. akt SK 39/19; postanowienia TK z: 15 grudnia 2020 r., sygn. akt SK 80/19; 23 czerwca 2022 r., sygn. akt SK 52/20). Sejm podziela stanowisko wyrażone w tym względzie przez pełny skład Trybunału Konstytucyjnego, który wskazał m.in.: „zastosowanie zasady *ne bis in idem* jest w pełni uzasadnione, jeżeli istnieje wcześniejsze orzeczenie o zgodności badanego przedmiotu ze wskazanym wzorcem kontroli lub jeżeli Trybunał uznał wskazany wzorzec za nieadekwatny do badania danego przedmiotu kontroli, czyli w sytuacjach, gdy przedmiot badania pozostaje nadal w systemie prawa. Natomiast zastosowanie tej zasady nie jest możliwe w razie stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu, gdyż w następstwie wyroku następuje derogacja przepisu wykluczająca ustalenie tożsamości przedmiotu i wzorców kontroli. Usunięcie z systemu prawnego kwestionowanego przepisu skutkuje brakiem przedmiotu badania konstytucyjności na zasadach analogicznych do utraty mocy przepisu, a postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym staje się niedopuszczalne” (postanowienie TK z 3 listopada 2015 r., sygn. akt K 32/14 i cytowane w nim wcześniejsze judykaty). W realiach niniejszego postępowania jest istotne, że przedstawiony skutek prawnoprocesowy dotyczy również tzw. wyroków zakresowych, co znalazło potwierdzenie m.in. w postanowieniu TK z 30 września 2020 r., sygn. akt SK 14/16, w którym wskazano: „Negatywne 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”.

W tej sytuacji należy stwierdzić, że rozpatrzenie sprawy konstytucyjności zaskarżonej normy specustawy drogowej, która została uznana za niekonstytucyjną we wcześniejszym wyroku Trybunału Konstytucyjnego, byłoby niedopuszczalne, co uzasadnia wnioski o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

4. Zestawienie *petitum* oraz uzasadnienia skargi konstytucyjnej, która uruchomiła niniejsze postępowanie, z sentencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 czerwca 2021 r., sygn. akt SK 37/19, wskazuje na tożsamość przedmiotową obu spraw w zakresie dotyczącym specustawy drogowej. Przepis drugiego z zakwestionowanych aktów prawnych, tj. art. 216 ust. 1 u.g.n., nie został dotychczas poddany ocenie konstytucyjności przez pryzmat zarzutów sformułowanych przez skarżących w niniejszej sprawie (por. wyroki TK z: 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 9 grudnia 2008 r., sygn. akt SK 43/07; 19 maja 2011 r., sygn. akt SK 9/08 oraz omawiany wyrok TK z 30 czerwca 2021 r., sygn. akt SK 37/19). W odniesieniu do tej regulacji nie można więc uznać, że przedmiot kontroli został derogowany wskutek negatoryjnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, ani też odwołać się do zasady *ne bis in idem*, jako przesłanki umorzenia postępowania. Nie oznacza to jednak, że w sprawie o sygn. akt SK 37/19 nie zostały podjęte żadne ustalenia relewantne dla przebiegu i wyniku niniejszego postępowania.

Stanowiący przedmiot kontroli art. 216 u.g.n. przewiduje, że przepisy rozdziału 6, działu III u.g.n., dotyczące zwrotu bezcelowo wywłaszczonych nieruchomości, stosuje się odpowiednio do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie wymienionych w nim aktów normatywnych. Zarówno w przywoływanej, jak i obecnie rozpatrywanej sprawie, przepisowi temu zarzucono, że nie wymienia specustawy drogowej wśród innych aktów normatywnych, co – w świetle orzecznictwa sądowego – wyklucza odpowiednie stosowanie ustawy o gospodarce nieruchomościami do nieruchomości nabytych przez podmiot publiczny (Skarb Państwa albo jednostkę samorządu terytorialnego) na podstawie specustawy drogowej.

Odnosnie do tego zarzutu, w wyroku z 30 czerwca 2021 r., sygn. akt SK 37/19 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że chociaż nakaz uregulowania w ustawie zwrotu wywłaszczonej bezcelowo nieruchomości ma rangę konstytucyjną (bowiem wynika z art. 21 ust. 2 Konstytucji), zaś materia prawna, której brak zarzuca się art. 216 ust. 1 u.g.n., może być zakwalifikowana jako podobna jakościowo do uregulowanej w tym przepisie, to jednak trudno przyjąć, że zaniechanie zamieszczenia w przepisie przejściowym, jakim jest art. 216 ust. 1 u.g.n., aktów normatywnych (w tym specustawy drogowej), które weszły w życie po wejściu w życie tego przepisu, było wynikiem przeoczenia legislacyjnego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „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”. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że cel kwestionowanego przepisu wskazuje, iż zarzucany brak określonej regulacji jest zamierzonym działaniem ustawodawcy. Okoliczność ta stanowi kryterium pomocne w odróżnieniu przypadku zaniechania a pominięcia prawodawczego, istotne o tyle, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odróżnia się pominięcie od zaniechania prawodawczego i konsekwentnie przyjmuje, że w trybunalskiej kompetencji nie leży orzekanie o zaniechaniach ustawodawczych, nawet jeżeli obowiązek regulacji danej materii wynika z Konstytucji. Z tych powodów postępowanie w sprawie o sygn. akt SK 37/19 zostało umorzone co do zarzutu stawianego art. 216 ust. 1 u.g.n. w *petitum* skargi, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

Sejm aprobuje ten pogląd i leżące u jego podstaw założenia oraz uznaje jego aktualność również na gruncie niniejszego postępowania.

5. Mając na uwadze przeprowadzone rozważania, Sejm wyraża przekonanie, że postępowanie należy **umorzyć** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. Niedopuszczalność wydania wyroku w odniesieniu do niekonstytucyjnej normy zawartej w art. 23 specustawy drogowej wynika z uprzedniego wyeliminowania jej z systemu prawa mocą wyroku Trybunału Konstytucyjnego, zaś w przypadku kwestionowanego art. 216 u.g.n. jest wynikiem sformułowania przez skarżących zarzutu zaniechania legislacyjnego, którego ocena pozostaje poza kognicją Trybunału.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek