

ODPIS

Warszawa, dnia 4 lutego 2019 r.

**Trybunał Konstytucyjny**  
**Aleja Jana Christiana Szucha 12**  
**00-918 Warszawa**

Strona skarżąca:

A        R                    PESEL:  
T        R                    PESEL:

reprezentowani przez:

adw. Beatę Rybicką  
wpisaną na listę adwokatów prowadzoną przez  
Okręgową Radę Adwokacką w Warszawie pod nr 3557

adres kancelarii (adres do doręczeń):

Rybicka Sieńko Adwokaci Spółka Partnerska,  
ul. Górnickiego 3 lok. 10, 02-063 Warszawa

orzeczenie naruszające konstytucyjne prawa strony  
skarżącej:

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia  
września 2018 r., sygn. akt:                    , doręczony  
stronie skarżącej wraz z uzasadnieniem w dniu 9  
listopada 2018 r.

**SKARGA KONSTYTUCYJNA**

W imieniu strony skarżącej: A        R                    i T        R                    , których  
pełnomocnictwa szczególne przedkładałam w załączeniu, działając na podstawie art. 79 ust. 1  
Konstytucji Rzeczypospolitej polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483) oraz na  
podstawie art. 44 i 46 i n. ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania  
przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. 2016 poz. 2072 ze zm.) zaskarżam przepis:  
- art. 216 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami  
w zakresie, w jakim wyklucza on odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III

wskazanej ustawy o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, przez co ww. przepis 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 RP;

- art. 23 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, w jakim ogranicza on odesłanie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami tylko co do spraw nieuregulowanych w rozdziale 3 ustawy z 10 kwietnia 2003 r., przez co ww. przepis narusza art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Jednocześnie wnoszę o:

- stwierdzenie, że art. 216 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami jest niezgodny z art. 2, z art. 64 ust. 1 i 3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

- stwierdzenie, że art. 23 ustawy z dnia 10 kwietnia o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną wywodzę na tej podstawie, że Naczelny Sąd Administracyjny w dniu września 2018 r. wydał wyrok do sprawy o sygn. akt: , na mocy którego uchylił zaskarżony przez Miasto W wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z dnia marca 2016 r., sygn. akt: i oddalił skargę A R i T R na decyzję Wojewody z dnia września 2015 r. nr w przedmiocie odmowy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

## UZASADNIENIE

### I. Ustalenia faktyczne stanowiące podstawę skargi konstytucyjnej.

Decyzją Prezydenta W nr z dnia czerwca 2009 r. o ustaleniu lokalizacji drogi dla inwestycji polegającej na budowie ul. na odcinku od do , która została utrzymana w mocy decyzją Wojewody z dnia czerwca 2009 r. nr wydaną w sprawie o nr wywłaszczona została nieruchomość skarżących położona przy ul. w W , oznaczona jako działka ewidencyjna nr z obrębu , dla której Sad Rejonowy w W Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi Księgę Wieczystą nr

Pismem z dnia listopada 2014 r. A R i T R złożyli wniosek o zwrot części ( m<sup>2</sup>) wywłaszczonej nieruchomości argumentując, że znaczna część wywłaszczonej nieruchomości jest zbędna na cel, dla którego nastąpiło wywłaszczenie i organ zamierza wykorzystać przedmiotową nieruchomość na inny cel.

Postanowieniem z dnia .12.2014 r. nr Prezydent W wyłączył się z postępowania w sprawie zwrotu nieruchomości położonej w W przy ul. , wchodzącej w skład działki ewidencyjnej nr z obrębu , opisaney w księdze wieczystej KW Nr , a wniosek A R i T R przekazał Wojewodzie jako organowi wyższego stopnia nad Prezydentem miasta.

Z kolei Postanowieniem nr z dnia .01.2015 r. Wojewoda , na podstawie art. 26 § 2 i 3 oraz w związku z art. 123 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego wyznaczył Starostę – jako organ właściwy do załatwienia sprawy o zwrot przedmiotowej nieruchomości.

Decyzją Nr z dnia lipca 2015 r. znak sprawy: Starosta umorzył w całości postępowanie w sprawie zwrotu powyżej opisanej nieruchomości ustalając, że nie zostały spełnione ustawowe przesłanki zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu określone w art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Kolejno, od powyższej decyzji Starosty [imię] [nazwa] odwołanie do Wojewody [imię] [nazwa] złożyli skarżący A [imię] [nazwa] R [imię] [nazwa] i T [imię] [nazwa] R [imię] [nazwa], zarzucając Organowi I instancji naruszenie licznych przepisów prawa materialnego i procesowego skutkujących wydaniem zaskarżonej decyzji. Przede wszystkim odwołujący się wskazali, że Organ wydający decyzję nr [numer] ograniczył się do rozpoznania okoliczności realizacji inwestycji, będącej celem wywłaszczenia, opierając się wyłącznie na piśmie Zarządu M [imię] [nazwa], który poinformował, że na działce ewidencyjnej nr [numer] z obrębu [nazwa] wybudowana zostanie jezdnia, chodnik, ścieżka rowerowa oraz wykonane zostaną nasadzenia roślinne. Organ nie odniósł się do tego czy aktualna inwestycja jest faktycznie zgodna z celem wskazanym w decyzji o wywłaszczeniu oraz nie uwzględnił wniosku strony o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego geodety na okoliczność sporządzenia mapy podziałowej, w której określone zostałyby granice części zbędnej nieruchomości.

Decyzją nr [numer] z dnia [data] września 2015 r. do sprawy: [imię] [nazwa] Wojewoda [imię] [nazwa] uchylił zaskarżoną decyzję Organu I instancji w całości i orzekł o odmowie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości oznaczonej jako działka ewidencyjna nr [numer] z obrębu [nazwa]. Wydając powyższą decyzję Wojewoda [imię] [nazwa] w zasadniczej mierze skupił się na analizie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, w szczególności przepisu art. 137. Zdaniem Wojewody [imię] [nazwa] w przedmiotowym stanie prawnym podstawową przesłanką warunkującą możliwość zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jest jej zbędność dla realizacji celu publicznego uzasadniającego wywłaszczenie określonego w decyzji o wywłaszczeniu. Ustawowa definicja zbędności nieruchomości została zawarta w art. 137 ust. 1 u.g.n. i analizując wymienione w dyspozycji tego przepisu przesłanki, w szczególności ramy czasowe, Wojewoda [imię] [nazwa] ustalił, że nie jest możliwy zwrot wywłaszczonej nieruchomości na rzecz skarżących.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na poglądy Wojewody [imię] [nazwa] co do samej istoty zwrotu nieruchomości wywłaszczonej na podstawie tzw. specustawy drogowej wyrażone w treści wydanej przez siebie decyzji z dnia [data] września 2015 r.: *„W ocenie organu odwoławczego ustalenie braku tzw. zbędności wywłaszczonego gruntu dla realizacji celu wywłaszczenia przemawia za wydaniem decyzji o odmowie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, nie zaś umorzeniem postępowania administracyjnego. Nie ulega wątpliwości, iż roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości nie wygasło i nadal przysługuje poprzednim właścicielom wywłaszczonego gruntu(...)”. Co prawda w odniesieniu do nieruchomości stanowiącej przedmiot niniejszego postępowania niedoszło do wydania*

*„klasycznej” decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, lecz w ocenie organu odwoławczego nie może ulegać wątpliwości, iż grunt oznaczony jako działka ewidencyjna nr z obrębu został wywłaszczony w ścisłym rozumieniu tego terminu (wywłaszczony sensu stricto)”.*

W związku z wydaniem przez Wojewodę , jako organu II instancji, decyzji odmownej, A R i T R złożyli skargę do Wojewódzkiego sądu Administracyjnego w W datowaną na dzień października 2015 r.

Wyrokiem z dnia marca 2019 r. w sprawie o sygn. akt: Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił zaskarżoną decyzję Wojewody i poprzedzającą ją decyzję starosty z dnia lipca 2015 r. nr

Na skutek złożonej przez Miasto W skargi kasacyjnej z dnia czerwca 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia września 2018 r. do sprawy o sygn. akt: uchylił zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia marca 2016 r. do sprawy o sygn. akt i oddalił skargę A R i T R na decyzję Wojewody

Naczelny Sąd Administracyjny uzasadniając wydany wyrok wskazał, że podstawą prawną przejęcia nieruchomości była tzw. „specustawa drogowa”. Ustawa ta zaś ma szczególny charakter wynikający z jej celu, którym jest stworzenie warunków prawnych umożliwiających sprawną i szybką realizację inwestycji drogowych, w związku z czym przewiduje ona uproszczony tryb przejmowania nieruchomości niezbędnych na ten cel. Zdaniem NSA ustawa ta w żadnym z przepisów nie reguluje kwestii związanych ze zwrotem lub alternatywnym wykorzystaniem nieruchomości bądź ich części, które nie zostały wykorzystane na realizację inwestycji drogowej. Nie zawiera też bezpośredniego odesłania do u.g.n. w zakresie stosowania przepisów tej ustawy o zwrocie nieruchomości, jak również odesłania generalnego do przepisów u.g.n. – w sprawach nieuregulowanych w ustawie (specustawie drogowej). Specustawa drogowa w art. 23 stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w niniejszym rozdziale stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepis ten z kolei, zawarty jest w rozdziale 3 noszący tytuł „Nabywanie nieruchomości pod drogi” i tylko w tym zakresie, gdy dana okoliczność faktyczna nie może być poddana regulacji specustawy drogowej. W rozdziale tym ustawodawca nie unormował zasad i trybu zwrotu nieruchomości wywłaszczonej na podstawie przepisów omawianej specustawy. Tym samym, zdaniem NSA, nie można na podstawie wskazanego przepisu art. 23 do

nieruchomości nabytych na podstawie specustawy drogowej zastosować art. 136 u.g.n. regulującego kwestię zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Dalej, Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje, że co prawda przejęcie nieruchomości w trybie art. 12 specustawy drogowej nosi znamiona wywłaszczenia – dokonywane jest na wniosek podmiotu publicznoprawnego, na realizację celu publicznego, polega na pozbawieniu praw do nieruchomości i odbywa się za odszkodowaniem, jednakże nie przesądza o możliwości zastosowania do takiej nieruchomości przepisów u.g.n. dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości bowiem instytucja taka zarezerwowana jest dla gruntów wywłaszczonych 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 i z tej przyczyny 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 dnia 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 u.g.n. o zwrocie nieruchomości przejętych decyzją o lokalizacji drogi.

Od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego nie przysługuje stronie żaden środek odwoławczy. Wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia września 2018 r., sygn. akt: jest prawomocny i nie podlega dalszemu zaskarżeniu.

**Orzeczenie kończące postępowanie w sprawie będącej podstawą skargi konstytucyjnej zostało doręczone pełnomocnikowi strony skarżącej w dniu 9 listopada 2018 r., co potwierdzają załączone do przedmiotowego pisma dokumenty w postaci uwierzytelnionej kserokopii koperty z podanym numerem przesyłki poleconej oraz wydruk ze strony internetowej Poczty Polskiej z wygenerowaną opcją śledzenia przesyłek.**

W niniejszej sprawie niewątpliwym skutkiem prawnym, który pozostaje w mocy, jest wydany przez Naczelny Sąd Administracyjny wyrok z dnia września 2018 r., sygn. akt:

, który za swoją podstawę przyjmuje zaskarżone przepisy. Orzeczenie naruszające konstytucyjne prawa strony skarżącej jest orzeczeniem merytorycznym, korzystającym z przymiotu powagi rzeczy osądzonej. Z tych też względów wywołuje ono trwały skutek prawny czyli ostatecznie rozstrzyga o prawach i obowiązkach strony. W przedmiotowej sprawie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego zdecydował ostatecznie o odmowie stronie skarżącej zwrotu części wywłaszczonej nieruchomości, jak również o możliwości ubiegania się w przyszłości o zwrot części wywłaszczonej nieruchomości.

## **II. Konstytucyjne wzorce kontroli mające zastosowanie w sprawie przedmiotowej skargi konstytucyjnej oraz wykazanie naruszenia praw i wolności obywatelskich.**

Orzeczeniem z dnia września 2018 r. do sprawy o sygn. akt: Naczelny Sąd Administracyjny zamknął skarżącym drogę do skutecznego ubiegania się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, uzasadniając, że:

- I. nie można na podstawie art. 23 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych zastosować art. 136 u.g.n. regulującego kwestię zwrotu wywłaszczonej nieruchomości bowiem art. 23 powołanej ustawy odsyła do przepisów o gospodarce nieruchomościami tylko w zakresie Rozdziału 3 noszącego tytuł „nabywanie nieruchomości pod drogi” oraz, że
- II. art. 216 u.g.n. stanowi normę o charakterze szczególnym i nie podlega interpretacji rozszerzającej, zaś wyliczenie w nim ustaw i przepisów poszczególnych ustaw ma charakter enumeratywny i stanowi katalog zamknięty.

Przedmiotowym orzeczeniem, opartym na wspomnianych przepisach art. 23 ustawy drogowej z dnia 10 kwietnia 2003 r. i art. 216 u.g.n. naruszone zostały następujące zasady konstytucyjne:

**- art. 2 Konstytucji zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i sprawiedliwości społecznej oraz ochrony praw nabytych,**

**- art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji i 64 ust. 1 i 2 Konstytucji – zasada ochrony własności,**

**- art. 31 ust. 3 Konstytucji w zw. z art. 64 ust 3 Konstytucji zasadę proporcjonalności,**

**- art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji zasadę równości i zakazu dyskryminacji;**

Zakres przedmiotowy roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości wyznaczają obecnie dwa przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, a mianowicie art. 136 oraz art. 216. Zwrotowi podlegają przede wszystkim nieruchomości wywłaszczone, ale art. 216 u.g.n.

przewiduje zwrot nieruchomości nabytych bądź przejętych także w skutek innych trybów, niż tryb wywłaszczeniowy.

Przepis art. 216 u.g.n. był poddawany licznym dyskusjom interpretacyjnym, niemniej z czasem zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie ukształtowało się dość jednolite stanowisko zakładające literalną wykładnię tego przepisu, co innymi słowy dopuszczało zwrot nieruchomości nabytych lub przejętych tylko i wyłącznie na podstawie przepisów ustaw enumeratywnie wymienionych w jego treści. Należy jednak podkreślić w tym miejscu, że pierwotna regulacja art. 216 u.g.n. różniła się znacząco od tej obecnej i przechodziła historyczne przemiany. Wskazać również należy, że art. 216 u.g.n. był niejednokrotnie przedmiotem analizy i rozważań Trybunału Konstytucyjnego, co ostatecznie spowodowało rozszerzenie zamkniętego katalogu przepisów zawartych w jego treści. Zdaniem skarżących, katalog art. 216 u.g.n. został skonstruowany wadliwie, o czym świadczą zarówno krytyczne wypowiedzi doktryny oraz wymiaru sprawiedliwości. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 października 2001 r. SK 22/01 stwierdził wadliwość przepisu art. 216 u.g.n. z powodu pominięcia ustawodawczego, polegającego na niedopuszczeniu możliwości zastosowania przepisów o zwrocie w odniesieniu do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 5 i art. 13 ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli.

Nie jest to zresztą jedyne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego na mocy którego zamknięty katalog art. 216 u.g.n. został poszerzony o kolejne regulacje. Z tych też względów skarżący dopatrują się konieczności rewizji dotychczasowego stanowiska ustawodawcy, judykatury i doktryny w stosunku do art. 216 u.g.n.

Choć przepis art. 216 u.g.n. nie obejmuje swoją dyspozycją zwrotu nieruchomości wywłaszczonych na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (specustawa drogowa), natomiast sama specustawa drogowa nie reguluje zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, a jej odesłanie do ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczy tylko i wyłącznie Rozdziału 3 (art. 23 ustawy drogowej), to warto jednak zwrócić uwagę na pogląd, że **„Można przyjąć ogólną dopuszczalność rozszerzającej interpretacji wszelkich przepisów zezwalających, przyznających uprawnienia, wolności lub prawa podmiotowe, a to ze względu na zasadę *in dubio pro libertate*” (L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2005).**

Mimo, że obecne regulacje odnoszące się do wywłaszczenia nieruchomości pod drogi publiczne nie dają realnego instrumentu byłym właścicielom nieruchomości na jej zwrot w przypadku gdy nieruchomość taka, lub jej część (jak to ma miejsce w przedmiotowym wypadku) stała się całkowicie zbędna na cel wskazany w decyzji o wywłaszczeniu to zdaniem skarżących mamy do czynienia z wywłaszczeniem sensu stricto.

Porównując konstrukcję decyzji wywłaszczeniowej i decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej można dojść do wniosku, że są one do siebie podobne: obie prowadzą do pozbawienia własności nieruchomości dotychczasowego właściciela, w obu przypadkach pozbawienie własności następuje na cel publiczny i zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku odbywa się to za odszkodowaniem. Jedyna różnica jaka występuje to skutki ekspropriacyjne (przy decyzji wywłaszczeniowej mają charakter bezpośredni, przy decyzji o zezwoleniu – pośredni). Ta różnica nie ma jednak istotnego znaczenia, gdyż skutki te powstają na podstawie decyzji administracyjnej i to przesądza o tym, że mamy do czynienia z instytucją wywłaszczenia sensu stricto.

W związku z powyższym, ustawodawca różnicując sytuację prawną byłych właścicieli nieruchomości narusza zasadę równości wobec prawa oraz zakazu dyskryminacji w życiu politycznym, gospodarczym czy społecznym. W kontekście powyższego - przywrócenie byłym właścicielom własności utraconej nieruchomości powinna mieć miejsce w każdym wypadku, gdzie nieruchomość okazała się zbędna na cele wywłaszczenia i to niezależne na podstawie jakiego trybu została ona wywłaszczona. Zróznicowanie i limitowanie kręgu podmiotów uprawnionych do żądania zwrotu własności nieruchomości przy spełnieniu takich samych przesłanek powoduje ich dyskryminację, co wypacza zasadę równości. Warto w tym miejscu przytoczyć ponownie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r. SK 22/01, w którym to Trybunał wypowiedział dość istotne stanowisko, a mianowicie: **„Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. zasadę zwrotu należy traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2. Konstytucji, który – dopuszczając wywłaszczenie „jedynie na cele publiczne” – tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy. Pamiętać przy tym należy o szerokim pojmowaniu konstytucyjnego pojęcia „wywłaszczenie”, które wykracza swoim zakresem pojęcie „wywłaszczenie” z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. Nakłada to obowiązek dopuszczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w tych wszystkich wypadkach, gdy nie zostanie ona wykorzystana na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia”**. Istotne w cytowanym orzeczeniu jest przede wszystkim

sformułowanie „***w tych wszystkich wypadkach***”, bowiem daje to podstawy do twierdzenia, że każdy analogiczny przypadek należy traktować w taki sam sposób, bez względu na tryb w jakim nieruchomości została wywłaszczona, o ile spełnia przesłanki do jej zwrotu.

Konstrukcja art. 23 ustawy drogowej budzi wątpliwości interpretacyjne. W literaturze można spotkać się z poglądem, że art. 23 specustawy należy objąć interpretacją szeroką, bowiem ingerencja w prawa majątkowe powinna wiązać się z zastosowaniem zasad równości wobec prawa i ochronę praw nabytych nie tylko na etapie stanowienia tego prawa, ale również przy jego stosowaniu i wykładni. Przyjmowanie tezy, zgodnie z którą przepisy o zwrocie nieruchomości nie mogą być zastosowane w przypadkach objętych ustawą drogową prowadziłyby do dyskryminacji adresatów decyzji ZDiR w stosunku do adresatów innych decyzji wywłaszczeniowych związanych z budową inwestycji celu publicznego. Skarżący zgadzają się z takim poglądem dodatkowo wskazując, że tak pojmowany przepis art. 23 ustawy drogowej narusza również zasadę ochrony praw nabytych. Warto też podnieść, że skoro sama ustawa drogowa odsyła w kwestiach nieuregulowanych do ustawy o gospodarce nieruchomościami to uzasadniony jest pogląd ażeby to właśnie w ustawie o gospodarce nieruchomościami poszukiwać wszelkich rozwiązań jakie nie reguluje wprost specustawa drogowa w tym również kwestię zwrotu nieruchomości wywłaszczonych.

Skarżący wskazują, że obecne rozumienie i interpretacja art. 23 ustawy drogowej i art. 216 u.g.n. prowadzi do wyraźnego naruszenia elementarnej zasady praworządnego państwa oraz ochronę praw nabytych wyrażonej w art. 2 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zasada ta daje obywatelowi gwarancję, iż rozstrzygnięcie w sprawie bezpośrednio go dotyczącej będzie wydane przez uprawniony do tego organ zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i standardami praworządnego państwa. Obywatel oczekuje od Państwa, że jego sytuacja prawna będzie rozpatrywana w sposób urzeczywistniający zasadę sprawiedliwości społecznej, jak również zasadę równego traktowania określoną w art. 32 Konstytucji.

Zgodnie z art. 32 Konstytucji, wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Przy czym skarżącemu znane jest stanowisko Trybunału, że przedmiotem skargi konstytucyjnej nie może być samo naruszenie zasady równości, ale naruszenie tej zasady w związku z określonym konstytucyjnym prawem podmiotowym. Skarżący akceptują takie stanowisko Trybunału Konstytucyjnego i łączą naruszenie prawa do równego traktowania z naruszeniem prawa do ochrony własności.

Z kolei art. 21 Konstytucji Rzeczypospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia, a wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Jeżeli cel publiczny został w całości wykonany i w ostatecznym rozrachunku obejmuje on tylko część nieruchomości objętej decyzją, to nie ma racjonalnego powodu aby pozostała część nieruchomości wywłaszczonej była traktowana w sposób szczególny oraz w dalszym ciągu pozostawała w dyspozycji podmiotu wywłaszczającego.

Jedną z podstawowych zasad obowiązujących na gruncie przepisów wywłaszczeniowych jest zakaz wykorzystywania nieruchomości na cele inne niż określone w decyzji wywłaszczeniowej oraz powiązany z tym zakazem, nakaz zwrotu nieruchomości dotychczasowemu właścicielowi jeżeli nieruchomość stała się zbędna na określony cel publiczny. Zasada ta przede wszystkim ma zapobiec wszelkim nadużyciom jakie mogą łączyć się z wywłaszczeniem do celów innych niż cele publiczne. Skarżący stoją na stanowisku, że nieuwzględnienie w art. 216 u.g.n. specustawy drogowej prowadzi nie tylko do nieusprawiedliwionej dyskryminacji i nierównego traktowania jej adresatów, ale narusza także zasadę proporcjonalności.

Skarżący świadomi są, że wprowadzone specustawą drogową szczególne unormowania postępowania wywłaszczeniowego zawiera rozwiązania, które służą jego przyspieszeniu, usprawnieniu oraz zwiększeniu efektywności. Znane są Skarżącym także poglądy Trybunału Konstytucyjnego, że budowa dróg w Polsce pozostaje sprawą dobra wspólnego i stanowi priorytetowy cel publiczny, gdyż jest konieczna zarówno dla ochrony środowiska, jak i zdrowia, wolności i praw konstytucyjnych całej społeczności i jest kwestią dobra wspólnego. Skarżący mają jednak wątpliwości, czy pozbawianie ich prawa do zwrotu nieruchomości, która straciła na znaczeniu dla celów drogowych z tego powodu, że inwestycja taka została już w całości zrealizowana ma swoje uzasadnienie dla ochrony praw konstytucyjnych całego społeczeństwa.

Skarżący wiedzą, że pozbawienie ich prawa własności do nieruchomości nie nastąpiło w trybie standardowego wywłaszczenia, a na podstawie regulacji szczególnej, ale należy zadać pytanie czy inwestycja drogowa, która została już zrealizowana i obejmuje jedynie części wywłaszczonej nieruchomości uzasadnia uniemożliwienie zwrotu tej części nieruchomości, która stała się irrelevantna dla celu publicznego. Można dojść do wniosku, że zaniechanie realizacji inwestycji drogowej na części wywłaszczonej nieruchomości (z powodu realizacji całości inwestycji) powoduje, że nie ma potrzeby traktowania takiej nieruchomości w sposób szczególny. Tym samym nie ma potrzeby, aby ograniczać uprawnienia dotychczasowych właścicieli do ubiegania się o zwrot nieruchomości. Co istotne, Skarżący chcą podkreślić, że ich wniosek o zwrot nieruchomości nie rozciąga się na całą utraconą nieruchomość, przez co nie

ingerują w żaden sposób w interes publiczny, ale ich wniosek obejmuje ten składnik niewykorzystanej nieruchomości, który utracił od dłuższego czasu zainteresowanie.

Zagwarantowanie jednostce prawa podmiotowego do własności stanowi podstawę do korzystania ze środków przewidzianych dla ich ochrony przed ingerencją państwa. Należy zwrócić uwagę, że art. 64 ust. 2 Konstytucji kształtuje bowiem równą dla wszystkich ochronę prawną własności. W świetle art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji warunkami dopuszczalności ograniczeń prawa własności są: ustawowa forma ograniczenia, istnienie konieczności ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości oraz zakaz naruszania istoty prawa własności. Ograniczenie musi odpowiadać także zasadzie proporcjonalności. Zasada ta wyraża się w stosowaniu przez organy państwa jedynie takich środków, które są niezbędne do osiągnięcia wyznaczonego celu. W tym też względzie ograniczenie czy pozbawienie prawa własności dla celów publicznych powinno być stosowane tylko do tej części nieruchomości, na której ten cel publiczny zostanie ostatecznie zrealizowany. Z uwagi na zasadę proporcjonalności wywłaszczenie należy traktować jako środek ultima ratio. Dlatego też: „Skoro nie zrealizowano celu publicznego, dla którego nieruchomość została przejęta, nie ma podstaw, aby wbrew woli byłego właściciela nieruchomości pozostawała we władaniu podmiotu publicznego” (J. Parchomiuk, *Zwrot nieruchomości wywłaszczonych lub przejętych pod budowę dróg publicznych*, Przegląd prawa publicznego 2/2008).

Skoro cel wywłaszczenia nieruchomości skarżących został już w całości zrealizowany w taki sposób, że na realizację tę wykorzystano jedynie część przedmiotowej działki, natomiast jej pozostała część, stanowiąca zwarty obszar gruntu o powierzchni m kw., pozostaje w sposób trwały niezagospodarowany i stan ten w sposób oczywisty nie ulegnie zmianie, to w ocenie skarżących upoważnia to do uznania, że sporna część gruntu stała się zbędna na cel wywłaszczenia, w następstwie czego winna być przedmiotem zwrotu bez jakiegokolwiek ustawowych ograniczeń.

Należy podnieść, że uniemożliwienie zwrotu nieruchomości w przypadkach objętych specustawą drogową nie jest racjonalne i społecznie sprawiedliwe, a samo w sobie stanowi podstawę do nadużyć, jak chociażby wykorzystaniem procedury pozyskiwania nieruchomości w trybie specustawy drogowej bez późniejszego zamiaru budowy drogi, a jednoczesnym przeznaczeniem gruntu na potrzeby innych inwestycji. Może to prowadzić również do sytuacji, że użycie trybu specustawy drogowej będzie stanowiło instrument wywłaszczenia nieruchomości w znacznie większym zakresie niż jest to konieczne dla celów publicznych.

Mając na uwadze powyższe, strona nie widzi żadnych racjonalnych i uzasadniających podstaw do odmowy zwrotu części nieruchomości wywłaszczonej na podstawie przepisów specustawy drogowej, która to nieruchomość stała się zbędna dla celów stanowiących podstawę do jej wywłaszczenia. Pominięcie specustawy drogowej w katalogu ustaw wymienionych w art. 216 u.g.n. oraz ograniczanie odesłań do ustawy o gospodarce nieruchomościami do Rozdziału 3 specustawy drogowej wyrażonej w art. 23 narusza zasady konstytucyjne wskazane jako wzorce kontroli.

Adwokat

BEATA RYBICKA

ADWOKAT

W załączeniu:

1. pełnomocnictwa szczególne do sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej
  - 1.1. Pełnomocnictwo szczególne udzielone przez T R ,
  - 1.2. Pełnomocnictwo szczególne udzielone przez A R ;
2. potwierdzenie uiszczenia opłaty skarbowej od dokumentu pełnomocnictwa;
3. odpis wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z przepis września 2018 r. wraz z uzasadnieniem, sygn. akt ;
4. dokumenty potwierdzające datę doręczenia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z przepis września 2018 r. wraz z uzasadnieniem, sygn. akt w postaci

poświadczonej za zgodność z oryginałem kserokopii koperty z ujawnionym numerem przesyłki poleconej oraz wydruk ze strony internetowej strony Poczty Polskiej potwierdzający datę doręczenia przesyłki;

5. potwierdzona za zgodność z oryginałem kserokopia odpisu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z dnia marca 2016 r., sygn. akt ,

6. potwierdzona za zgodność z oryginałem kserokopia odpisu postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z dnia września 2016 r., sygn. akt

7. potwierdzona za zgodność z oryginałem kserokopia decyzji Wojewody z dnia września 2015 r. nr ,

8. 6 odpisów skargi konstytucyjnej wraz z załącznikami.