



**PK VIII TK 95.2019**

**SK 57/19**

## **TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku ze skargą konstytucyjną Z S. i B S., wnoszących o stwierdzenie niezgodności przepisów art. 136 ust. 3, art. 216 ust. 2 pkt 3 i art. 112 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm.) – w związku z art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) w zakresie, w jakim wyłączają prawo do żądania przez poprzedniego właściciela zwrotu gruntów wydzielonych pod budowę ulic nabytych z mocy prawa przez gminę na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w sytuacji, gdy stały się one zbędne na cel wywłaszczenia oraz w zakresie, w którym ograniczają stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami wyłącznie do nieruchomości nabytych na rzecz gminy na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w rozumieniu art. 4 pkt 3b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – z art. 32 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 2, art. 21, art 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– 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., poz. 2072 ze zm.) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.) z powodu niedopuszczalności orzekania.**

**UZASADNIENIE**

Z S. i B S. (dalej: Skarżący) zaskarżyli wymienione na wstępie przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm.; dalej: u.g.n. lub ustawa o gospodarce nieruchomościami) w związku z art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.; dalej: u.g.g. lub ustawa o gospodarce gruntami).

Skarga konstytucyjna wniesiona została na tle następującego stanu faktycznego.

Kierownik Urzędu Rejonowego w K , decyzją z dnia lipca 1996 r., działając na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.) i art. 10 ust. 1, 3 i 5 u.g.g., przy uwzględnieniu obowiązującego wówczas planu zagospodarowania przestrzennego Gminy M , po rozpoznaniu wniosku B S., zatwierdził projekt podziału nieruchomości położonej w obrębie ewidencyjnym G Gmina M oznaczonej jako działka ewidencyjna nr W wyniku podziału powstała m.in., przeznaczona pod drogę gminną, działka nr

, która na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g., z dniem uprawomocnienia się decyzji o podziale, przeszła na własność Gminy M

Dnia lipca 2009 r. Skarżący, działając na podstawie art. 136 ust. 3 u.g.n. w związku z art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n., wystąpili do Starosty z wnioskiem o zwrot przejętej nieruchomości, wskazując, że Gmina M nie wykorzystwała tej nieruchomości w sposób odpowiadający celowi przejęcia, gdyż nie wybudowała ulicy na przedmiotowym gruncie ani nie podjęła żadnych prac zmierzających do urzeczywistnienia tego celu.

Sprawa zwrotu działki nr oraz wydzielonej z niej działki o nr była przedmiotem szeregu decyzji organów administracji oraz wyroków sądów administracyjnych.

Ostatecznie Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA), wyrokiem z dnia maja 2018 r., sygn., oddalił skargę kasacyjną Skarżących od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w S z dnia marca 2016 r., sygn., w sprawie skargi Skarżących na decyzję Wojewody z dnia sierpnia 2015 r., nr w przedmiocie umorzenia postępowania o zwrot nieruchomości. NSA stwierdził, że grunty wydzielone pod budowę ulic z nieruchomości objętej podziałem na wniosek właściciela, które przeszły na własność gminy na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g., nie podlegają zwrotowi w trybie art. 136 i nast. u.g.n. Artykuł 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. nie dotyczy wszelkich przewidzianych ustawą o gospodarce gruntami form i sposobów nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub gminę. Wykładnia językowa tego przepisu prowadzi do wniosku, że obejmuje on przypadki nabycia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa albo gminy, przy czym pojęcie nabycia objaśnione zostało przez ustawodawcę w art. 4 pkt 3b ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przez zbywanie albo nabywanie nieruchomości należy rozumieć dokonywanie czynności prawnych, na podstawie których następuje przeniesienie własności nieruchomości lub przeniesienie prawa użytkowania

wieczystego nieruchomości gruntowej albo jej oddanie w użytkowanie wieczyste. W tak rozumianym pojęciu nabycia nie mieści się przejście prawa własności w trybie art. 10 ust. 5 u.g.g. Odwołując się do poglądów Trybunału Konstytucyjnego, a zwłaszcza do uzasadnienia wyroku z dnia 23 września 2014 r., sygn. SK 7/13, NSA uznał, że pozbawienie prawa własności gruntu na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g. jest odmienną instytucją prawną niż wywłaszczenie uregulowane w art. 112 ust. 2 u.g.n.

Skarżący wskazują, że art. 136 ust. 3 u.g.n. i art. 137 u.g.n., urzeczywistniając konstytucyjne prawo zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, statuuje ustawową zasadę zakazu użycia (przeznaczenia) wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu i w konsekwencji przyznają poprzednim właścicielom lub ich spadkobiercom prawo podmiotowe polegające na zgłoszeniu żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części. Zawężanie stosowania art. 136 ust. 3 u.g.n. wyłącznie do nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego na podstawie decyzji o wywłaszczeniu, jak to uczynił NSA w wyroku z dnia      maja 2018 r., sygn.      , z którym to orzeczeniem Skarżący łączą naruszenie przysługujących im praw i wolności konstytucyjnych, jest niezgodne z pojęciem „wywłaszczenia”, o którym stanowi art. 21 ust. 2 Konstytucji, a tym samym narusza prawo własności z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Ustawodawca, chcąc stworzyć poprzednim właścicielom możliwość zwrotu nieruchomości, które zostały odjęte w inny sposób niż w trybie decyzji wywłaszczeniowej, rozszerzył w art. 216 u.g.n. stosowanie przepisów o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości do nieruchomości przejętych lub nabytych (ust. 1 tego artykułu) albo wyłącznie nabytych (ust. 2) przez Skarb Państwa lub gminę na podstawie konkretnych ustaw innych niż ustawa o gospodarce nieruchomościami. Przepis art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. nie ma zastosowania do przejęcia przez gminę własności nieruchomości w wyniku uprawomocnienia się

decyzji podziałowej, o której stanowi art. 10 ust. 5 u.g.g., albowiem, w przeciwieństwie do art. 216 ust. 1 u.g.n., ogranicza się on do nieruchomości nabytych, tj., w rozumieniu art. 4 pkt 3b u.g.n, do takich, których prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej zostało przeniesione w drodze czynności prawnych. Powyższe ograniczenie odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi – w ocenie Skarżących – niepotrzebne, a przede wszystkim sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości i jednakowej ochrony prawa własności, różnicowanie pozycji osób, którym odebrano prawo własności.

Skarżący stwierdzają, że wydzielenie i następnie przejęcie gruntu pod budowę drogi publicznej na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g. stanowiło szczególną formę wywłaszczenia, pomimo tego iż nie było poprzedzone postępowaniem właściwym dla postępowania wywłaszczeniowego. Brak objęcia dyspozycją art. 136 ust. 3 u.g.n. takiej formy wywłaszczenia narusza „prawo ochrony własności, wywodzone z art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo do zwrotu nieruchomości, która stała się zbędna z punktu widzenia celów wywłaszczenia i nie została faktycznie wykorzystana na cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia, jak również zasadę równości i równej ochrony prawa własności, zasadę sprawiedliwości społecznej a także ochronę prawa własności i proporcjonalności w korzystaniu z prawa własności w zakresie zasady zwrotu wywłaszczonej nieruchomości” (skarga konstytucyjna, s. 11 – 12).

Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Skarżący wskazują, że zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli nie została ona użyta na cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia, ma rangę konstytucyjną i jest oczywistą konsekwencją art. 21 ust. 2 Konstytucji. Odmowa zwrotu wywłaszczonej nieruchomości tylko dlatego, że wywłaszczenie nie nastąpiło na podstawie decyzji o wywłaszczeniu, lecz *ex lege* w trybie art. 10 ust. 5 u.g.g., narusza zatem – w ocenie Skarżących – przysługujące im prawo własności i prawo do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, których źródłem jest

art. 64 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Ponadto zaskarżone unormowanie pozostaje w sprzeczności z zasadą proporcjonalności, o której stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także z powiązаныmi z nią funkcjonalnie zasadami zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa oraz zasadą sprawiedliwości społecznej.

Zdaniem Skarżących, ustanowienie w zaskarżonych przepisach ograniczenia w korzystaniu z prawa żądania zwrotu nieruchomości narusza istotę tego prawa. Dlatego jest niedopuszczalne i wymaga wyeliminowania z porządku prawnego. Pozbawienie poprzednich właścicieli prawa żądania zwrotu nieruchomości, którą utracili w trybie art. 10 ust. 5 u.g.g., ponadto „prowadzi do zachwiania równowagi w stosunkach społecznych i kreowania niesprawiedliwych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla grupy obywateli, którzy utracili nieruchomość na podstawie decyzji wywłaszczeniowej” (skarga konstytucyjna, s. 16 – 17). Skutkuje to naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej określonej w art. 2 Konstytucji.

Uchybienie powyższej zasadzie Skarżący wiążą z naruszeniem zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Analizując treść – z jednej strony – art. 136 ust. 3 u.g.n i art. 112 u.g.n oraz – z drugiej strony – art. 10 ust. 5 u.g.g., Skarżący dochodzą do wniosku, że podmioty, których dotyczą niniejsze przepisy, wykazują wspólną cechę relewantną. W obu bowiem przypadkach dochodzi do przymusowego przejęcia nieruchomości na cele publiczne. Odmienności proceduralne, jakie występują pomiędzy wywłaszczeniem *sensu stricto* a przejęciem gruntu przez gminę na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g., polegające w szczególności na sposobie wszczęcia postępowania, nie uzasadniają gorszego traktowania właściciela nieruchomości przejętej w trybie ustawy o gospodarce gruntami. Zaskarżone unormowanie, które – w ocenie Skarżących – bezzasadnie różnicuje sytuację prawną podmiotów wyposażonych we wspólną istotną cechę, winno zatem zostać uznane za niezgodne z Konstytucją.

Skarżący podnoszą ponadto, że kwestionowane unormowanie narusza zasadę równości również w tym zakresie, w którym przewiduje odpowiednie stosowanie przepisów działu 6 rozdziału III ustawy o gospodarce nieruchomościami do nieruchomości przejętych lub nabytych na podstawie aktów prawnych wyszczególnionych w art. 216 ust. 1 u.g.n., podczas gdy w ustępie 2 tego artykułu ograniczono odpowiednie stosowanie przepisów działu 6 rozdziału III tej ustawy jedynie do nieruchomości nabytych (z pominięciem przejętych) na podstawie aktów prawnych wyszczególnionych w tej jednostce redakcyjnej. Takie unormowanie powoduje, iż organy administracji publicznej, dokonując wykładni pojęcia „nieruchomości nabyte”, posiłkują się definicją legalną pojęcia zawartą w art. 4 pkt 3b u.g.n., co bezzasadnie pozbawia poprzednich właścicieli możliwości żądania zwrotu nieruchomości, które stały się zbędne na cel wywłaszczenia, ale własność została przeniesiona na podmiot publiczny nie w wyniku czynności prawnej, lecz *ex lege* na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g.

Reasumując, Skarżący wskazują, że unormowanie zawarte w art. 136 ust. 3 u.g.n., art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. i art. 112 ust. 2 u.g.n – w zakresie, w jakim ogranicza możliwość żądania zwrotu nieruchomości, które stały się zbędne na cel wywłaszczenia, wyłącznie do nieruchomości wywłaszczonych *sensu stricto*, tj. w drodze decyzji wywłaszczeniowej, a także ogranicza możliwości odpowiedniego stosowania przepisów o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości wyłącznie do nieruchomości nabytych, a pomija nieruchomości przejęte na podstawie ustawy o gospodarce gruntami – jest sprzeczne z konstytucyjnym pojęciem wywłaszczenia i zasadą zwrotu nieruchomości niewykorzystanych zgodnie z celem przejęcia. Ponadto art. 136 ust. 3 u.g.n. w zakresie, w jakim pomija możliwość żądania zwrotu nieruchomości przejętej przez gminę na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g., naruszając zasadę wyrażoną w art. art. 31 ust. 3 Konstytucji, stanowi nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjne prawo własności. Brak możliwości żądania przez poprzednich właścicieli zwrotu nieruchomości, która nie została wykorzystana zgodnie z celem wywłaszczenia,

uznać należy – zdaniem Skarżących – „za sprzeczny z Konstytucją, tj. z zasadą równości, zasadą sprawiedliwości społecznej a także ochrony prawa własności i proporcjonalności w korzystaniu z prawa własności w zakresie zasady zwrotu wywłaszczonej nieruchomości” (skarga konstytucyjna, s. 21).

Zaskarżone przepisy – w kolejności: art. 136 ust. 3 u.g.n., art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n., art. 112 ust. 2 u.g.n. i art. 10 ust. 5 u.g.g. – mają następujące brzmienie:

„Art. 136. 3. 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. 216. 2. Przepisy rozdziału 6 działu III stosuje się odpowiednio do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa albo gminy odpowiednio na podstawie: (...) 3) ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. poz. 127, z późn. zm.)”;

„Art. 112. 2. Wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości.”;

„Art. 10. 5. Grunty wydzielone pod budowę ulic z nieruchomości objętej na wniosek właściciela podziałem przechodzą na własność gminy z dniem, w którym decyzja lub orzeczenie o podziale stały się ostateczne lub prawomocne,



za odszkodowaniem ustalonym według zasad obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości.”.

Artykuł 4 pkt 3b u.g.n. stanowi: „Ilekoć w ustawie jest mowa o: zbywaniu albo nabywaniu nieruchomości – należy przez to rozumieć dokonywanie czynności prawnych, na podstawie których następuje przeniesienie własności nieruchomości lub przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej albo oddanie jej w użytkowanie wieczyste;”.

Zaznaczyć w tym miejscu należy, że ustawa o gospodarce gruntami utraciła moc z momentem wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Rozwiązanie prawne co do istoty pokrewne do znajdującego się w tracącym moc prawną art. 10 ust. 5 u.g.g. zamieszczono w art. 98 u.g.n.

Wskazany przez Skarżących przedmiot zaskarżenia jest zbyt szeroki. Przedstawiony w sprawie problem konstytucyjny sprowadza się do tezy, iż na skutek zawężenia w art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 6 działu III tej ustawy jedynie do nieruchomości nabytych na podstawie ustawy o gospodarce gruntami doszło do naruszenia prawa Skarżących do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, która stała się zbędna dla realizacji celu publicznego. Skarżący zauważają, że w art. 216 ust. 1 u.g.n. przewidziano odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III tej ustawy zarówno do nieruchomości nabytych, jak i przejętych na podstawie aktów prawnych wyszczególnionych w tym przepisie. Identycznie – zdaniem Skarżących – powinna zostać uregulowana kwestia możliwości ubiegania się o zwrot nieruchomości przejętych przez gminy na podstawie ustawy o gospodarce gruntami.

Skarżący formułują zatem zarzut pominięcia ustawodawczego, którego następstwem jest brak możliwości ubiegania się przez poprzednich właścicieli o zwrot nieruchomości przejętych przez gminy na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g.

Artykuł 216 ust. 2 u.g.n. jest przepisem przejściowym, który reguluje odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. do nieruchomości nabytych na podstawie nieobowiązujących już aktów prawnych. Artykuł 112 u.g.n. definiuje wywłaszczenie w rozumieniu tej ustawy i określa podstawowe zasady postępowania wywłaszczeniowego. Zasady zwrotu nieruchomości wywłaszczonych w oparciu o obecnie obowiązujące przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami wytycza wprost art. 136 ust. 3 u.g.n. Artykuł 4 u.g.n. zawiera słowniczek, w którym objaśniono ważne terminy używane w ustawie, w tym – w punkcie 3b – wyjaśniono, jak należy rozumieć pojęcia „zbywania albo nabywania” nieruchomości.

Artykuł 10 ust. 5 u.g.g. regulował materię dotyczącą przejścia na własność gminy gruntów wydzielonych pod budowę ulic z nieruchomości objętej na wniosek właściciela podziałem.

Przepisy art. 112 ust. 2 u.g.n., art. 136 ust. 3 u.g.n., art. 4 pkt 3b u.g.n. oraz art. 10 ust. 5 u.g.g. nie są właściwe do umieszczenia w nich normy dopuszczającej roszczenie o zwrot nieruchomości przejętej w drodze podziału przez gminę w celu wybudowania na niej drogi publicznej, jeżeli cel, do realizacji którego nieruchomość ta została nabyta, stał się zbędny.

Kwestię zwrotu nieruchomości wywłaszczonych w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce gruntami reguluje art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. i dlatego jest przepisem właściwym do wykazania podniesionego przez Skarżących zarzutu pominięcia ustawodawczego i to on stanowi w sprawie dopuszczalny przedmiot zaskarżenia.

W zakresie pozostałych zaskarżonych przepisów postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.; dalej: ustawa o TK) z powodu niedopuszczalności orzekania.

W świetle art. 188 Konstytucji, rolą Trybunału Konstytucyjnego jest przede wszystkim badanie istniejących norm prawnych („tego, co prawodawca unormował”). Ze względu na założenie o zupełności systemu prawa oraz konieczność zapewnienia skuteczności przepisów konstytucyjnych, dopuszczalne jest także kontrolowanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy w badanych aktach prawnych nie brakuje pewnych elementów, koniecznych z punktu widzenia Konstytucji (a więc „tego, czego ustawodawca nie unormował”, choć był do tego zobowiązany przez ustawę zasadniczą). Pominięcie prawodawcze może być badane przez Trybunał – jednak tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje „norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej”, czyli w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania kwestii pominiętych w określony sposób (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123 i powołane tam orzeczenia).

W rozpatrywanej sprawie zarzut pominięcia dotyczy braku uwzględnienia w art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. sytuacji normowanych przez art. 10 ust. 5 u.g.g., a więc przypadków podziału gruntu na wniosek właściciela. Zdaniem Skarżących, powinni oni mieć prawo do zwrotu nieruchomości przejętej przez gminę, jeżeli spełnione są ogólne przesłanki dotyczące zwrotu nieruchomości (brak realizacji celu publicznego), a grunt przejęty przez jednostkę samorządu terytorialnego (gminę) stał się zbędny dla realizacji celu publicznego.

Tak określony zarzut wymaga skonfrontowania z przywołanymi przez Skarżących wzorcami kontroli.

Skarżący jako wzorce kontroli wskazali w *petitum* skargi konstytucyjnej art. 32 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 2, art. 21, art 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Swoją argumentację oparli na założeniu, że sytuacja normowana przez art. 10 ust. 5 u.g.g. (przejęcie przez gminę części nieruchomości wydzielonych pod drogi publiczne w wyniku podziału nieruchomości na wniosek właściciela) jest podobna do sytuacji wywłaszczenia w rozumieniu ustawy

o gospodarce nieruchomościami (art. 112 u.g.n.) oraz do sytuacji objętych ustawami wskazanymi w art. 216 ust. 1 u.g.n. Skarżący przedstawiają argumenty mające wykazać, że brak możliwości ubiegania się o zwrot przejętej przez gminę nieruchomości (w sytuacji gdy nie został zrealizowany cel publiczny, w związku z realizacją którego nastąpiło szeroko rozumiane wywłaszczenie) narusza, przysługujące im prawo własności i prawo do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości wywodzone z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 1 Konstytucji. Ograniczenie prawa podmiotowego – jak motywują Skarżący – nie znajduje uzasadnienia w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, a ponadto prowadzi do naruszenia zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji), zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) i zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Skarżący nie przedstawiają natomiast argumentów wskazujących na naruszenie przez kwestionowane uregulowanie wzorców kontroli z art. 21 ust. 1 i art. 32 ust. 2 Konstytucji oraz, wywodzonej z art. 2 ustawy zasadniczej, zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że „zarzut naruszenia określonej zasady lub wartości konstytucyjnej czy prawa konstytucyjnego wymaga odpowiedniego uzasadnienia. Uzasadnienie zarzutu musi polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (zarówno przyjętego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter związkowy)” (postanowienie z dnia 5 czerwca 2019 r., sygn. SK 29/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 28).

Dlatego w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z wzorcami kontroli z art. 21 ust. 1 i art. 32 ust. 2 Konstytucji oraz z, wywodzoną z art. 2 ustawy zasadniczej, zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez

nie prawa postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

Właściwym wzorcem kontroli w analizowanej sprawie – zrekonstruowanym przy wykorzystaniu zasady *falsa demonstratio non nocet* – jest art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji w związku z, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zasadą sprawiedliwości społecznej.

Rozstrzygany problem konstytucyjny, a więc kwestia zgodności art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. we wskazanym przez Skarżących zakresie z przedstawionym powyżej wzorcem konstytucyjnym musi zostać poprzedzona ustaleniem, czy art. 10 ust. 5 u.g.g. powodował skutki tożsame z konstytucyjnym pojęciem wyłączenia. Tylko wówczas bowiem zasadne jest rozważanie zgodności zaskarżonej normy ustawowej z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji w związku z, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zasadą sprawiedliwości społecznej. Jeżeli art. 10 ust. 5 u.g.g. nie wywoływał takich skutków, konsekwencje jego stosowania nie mogą być porównywane z sytuacjami ustawowo zdefiniowanego wyłączenia oraz z sytuacjami objętymi unormowaniem przepisów ustaw, o których mowa w art. 216 ust. 1 u.g.n. W takim wypadku wskazany powyżej wzorzec konstytucyjny, zrekonstruowany z kilku powiązanych ze sobą przepisów ustawy zasadniczej, będzie nieadekwatny.

Dla rozstrzygnięcia powyższej kwestii zasadne jest odwołanie się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, którego przedmiotem jest materia szeroko pojmowanego wyłączenia nieruchomości.

Przewidziane w ustawie o gospodarce gruntami uregulowanie przewidujące przejęcie przez podmiot publiczny gruntów wydzielonych pod budowę ulic z nieruchomości objętej na wniosek właściciela podziałem było dwukrotnie przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

W orzeczeniu z dnia 8 maja 1990 r., sygn. K. 1/90, dotyczącym art. 12 ust. 5 u.g.g. (tak wówczas oznaczone było uregulowanie przewidujące przejęcie gruntów wydzielonych pod budowę ulic), Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepis ten „wprowadził trzecią formę pozyskiwania gruntów przez Skarb Państwa, a mianowicie z mocy prawa – w następstwie decyzji administracyjnej o podziale nieruchomości, wydanej w postępowaniu nie będącym postępowaniem wywłaszczeniowym. (...) Zważywszy jednak, że omawiana forma pozyskiwania gruntów z mocy prawa przez Państwo przyjęta w art. 12 ust. 5 powołanej ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości jest w skutkach prawnych zbieżna z wywłaszczeniem, a nadto ze względu na przewidziane w tym przepisie obliczanie odszkodowania według zasad obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości, przyjąć należy, że jest to forma wywłaszczenia nie poprzedzona postępowaniem właściwym dla postępowania wywłaszczeniowego” (OTK ZU z 1990 r., poz. 2).

Przyjąwszy tezę o wywłaszczeniowym skutku art. 12 ust. 5 u.g.g., Trybunał stwierdził w sprawie o sygn. K. 1/90, że wprowadzone tym przepisem ograniczenie prawa do ekwiwalentnego odszkodowania poprzez wprowadzenie potrąceń z innych tytułów niż już ciążące na nieruchomości stanowiło naruszenie konstytucyjnej zasady słusznego, tj. sprawiedliwego odszkodowania.

W uchwale wykładniczej z dnia 29 marca 1993 r., sygn. W. 13/92, Trybunał Konstytucyjny ustalił, że użyte w przepisie art. 10 ust. 5 u.g.g. sformułowanie „pod budowę ulic” oznacza, iż wydzielenie gruntów z nieruchomości objętej podziałem na wniosek właściciela następuje pod budowę nowych ulic przeznaczonych do obsługi działek powstałych w wyniku tego podziału. Przepis ust. 5 art. 10 u.g.g., jakkolwiek jest zamieszczony w rozdziale 1 zatytułowanym „Przepisy ogólne”, to jednak łączy się ściśle tylko z treścią art. 10, a istotą postępowań (administracyjnych, sądowych) wszczętych na podstawie tego przepisu jest podział nieruchomości na działki. „Przepis ust. 5 art. 10 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, który przewiduje

wydzielenie gruntów pod budowę ulic, jest jedną z form, ale nie podstawową pozyskiwania gruntów przez gminę. Tryb przewidziany w tym przepisie jest równorzędny z wywłaszczeniem (...) uregulowanie prawne zawarte w art. 10 ust. 5 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości mieści się w konstytucyjnym pojęciu wywłaszczenia” (OTK ZU z 1993 r., poz. 17).

Artykuł 10 u.g.g. był „poprzednikiem prawnym” rozwiązania prawnego przewidzianego w art. 98 u.g.n. W obu przepisach w podobny sposób uregulowano kwestię przejścia na własność podmiotu publicznego gruntów wydzielonych pod drogi z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela.

Brak możliwości występowania na podstawie art. 136 ust. 3 u.g.n. przez poprzedniego właściciela o zwrot nieruchomości nabytej w drodze podziału nieruchomości na jego wniosek przez jednostkę samorządu terytorialnego, jeżeli nieruchomość ta stała się zbędna na cel publiczny, był przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny w postępowaniu zarejestrowanym pod sygn. SK 7/13. W wydanym w tej sprawie wyroku z dnia 23 września 2014 r. (OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 93) Trybunał przedstawił podstawowe tezy dotyczące konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia oraz zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości sformułowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a także analizę konstrukcji prawnej podziału nieruchomości na wniosek dokonywanego na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n.

Zaprezentowane w tym wyroku poglądy Trybunału zachowują aktualność i – z uwagi na zbliżony problem konstytucyjny sformułowany w analizowanej skardze – mają kluczowe znaczenie dla oceny zarzutu podniesionego przez Skarżących względem art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n.

W przywołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „w kontekście jego dorobku orzeczniczego w kwestii konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia, indywidualny akt administracyjny na mocy którego dokonywane jest wywłaszczenie podmiotu prywatnego dokonuje się zawsze z inicjatywy

podmiotu publicznego, na rzecz którego przechodzi – wbrew woli dotychczasowego właściciela – własność lub inne prawo majątkowe.

Konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia obejmuje stany spełniające łącznie następujące warunki:

- wywłaszczenie jest szczególną formą ingerencji w sferę własności, dopuszczalną jedynie gdy w grę wchodzi cel publiczny, którego nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych,

- wywłaszczenie następuje zawsze z inicjatywy podmiotu publicznego, na rzecz którego przechodzi własność lub inne prawo majątkowe,

- wywłaszczenie następuje aktem indywidualnym, obejmującym konkretną nieruchomość, na rzecz konkretnego podmiotu, w postępowaniu administracyjnym,

- wywłaszczenie następuje na rzecz podmiotu publicznego wbrew woli właściciela prywatnego i polega na ograniczeniu bądź odjęciu w całości prawa własności lub innego prawa majątkowego,

- cel (interes) publiczny należy rozumieć wyłącznie jako dobro ogółu, czyli całego narodu lub społeczności regionalnej, a wywłaszczenie następuje w interesie uwłaszczanego podmiotu publicznego (bezpośrednio) oraz w interesie całego narodu lub społeczności regionalnej (pośrednio),

- wywłaszczenie połączone jest z jednoczesnym wypłaceniem wywłaszczonemu słusznego odszkodowania, określonego przez przepisy wywłaszczeniowe” (*ibidem*).

Podsumowując orzecznictwo Trybunału dotyczące konstytucyjnej zasady zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, Trybunał Konstytucyjny w omawianym wyroku podkreślił, że „jest to zasada:

- traktowana jako oczywista konsekwencja zasady zapisanej w art. 21 ust. 2 Konstytucji, która – dopuszczając wywłaszczenie «jedynie na cele publiczne» – tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu a faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy;



- mająca zastosowanie wyłącznie wobec nieruchomości, na których nie zrealizowano celu publicznego;
- pozostawiająca ustawodawcy szeroką swobodę normowania zasad zwrotu nieruchomości wywłaszczonych” (*ibidem*).

Oceniając instytucję dokonywanego na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n. podziału nieruchomości w świetle konstytucyjnej koncepcji wywłaszczenia, Trybunał Konstytucyjny stwierdził „konstytucyjnie istotną różnicę między konstytucyjną instytucją wywłaszczenia a skutkami prawnymi podziału nieruchomości na wniosek. W tym ostatnim przypadku pozbawienie władztwa nad gruntem dotychczasowego właściciela odbywa się na jego wniosek i zawsze w jego własnym interesie gospodarczym” (*ibidem*). Ponadto, Trybunał zaznaczył, że „ustawodawca wyraźnie rozróżnił instytucję podziału na wniosek i związanych z nią skutków prawnych od ustawowej koncepcji wywłaszczenia. Dostrzegalne jest to już w systematyce u.g.n., gdzie podziały nieruchomości unormowane zostały w rozdziale 1 działu III («Podziały nieruchomości»), a ustawowa instytucja wywłaszczenia regulowana jest przez przepisy znajdujące się w rozdziale 4 działu III u.g.n. («Wywłaszczanie nieruchomości»)” (*ibidem*).

W odniesieniu do ustaleń Trybunału prezentowanych w orzeczeniu z dnia 8 maja 1990 r., sygn. K. 1/90, i w uchwale z dnia 29 marca 1993 r., sygn. W. 13/92, dotyczących wywłaszczeniowego skutku art. 10 u.g.g., Trybunał Konstytucyjny w omawianym wyroku stwierdził, że tezy o takim skutku „zostały podjęte, po pierwsze, przed Konstytucją, a po drugie, w odmiennych od obecnych limitach wypłacania odszkodowania za nieruchomość nabytą przez podmiot publiczny na podstawie art. 10 u.g.g.” (*ibidem*).

Trybunał Konstytucyjny podzielił również rozumowanie Naczelnego Sądu Administracyjnego, zawarte w wyroku z dnia 27 kwietnia 2009 r., sygn. I OSK 667/08, zgodnie z którym, wykładnia językowa art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. prowadzi do wniosku, że obejmuje wyłącznie przypadki nabycia nieruchomości w rozumieniu art. 4 pkt 3b u.g.n. W tak rozumianym pojęciu nabycia nie mieści

się nabycie prawa własności w trybie art. 10 ust. 5 u.g.g. z uwagi na sposób nabycia własności. W obecnym brzmieniu art. 216 u.g.n. nie można zakresem jego zastosowania objąć art. 10 ust. 5 u.g.g. z racji formy nabycia nieruchomości przez gminę (nabycie z mocy prawa). Wydzielenie gruntu pod budowę ulic na wniosek właściciela nie następowało w wyniku przymusowego odjęcia prawa własności na rzecz podmiotu publicznego, co wyklucza postrzeganie art. 10 u.g.g. jako przepisu wywierającego skutek wywłaszczeniowy.

Ze względu na specyfikę zakresu zaskarżenia w sprawie o sygn. SK 7/13 (zarzut pominięcia ustawodawczego), Trybunał Konstytucyjny ostateczną konkluzję, co do charakteru normatywnego art. 98 ust. 1 u.g.n., poprzedził porównaniem skutków prawnych z art. 98 u.g.n. z przepisami, do których odsyła art. 216 u.g.n., gdyż to ten ostatni przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami rozszerza zasadę zwrotu nieruchomości na inne sytuacje, niż te stanowiące wywłaszczenie w rozumieniu art. 112 u.g.n.

Przeprowadzona analiza treści art. 216 u.g.n. oraz wymienionych w nim aktów prawnych i przepisów, w tym również art. 10 u.g.g., doprowadziła Trybunał do wniosku, że „nabycie przez podmiot publicznoprawny z mocy prawa i za odszkodowaniem nieruchomości wydzielonej w drodze podziału – na wniosek właściciela – pod budowę drogi publicznej nie wywiera skutków konstytucyjnie podobnych do którejkolwiek z regulacji objętych zakresem zastosowania art. 216 u.g.n.

Oznacza to, że art. 136 ust. 3 u.g.n., w zakresie, w jakim nie przewiduje roszczenia poprzedniego właściciela o zwrot nieruchomości nabytej w drodze podziału nieruchomości na jego wniosek przez jednostkę samorządu terytorialnego jeżeli nieruchomość ta stała się zbędna na cel publiczny, nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Nieadekwatność tego wzorca konstytucyjnego wynika z faktu, że art. 98 ust. 1 u.g.n. nie powoduje skutku mającego charakter wywłaszczenia w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału. Ta konstytucyjnie istotna

różnica wynika także z odmienności skutku prawnego podziału nieruchomości na wnioski niż w regulacji, do której ustawodawca odwołuje się w art. 216 u.g.n. Z tych względów, nieruchomość wydzielona na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n. pod realizację celu publicznego, jakim jest budowa drogi publicznej, nie może zostać objęta zakresem zastosowania konstytucyjnej zasady zwrotu wyłączonej nieruchomości” (*ibidem*).

W sprawie o sygn. SK 21/18 Trybunał Konstytucyjny badał zarzut pominięcia w art. 216 u.g.n. przepisu art. 31 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.; dalej: u.g.t.m.o.). Postępowanie dotyczyło kwestii objęcia regulacją z art. 216 u.g.n. nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa w drodze wykonania prawa pierwokupu w trybie art. 31 u.g.t.m.o. W postanowieniu z dnia 6 listopada 2019 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że w konstrukcji zaskarżonej instytucji brak jest „pierwotnej władczej woli podmiotu publicznoprawnego do przejęcia nieruchomości prywatnej. Odwrotnie, to z inicjatywy podmiotu prywatnego następuje zainicjowanie sprzedaży, w wyniku czego może dojść do przejęcia własności przez podmiot publiczny. (...) Decyzja o sprzedaży nie była przy tym wymuszona alternatywą jej wyłączenia (...) nabycie nieruchomości w drodze pierwokupu na podstawie art. 31 u.g.t.m.o. nie powoduje skutku mającego charakter wyłączenia w rozumieniu konstytucyjnym. Nieruchomość nabyta na podstawie art. 31 u.g.t.m.o. nie może więc zostać objęta zakresem zastosowania zasady zwrotu wyłączonej nieruchomości” (OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 58).

Przytoczone poglądy Trybunału Konstytucyjnego stanowią podstawę oceny adekwatności w analizowanej sprawie wzorca kontroli rekonstruowanego z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji w związku z, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zasadą sprawiedliwości społecznej.

Przyjęcie – w ślad za Trybunałem Konstytucyjnym (w sprawie o sygn. SK 7/13) – że art. 10 ust. 5 u.g.g. nie powodował skutków tożsamy

z konstytucyjnym pojęciem wywłaszczenia, prowadzi do stwierdzenia, iż nawet w sytuacji niewykorzystania na realizację celu publicznego nieruchomości przejętej przez gminę w trybie tego artykułu, brak jest podstaw do stosowania, wywodzonej z art. 21 ust. 2 Konstytucji, zasady zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Podobnie jak w przypadku art. 98 u.g.n., również w razie przejścia własności nieruchomości na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g. inicjatorem postępowania prowadzącego do podziału nieruchomości i wydzielenia części gruntu pod budowę ulic jest właściciel nieruchomości, a nie podmiot publiczny.

Złożenie przez właściciela nieruchomości wniosku o podział nieruchomości nie było też wymuszone alternatywą wywłaszczenia. Ujęcie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przebiegu ulic przez grunty będące prywatną własnością nie jest równoznaczne z przystąpieniem – w dającym się przewidzieć czasie – do realizacji takich zamierzeń i do rozpoczęcia poprzedzającego ją postępowania wywłaszczeniowego. Wielu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie zrealizowano i przyjęte w nich zamierzenia uległy dezaktualizacji. Oczywiście, zamieszczenie w planie zagospodarowania przestrzennego przebiegu ulic przez prywatny grunt powoduje dla jego właściciela stan niepewności, co do okresu sprawowania władztwa nad całością nieruchomości, i stanowi pewne utrudnienie w korzystaniu z niej. Dążąc do wyeliminowania tej niepewności, właściciel mógł być zainteresowany podziałem gruntu i przejęciem przez gminę – za odszkodowaniem – działek wydzielonych pod budowę ulic. Jednak bezpośrednim motywem działania właściciela nieruchomości nie była nieuchronność wywłaszczenia.

W ustawie o gospodarce gruntami, identycznie jak w ustawie o gospodarce nieruchomościami, ustawodawca wyraźnie rozróżnił instytucję podziału na wniosek i związanych z nią skutków prawnych od ustawowej instytucji wywłaszczenia. Znajduje to wyraz w systematyce ustawy o gospodarce gruntami,

gdzie podział nieruchomości na wniosek właściciela unormowany został w rozdziale 1 („Przepisy ogólne”), a ustawowa instytucja wywłaszczenia regulowana jest przez przepisy znajdujące się w rozdziale 6 („Wywłaszczenie nieruchomości”). W tym ostatnim rozdziale zawarty jest przepis normujący kwestię zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu (art. 69 u.g.g.).

Odmienności między instytucją podziału nieruchomości na wniosek właściciela w trybie art. 10 u.g.g. oraz związanych z nią skutków prawnych a rodzącym skutki tożsame z konstytucyjną konstrukcją wywłaszczenia nabywaniem lub przejmowaniem nieruchomości na podstawie przepisów aktów prawnych wymienionych w art. 216 u.g.n. pozbawiają słuszności tezę o, wynikającej z zasady równości oraz sprawiedliwości społecznej, konieczności identycznego wyposażenia w roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości podmiotów pozbawionych własności w trybach określonych w obu tych artykułach.

Z uwagi na brak podobieństwa skutków prawnych wywoływanych przez stosowanie art. 10 ust. 5 u.g.g. do tych wywoływanych przez wykorzystanie przepisów aktów prawnych wymienionych w art. 216 u.g.n. nie istnieją przesłanki do uznania, że nieuwzględnienie w art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 6 działu III tej ustawy do nieruchomości przejętych na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g. jest wynikiem pominięcia ustawodawczego.

Uzasadnienie skargi konstytucyjnej opiera się na założeniu, że przejście, w trybie art. 10 ust. 5 u.g.g., gruntu na własność gminy należy uznać za wywłaszczenie w rozumieniu konstytucyjnym. Założenie to, jak wynika z przeprowadzonej powyżej analizy prawnej, jest błędne. Tym samym, brak jest argumentów konstytucyjnych uzasadniających objęcie tej formy przejęcia gruntu przez gminę regulacjami odnoszącymi się do wywłaszczenia. W szczególności – z art. 21 ust. 2 Konstytucji i pozostałych jej przepisów powołanych w skardze

jako związkowe wzorce kontroli – nie można wyprowadzić normy, która nakazywałaby ustawodawcy przyjęcie przepisów przyznających prawo do zwrotu nieruchomości nabytej przez gminę w trybie art. 10 ust. 5 u.g.g.

Wobec stwierdzenia, że art. 10 ust. 5 u.g.g. nie powodował skutków tożsamyh z konstytucyjnym pojęciem wywłaszczenia, przywołany przez Skarżących wzorzec kontroli – rekonstruowany z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji w związku z, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zasadą sprawiedliwości społecznej – należy uznać za nieadekwatny.

Nieadekwatność powołanego wzorca kontroli uzasadnia umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z powodu niedopuszczalności orzekania (por. wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. Kp 2/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 39).

Na marginesie należy zauważyć, że ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. w zaskarżonym zakresie prowadziłoby do sytuacji wtórnej niekonstytucyjności art. 98 u.g.n. Właścicielom gruntów wydzielonych pod budowę ulic, które to grunty przeszły na własność gmin w trybie art. 10 ust. 5 u.g.g., przysługiwałoby roszczenie o zwrot nieruchomości, a będący w analogicznej sytuacji właściciele pozbawieni własności w trybie art. 98 u.g.n. takiego roszczenia byliby pozbawieni. Sytuacja taka niewątpliwie naruszałaby zasadę równości, zasadę równej ochrony własności i innych praw majątkowych oraz zasadę sprawiedliwości społecznej.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego