

**KANCELARIA ADWOKACKA
ADWOKAT IWONA SUMIŃSKA- ZUGAJ
UL. PIŁSUDSKIEGO 20/2, 75-511 KOSZALIN
TEL./FAX (94) 343 19 06/318 44 70, 510 608 640
e-mail:adwokat@suminska.pl, www.adwokat.suminska.pl**

ODPIS

Koszalin, dnia 20 września 2018 roku

**Trybunał Konstytucyjny
Al. Jana Chrystiana Szucha 12a
00 – 001 Warszawa**

Skarżący:

1. Z S , zam. , PESEL:

2. B S , zam. , PESEL:

- *reprezentowani przez* adwokata Iwonę Sumińską – Zugaj z Kancelarii Adwokackiej w Koszalinie, ul. Piłsudskiego 20/2, 75 – 511 Koszalin, nr wpisu na listę adwokatów 168/2011,

SKARGA KONSTYTUCYJNA

Działając jako ustanowiony pełnomocnik procesowy skarżących Z i B S , których pełnomocnictwo przedkładam w załączeniu, na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku i art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wnoszę o:

I. stwierdzenie niezgodności przepisów art. 136 ust. 3, art. 216 ust. 2 pkt 3 i art. 112 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości 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 roku 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 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w rozumieniu art. 4 ust. 3 b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997

roku o gospodarce nieruchomościami, z art. 32 i art. 64 ust. 2 w zw. z art. 2, art. 21, art 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, przez co naruszają zasadę równości, zasadę sprawiedliwości społecznej a także ochronę prawa własności i proporcjonalności w korzystaniu z prawa własności w zakresie zasady zwrotu wywłaszczonej nieruchomości;

II. zasądzenie na rzecz skarżącego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego z uwzględnieniem charakteru sprawy i wkładu pełnomocnika w przyczynienie się do jej wyjaśnienia i rozstrzygnięcia.

Uzasadnienie

1. Stan faktyczny sprawy

Wyrokiem z dnia maja 2018 roku (doręczonym skarżącym dnia 22 czerwca 2018 roku) Naczelny Sąd Administracyjny z siedzibą w Warszawie w sprawie o sygn. akt oddalił skargę kasacyjną Z i B S od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w S z dnia marca 2016 roku w sprawie o sygn. akt akt oddalającego skargę na decyzję Wojewody w przedmiocie umorzenia postępowania w sprawie zwrotu nieruchomości.

Powyższe orzeczenia zostały wydane na kanwie sprawy opartej na następujących okolicznościach faktycznych.

Decyzją nr z dnia lipca 1996 roku Kierownik Urzędu Rejonowego w K działając na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U z 1960 nr 30, poz. 168 ze zm.) zwanego dalej jako „k.p.a.” i art. 10 ust. 1, 3 i 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U z 1991 r. Nr 30 poz. 127) dalej jako „u.g.g.w.n”, przy uwzględnieniu obowiązującego wówczas planu zagospodarowania przestrzennego Gminy M przyjętego uchwałą Rady Gminy M nr z dnia marca 1993 roku (Dz. Urz. Woj. Nr poz.), po rozpoznaniu wniosku B S , zatwierdził projekt podziału nieruchomości położonej w obrębie ewidencyjnym G gmina M oznaczonej jako działka ewidencyjna nr , stanowiącej własność Z i B S

W wyniku podziału powstała m.in. działka nr [] o powierzchni [] ha przeznaczona pod drogę gminną, która na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości z dniem uprawomocnienia się decyzji o podziale przeszła na własność Gminy M []. Za przejęcie przedmiotowej nieruchomości jednostka samorządu terytorialnego, stosując zasady obowiązujące przy wywłaszczaniu nieruchomości wypłaciła skarżącym stosowne odszkodowanie, które ustaliła na poziomie [] złotych (tj. po [] zł, za 1 m² gruntu).

Dnia [] lipca 2009 roku skarżący Z [] i B [] S [] działając na podstawie art. 136 ust. 3 w zw. z art. 216 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami wystąpili do Starosty [] z wnioskiem o zwrot przejętej nieruchomości. Jako podstawę swojego roszczenia wskazali okoliczność, że Gmina M [] nie wykorzystwała nieruchomości w sposób odpowiadający celowi przejęcia, gdyż nie dość, że nie wybudowała ulicy na przedmiotowym gruncie, to w powyższym okresie nie podjęła żadnych prac zmierzających do urzeczywistnienia celu, dla którego przejęła nieruchomość.

Decyzją nr [] z dnia [] października 2009 roku Starosta [] odmówił zwrotu nieruchomości wskazując, że w trybie art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami może nastąpić zwrot nieruchomości lub jej części wywłaszczonej wyłącznie na rzecz Skarbu Państwa, a więc nieruchomości przejętej w wyniku przeprowadzenia postępowania wywłaszczeniowego i wydania decyzji o wywłaszczeniu. Tymczasem, jak wskazał organ Gmina M [] nabyła własność działki nr [] z mocy prawa na podstawie decyzji zatwierdzającej podział. Na skutek zaskarżenia decyzji Wojewoda [] decyzją nr [] z dnia [] grudnia 2009 roku uchylił powyższe rozstrzygnięcie i umorzył postępowanie organu I instancji uznając je za bezprzedmiotowe.

Powyższa decyzja została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w S [], który wyrokiem z dnia [] marca 2010 roku w sprawie o sygn. akt [] oddalił skargę skarżących stwierdzając, że choć w realiach niniejszej sprawy **przejęcie nieruchomości było szczególną formą wywłaszczenia**, to z uwagi na fakt, iż nastąpiło ono z mocy prawa, to nie może mieć zastosowania art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W ocenie organu brak było również możliwości, by zastosować art. 216 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż przepis ten stanowił o obowiązku zwrotu nieruchomości przejętej wyłącznie na rzecz Skarbu Państwa, nie zaś na rzecz gminy.

Z uwagi na fakt, że po wydaniu powyższego orzeczenia doszło do zmiany stanu prawnego, w szczególności art. 216 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, którego dyspozycja została rozszerzona na możliwość odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa i gminy na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, a także aktów prawa miejscowego, w szczególności uchylecia planu zagospodarowania przestrzennego i zmiany stadium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy M , na podstawie której działka nr przejęta w wyniku podziału zmieniała przeznaczenie z drogi gminnej na teren zabudowy mieszkaniowej dnia marca 2013 roku skarżący zwrócili się organów gminy M z propozycją zamiany części przejętej działki nr (ha) na grunt o pow. ha, będący częścią działki ewidencyjnej nr . Pomimo tego, że przejęta nieruchomość stała się zbędna dla jednostki samorządu terytorialnego, to gmina nie wyraziła zgody na zamianę gruntów w sposób uwzględniający żądanie wnioskodawców i w konsekwencji z przejętej działki nr wydzieliła działkę nr o powierzchni ha zmieniając jednocześnie jej przeznaczenie na działkę budowlaną i zaproponowała skarżącym sprzedaż tej nieruchomości za cenę po zł za 1m².

Wobec powyższego dnia grudnia 2013 roku skarżący Z i B S wnieśli do Starosty wniosek o zwrot działki nr położonej w obrębie G Gmina M wyodrębnionej z działki nr przejętej z mocy prawa przez Gminę M wraz z uprawomocnieniem się decyzji o podziale nieruchomości z dnia lipca 1996 roku.

Starosta postanowieniem nr z dnia stycznia 2014 roku powołując się na art. 61a k.p.a., odmówił wszczęcia postępowania w sprawie zwrotu nieruchomości oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków jako działka nr o powierzchni ha. W uzasadnieniu postanowienia wskazał, że przeszkodę do prowadzenia sprawy stanowi *res iudicta*, nie zauważając przy tym, że okoliczność ta nie uniemożliwia rozpoznania sprawy, albowiem zmianie uległ zarówno stan faktyczny sprawy jak i obowiązujący stan prawny. Okoliczności te zostały dostrzeżone dopiero przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w S , który rozpoznając skargę na postanowienie Wojewody utrzymującego w mocy postanowienie Starosty z dnia stycznia 2014 roku, wyrokiem z dnia października 2014 roku w sprawie o sygn. akt uchylił zaskarżone postanowienie Wojewody i poprzedzające je postanowienie Starosty

Następnie w wyniku ponownie prowadzonego postępowania administracyjnego Starosta decyzją nr _____ z dnia _____ czerwca 2015 roku działając na podstawie art. 104 i 107 k.p.a., oraz art. 136 ust. 3, art. 137 ust. 1 i 2, art. 142 i art. 216 u.g.n. w zw. z art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a odmówił uwzględnienia wniosku skarżących o zwrot nieruchomości gruntowej, uznając, że przejęcie przedmiotowej nieruchomości przez Gminę M _____ nie mieści się w dyspozycji art. 136 ust. 3 u.g.n., a żądanie zawarte we wniosku z dnia _____ grudnia 2013 roku dotyczy sprawy, która została już ostatecznie rozstrzygnięta decyzją Wojewody _____ z dnia _____ grudnia 2009 roku, którą Wojewódzki Sąd Administracyjny w S _____ wyrokiem z dnia _____ marca 2010 roku uznał za zgodną z prawem.

Powyższa decyzja została uchylona decyzją Wojewody _____ nr _____ z dnia _____ sierpnia 2015 roku, zaś postępowanie prowadzone przed organem I instancji zostało umorzone na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. z uwagi na brak podstawy prawnej do orzekania w przedmiocie zwrotu nieruchomości.

Skarga na powyższą decyzję została oddalona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w S _____ z dnia _____ marca 2016 roku w sprawie o sygn. akt _____, który w wyniku zaskarżenia został utrzymany w mocy wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia _____ maja 2018 roku w sprawie o sygn. akt _____. W uzasadnieniu orzeczenia Sąd stwierdził, że w niniejszej sprawie kwestią sporną nie jest kwestia czy przedmiotowa nieruchomość została zagospodarowana zgodnie z celem jej przejęcia, lecz czy przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami przewidują możliwość zwrotu nieruchomości lub jej części przejętej przez gminę na podstawie prawomocnej decyzji podziałowej wydanej w oparciu o art. 10 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. **W ocenie Sądu nieruchomość przejęta przez gminę nie stanowiła nieruchomości wywłaszczonej**, rozumianej jako nieruchomości, w stosunku do której Skarba Państwa albo gmina nabyła prawo rzeczowe w drodze instytucji wywłaszczenia rozumianej *sensu stricte*, a więc na podstawie indywidualnej (w znaczeniu podmiotowym) i konkretnej (w znaczeniu przedmiotowej) decyzji administracyjnej wydanej w postępowaniu administracyjnym na podstawie ustaw (dekretów) regulujących ogólne zasady i tryb przymusowego objęcia lub ograniczenia własności lub innych praw rzeczowych za odszkodowaniem. Tym samym zdaniem Sądu w przypadku wydzielenia gruntu pod budowę ulic na wniosek właściciela nie dochodziło do wywłaszczenia, albowiem do przymusowego objęcia prawa własności na rzecz Skarbu Państwa czy też gminy nie dochodziło wprost z decyzji podziałowej. Sąd podkreślił przy tym, że odjęcie własności gruntu pod drogę było efektem uprzedniego wydania aktów w sferze planowania przestrzennego, które w ocenie Sądu mogły być kontestowane przez

podmioty zainteresowane. W dalszej kolejności Naczelny Sąd Administracyjny podzielił stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w S , z zakresie, w którym wskazał on, że art. 216 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami obejmuje wyłącznie przypadki nabycia nieruchomości w rozumieniu art. 4 pkt 3b ustawy o gospodarce nieruchomościami, a więc przypadki przeniesienia własności nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej albo oddanie jej w użytkowanie wieczyste w następstwie dokonania czynności prawnej. **Biorąc zatem pod uwagę treść art. 216 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz okoliczność, jakoby nabycie własności nieruchomości wydzielonej pod budowę drogi publicznej na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości następowało z mocy prawa, w ocenie Sądu brak było możliwości, by zwrócić skarżącym nieruchomość na podstawie art. 136 ust. 3 w zw.z art. 216 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.** Prawomocny wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia maja 2018 roku w sprawie o sygn. akt , z którym skarżący łączą naruszenie przysługujących im praw i wolności konstytucyjnych, został doręczony ich pełnomocnikowi dnia 22 czerwca 2018 roku, a więc wniesienie niniejszej skargi w dniu dzisiejszym nie narusza 3 – miesięcznego terminu, o którym stanowi art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 roku o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jednocześnie wskazany wyżej wyrok stanowiący orzeczenie kończące postępowanie w sprawie będącej przedmiotem skargi kasacyjnej, ma charakter ostateczny, gdyż w świetle ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie przysługuje od niego żaden środek odwoławczy. Ponadto należy zwrócić uwagę, że skarżący wyczerpali przysługującą im drogę prawną, w tym wnieśli odwołanie od decyzji organu I instancji, skargę na decyzję organu II instancji i skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego jako środek odwoławczy od wyroku w przedmiocie skargi na decyzję Wojewody

Dowód:

- 1 decyzja Starosty nr z dnia czerwca 2015 roku;*
- 2. decyzja Wojewody nr z dnia sierpnia 2015 roku;*
- 3. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w S z dnia marca 2016 roku w sprawie o sygn. akt ;*
- 4. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia maja 2018 roku w sprawie o sygn. akt*

2. Zarzut niezgodności przepisów ustawy z prawami i wolnościami konstytucyjnymi

Niniejsza skarga zawiera wniosek 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 roku o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości 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 roku 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 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w rozumieniu art. 4 ust. 3 b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, z art. 32 i art. 64 ust. 2 w zw.z art. 2, art. 21, art 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z art. 136 ust.3 u.g.n. poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli stosowanie do przepisu art. 137, stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

Zgodnie z art. 137 u.g.n 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.

Tym samym wyżej przytoczone przepisy ustawy, urzeczywistniając konstytucyjne prawo zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, statuują 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. Sądy administracyjne dokonując wykładni pojęcia „nieruchomość wywłaszczona”, a tym samym

wskazując zakres przedmiotowy art. 136 u.g.n podnoszą, iż jest to wyłącznie nieruchomości, w stosunku do której Skarb Państwa lub określona jednostka samorządu terytorialnego nabyła prawa rzeczowe w drodze instytucji wywłaszczenia pojmowanej w znaczeniu *sensu stricte*, a więc zgodnie z art. 112 – 123 u.g.n – dokonanej na podstawie decyzji administracyjnej wydanej w indywidualnej i konkretnej sprawie z zakresu administracji publicznej w ramach postępowania administracyjnego prowadzonego w oparciu o obowiązujące ustawy (i dekrety z mocą ustaw) regulujące ogólne zasady i tryb przymusowego odjęcia lub ograniczenia własności albo innych praw rzeczowych na nieruchomości za odszkodowaniem. Tymczasem mając na względzie to, że wywłaszczenie jest przejawem daleko idącej ingerencji administracji państwowej w prawo własności, w orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się, iż wyrażenie „zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub jej części” dotyczy wszystkich nieruchomości wywłaszczonych na podstawie obowiązujących ustaw wywłaszczeniowych niezależnie od tego, kiedy nastąpiło wywłaszczenie¹. Podobne stanowisko wyrażone zostało przez Wojewódzkie Sądy Administracyjne w Warszawie i Poznaniu, jak również przez Trybunał Konstytucyjny, który wprost wskazywał, że art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie dotyczy jedynie wywłaszczenia sensu stricte (tj. wywłaszczenia na podstawie indywidualnej i konkretnej decyzji administracyjnej o wywłaszczeniu), lecz wszelkich form ograniczenia bądź pozbawienia przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną². Tym samym konstytucyjnym terminem „wywłaszczenia” objęte jest nie tylko formalne pozbawienie lub ograniczenie prawa własności w ramach postępowania wywłaszczeniowego, bowiem jak podkreśla się w doktrynie pojęcie to obejmuje każde przymusowe odjęcie własności, bez względu na jego formę. Obok odjęć własności dokonywanych w drodze indywidualnych decyzji administracyjnych (co w prawie administracyjnym wyczerpuje pojęcie wywłaszczenia) za wywłaszczenie uznać należy również odjęcie własności dokonane z mocy ustawy odnoszącej się do abstrakcyjnego kręgu podmiotów³.

Mając na względzie powyższe wskazać należy, że 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, co zostało uczynione również przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 maja 2018 roku w sprawie o sygn.akt I SA/Wa 1100/18, z którym to orzeczeniem skarżący łączą naruszenie przysługujących im praw i wolności konstytucyjnych, jest niezgodne pojęciem „wywłaszczenia”, o którym stanowi art. 21 ust. 2

1 Postanowienie SN z dnia 29.06.2001 r., III CZP 20/01, wyrok WSA w Warszawie z dnia 18.07.2007, I SA/Wa 651/07, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22.10.2009 r., IV SA/Po 455/09

2 Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K. 8/98;

3 F. Zoll *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, Przegląd Sądowy nr 5 z 1998 r., s. 31; L. Garlicki (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 32, s. 11

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a tym samym narusza przysługujące skarżącym 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, w art. 216 u.g.n rozszerzył stosowanie przepisów o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości do nieruchomości przejętych lub nabytych albo wyłącznie nabytych przez Skarb Państwa lub gminę na podstawie konkretnych ustaw innych niż ustawa o gospodarce nieruchomościami. I tak art. 216 u.g.n, będący przepisem przejściowym, reguluje kwestie odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości do nieruchomości przejętych lub nabytych na podstawie nieobowiązującej już ustawy, tj. 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 59 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, a także do nieruchomości wyłącznie nabytych na podstawie 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), 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) oraz ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. poz. 127, z późn. zm.). Tym samym art. 216 u.g.n zawierając rozszerzenie możliwości zwrotu nieruchomości w trybie i na zasadach niemieszczących się w pojęciu wywłaszczenia *sensu stricte*, które mogłoby być podstawą do zwrotu nieruchomości na podstawie art. 136 ust. 3 u.g.n ma szczególny i wyjątkowy charakter⁴. Szczególny charakter przepisu przejawia się po pierwsze – w precyzyjnym wskazaniu możliwości zastosowania i to nie w sposób bezpośredni, lecz odpowiedni przepisów działu III rozdziału 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jeżeli wywłaszczenie nastąpiło na podstawie wymienionych tam aktów normatywnych, a po drugie – w jednoznacznie wyrażonym w przepisie i to zarówno w jego ust. 1 jak i ust. 2 ograniczeniu odpowiedniego zastosowania przepisów działu III

4 Wyrok WSA w Lublinie z dnia 19.06.2008 r., II SA/Lu 272/08

rozdziału 6 ustawy do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa lub gminy⁵ Tym samym katalog aktów normatywnych, na podstawie których doszło do przejęcia nieruchomości, a które mogą być podstawą żądania zwrotu nieruchomości na podstawie art. 216 w zw.z art. 136 ust. 3 u.g.n ma charakter zamknięty i jako taki wymaga ścisłej wykładni, bez możliwości dokonywania jakichkolwiek rozszerzeń na inne sytuacje czy akty prawne. Niemniej jednak pomimo tego, że art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n stanowi o możliwości odpowiedniego stosowania przepisów o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości do nieruchomości nabytych na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami i wywłaszczaniu nieruchomości, to w orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie o sygn.akt

, wskazuje się, że przepis ten 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.w.n, albowiem w przeciwieństwie do art. 216 ust. 1 u.g.n. ogranicza się on do nieruchomości nabytych, tj. w rozumieniu art. 4 ust. 3 b. u.g.n do takich nieruchomości, których prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej zostało przeniesione w drodze czynności prawnych. Takie sformułowanie przepisu powoduje, iż niedopuszczalne jest żądanie zwrotu nieruchomości przejętej przez gminę w trybie art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n, albowiem zgodnie z tym przepisem przeniesienie prawa własności następowało *ex lege*. Dlatego też należy wskazać, że ustanowienie w art. 216 ust. 1 u.g.n zasady odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 6 działu III do nieruchomości przejętych lub nabytych na podstawie enumeratywnie wymienionych ustaw i ograniczenie w art. 216 ust. 2 u.g.n zasady odpowiedniego stosowania ustawy o gospodarce nieruchomościami do nieruchomości nabytych na podstawie art. 5 i art. 13 ustawy o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli, art. 9 dekretu o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych i kwestionowanej niniejszą skargą ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości **stanowi niepotrzebne, a przede wszystkim sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości i jednakowej ochrony prawa własności, różnicowanie pozycji osób, którym odebrano prawo własności**. Co prawda w ocenie skarżących okoliczność, jakoby ustawodawca w art. 216 ust. 2 u.g.n posłużył się ogólnym pojęciem „nabywania nieruchomości” mogła oznaczać, że jego zamiarem było objęcie nim każdego przypadku przejęcia prawa własności nieruchomości przez Skarb Państwa lub gminę w trybie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, aczkolwiek fakt, że norma prawna zawarta w tym przepisie jest odmiennie interpretowana przez sądy administracyjne, które konsekwentnie odmawiają odpowiedniego stosowania przepisów o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości do nieruchomości, których własność została przejęta przez gminę *ex lege* na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n, **prowadzi od bezzasadnego różnicowania pozycji poprzednich**

5 Wyrok WSA w Lublinie z dnia 04.03.2008 r., II SA/Lu 796/07, wyrok WSA w Lublinie z dnia 19.06.2008 r., II SA/Lu 272/08

właścicieli nieruchomości, czym narusza zasadę równości wobec prawa i jako takie wymaga interwencji Trybunału Konstytucyjnego.

Zgodnie z art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n. grunty wydzielone pod budowę ulic z nieruchomości objętej na wniosek właściciela podziałem, przechodziły na własność gminy z dniem, w który decyzja lub orzeczenie o podziale stały się prawomocne, za odszkodowaniem ustalonym według zasad obowiązujących przy wywłaszczeniu. Podział nieruchomości następował na podstawie decyzji administracyjnej, tylko wówczas jeżeli był zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Mając na względzie tryb przejmowania nieruchomości na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n., nie ulega wątpliwości, że **wydzielenie i następnie przejęcie gruntu pod budowę drogi publicznej stanowiło szczególną formę wywłaszczenia⁶, pomimo tego, że nie było poprzedzone postępowaniem właściwym dla postępowania wywłaszczeniowego.** W doktrynie wskazuje się ponadto, że fakt, iż utrata prawa własności przez dotychczasowego właściciela rekompensowana była w formie odszkodowania, do uiszczenia którego zobowiązany był podmiot nabywający własność gruntu przesądza o wywłaszczeniowym charakterze instytucji z art. 98 ust. 3 u.g.n.⁷ będącej swoistą kontynuacją art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n., a zatem przesądza również o wywłaszczeniowym charakterze przejęcia własności na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n. Nadto nie sposób nie zauważyć, że właściciel chcący dokonać podziału nieruchomości dotknięty był tzw. przymusem wywłaszczeniowym, bowiem potrzeba wykorzystania należącej do niego nieruchomości na cel publiczny (na drogę publiczną) wynikała z władczej decyzji organu jednostki samorządu terytorialnego, który poprzez regulacje planistyczne zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przewidujące wykorzystanie nieruchomości na cel publiczny, uniemożliwiał właścicielowi swobodne korzystanie z należącej do niego nieruchomości. Tym samym właściciel ten musiał mieć świadomość, iż w przyszłości zostanie dotknięty skutkami prawnymi wywłaszczenia.

Wobec przyjęcia, że nabycie własności przez gminę w trybie art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n. stanowiło wywłaszczenie w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a pomimo tego nie zostało objęte dyspozycją art. 136 ust. 3 u.g.n., wskazać należy, że taka regulacja narusza przysługujące skarżącemu prawo ochrony własności, wywodzone z art. 21 ust. 2 Konstytucji

6 J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, W. Wolanin *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa, 2011, teza 15 do art. 98, wyrok TK z dnia 08.05.1990 r., sygn.akt K 1/90, uchwała TK z dnia 29.03.1993 r., sygn.akt W 13/92, wyrok SN z dnia 07.08.1996 r., sygn.akt III ARN 28/96

7 A. Łukaszewska (w:) J. Szachulowicz, M. Krassowska *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2003, teza 5 do art. 98)

Rzeczpospolitej 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.

Zgodnie z zasadą ochrony własności określonej w art. 21 i art 64 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia, przy czym każdy ma prawo do własności i innych praw majątkowych i prawa te podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, w świetle art. 21 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej zagwarantowanie ochrony własności jest powinnością państwa, przy czym powinność ta jest urzeczywistniana zarówno przez działanie o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności, określenie granic prawa własności), jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność konkretnej osoby⁸. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego art. 64 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej w pewnych aspektach powtarza, a w innych uzupełnia unormowanie zawarte w art. 21 Konstytucji, dlatego też wskazuje się, że powiązanie art. 64 z art. 21 Konstytucji pozwala nadać ochronie prawa własności i innych praw majątkowych znaczenie ustrojowe⁹. Artykuł 64 ust. 1 Konstytucji (w odróżnieniu do art. 21 Konstytucji zawierającego deklarację ustrojowej gwarancji ochrony własności) wyraża przede wszystkim konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki do ochrony przysługującego jej prawa własności i innych praw majątkowych, będące podstawą publicznego prawa podmiotowego obejmującego wolność nabywania mienia, jego zachowania i dysponowania nim¹⁰. Z kolei wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasada równej ochrony własności i innych praw majątkowych stanowi szczególną postać ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że istotą tej zasady jest zakaz różnicowania ochrony praw majątkowych ze względu na charakter podmiotu danego prawa¹¹.

Przyjmując wyżej wskazaną wykładnię zasady ochrony prawa własności, w szczególności równej ochrony tego prawa, wskazać należy, że ograniczenie możliwości żądania przez

8 Wyrok TK z dnia 05.03.2001 w sprawie o sygn.akt P 11/00

9 Wyrok Wyrok TK z dnia 05.03.2001 w sprawie o sygn.akt P 11/00, wyrok TK z dnia 12.01.1999 r, w sprawie o sygn.akt P 2/98, wyrok TK z dnia 11.05.1999 r, w sprawie o sygn.akt P 9/98

10 Wyrok TK z dnia 18.03.2010, w sprawie o sygn.akt K 8/08, wyrok TK z dnia 31.01.2001 r., w sprawie o sygn.akt P 4/99

11 Wyrok TK z dnia 25.02.1999 r, w sprawie o sygn.akt K 23/98, wyrok TK z dnia 28.10.2003 r., w sprawie o sygn.akt P 3/03, wyrok TK z dnia 15.09.2009 r, w sprawie o sygn.akt P 33/07

poprzednich właścicieli zwrotu nieruchomości, które zostały wywłaszczone wyłącznie na podstawie decyzji wywłaszczeniowej, jak to zostało ustanowione w art. 136 ust. 3 u.g.n. narusza wskazane wyżej normy konstytucyjne. Biorąc pod uwagę to, że odjęcie własności na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n stanowi rodzaj wywłaszczenia z art. 21 ust. 2 Konstytucji, to w ocenie skarżących winno ono podlegać takim samym ograniczeniom jak wywłaszczenie *sensu stricto* i tym samym poprzedni właściciele powinni być wyposażeni w takie same uprawnienia do żądania zwrotu przejętych nieruchomości. Pomimo tego, że ustawa zasadnicza nie definiuje pojęcia „wywłaszczenia”, to termin ten należy łączyć funkcjonalnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji i ustanowionymi w nim przesłankami istnienia celu publicznego, niezbędności danej nieruchomości na ten cel oraz słusznego odszkodowania należnego właścicielowi. Tak więc niezbędność realizacji celu publicznego oraz zagwarantowanie słusznego odszkodowania stanowią przesłanki dopuszczalności każdego wywłaszczenia. Przedkładając to na kanwę sprawy, której przedmiotem jest **przejęcie nieruchomości w trybie art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n, wskazać należy, że objęcie przez gminę gruntu celem budowy drogi publicznej wyczerpuje przesłanki konstytucyjnego pojęcia „wywłaszczenia”, wobec czego powinien mieć do niego zastosowanie art. 136 ust. 3 u.g.n.** Nie sposób bowiem nie zauważyć, że skutkiem prawnorzeczowym decyzji podziałowej, o której stanowił art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n było odebranie własności działki gruntu wydzielonej pod drogę publiczną i przejęcie jej na rzecz podmiotu publicznoprawnego. Skutki prawne, o których stanowił art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n w postaci utraty prawa własności działek wydzielonych pod drogi publiczne nie były co prawda przedmiotem rozstrzygnięcia decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, ale powstającym z mocy samego prawa następstwem tej decyzji, na który nie miał wpływu dotychczasowy właściciel nieruchomości. Niemniej jednak okoliczność ta nie ma wpływu na ogólną ocenę charakteru instytucji, tym bardziej, że właściciel przejmowanej nieruchomości nie mógł uchronić się od wywłaszczenia. Fakt, iż aktem prawa miejscowego przeznaczono należącą do niego nieruchomość na realizację celów publicznych (lokalizację drogi publicznej) powodował, że właściciel musiał liczyć się z nieuchronnym wywłaszczeniem w przyszłości, co ograniczało mu swobodne korzystanie z nieruchomości, a tym samym nadawało instytucji charakter przymusowy. Co istotne charakter przymusowy art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n nie był niweczony tym, że postępowanie w przedmiocie podziału nieruchomości wszczynane było na wniosek właściciela nieruchomości, albowiem jego decyzja o wystąpieniu z wnioskiem o podział gruntu była zdeterminowana postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym niejako „odgórnie” decydowano o przeznaczeniu nieruchomości na cel publiczny. Ponadto nie bez znaczenia jest fakt, że podział nieruchomości był możliwy tylko wówczas, gdy odpowiadał postanowieniom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.. Tak więc **przejęcie nieruchomości pod drogi publiczne stanowi wywłaszczenie i jako takie nie znajduje**

uzasadnienia dla odmiennego traktowania poprzednich właścicieli, którzy domagają się zwrotu nieruchomości przejętych w trybie art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n z tymi, którzy dochodzą zwrotu nieruchomości przejętych w wyniku uprawomocnienia się decyzji wywłaszczeniowej. Co prawda nie ulega wątpliwości, że art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n zawierał pewne odmienności w porównaniu do klasycznej procedury wywłaszczenia, o której stanowi rozdział 6 dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami, jednakże odmienności te nie pozbawiają instytucji jej wywłaszczeniowego charakteru, o który świadczy publiczny cel przejęcia (budowa drogi jako cel ponadjednostkowy, zbiorowy i pozostający w pewnej opozycji do prywatnego interesu indywidualnego obywatela), niezbędność nieruchomości na cel publiczny, rekompensata w postaci wypłaty odszkodowania i skutek w postaci pozbawienia władztwa podmiotu dotychczas dysponującego tytułem prawnym do nieruchomości celem realizacji na nieruchomości celu publicznego. Powyższe okoliczności nakładają na ustawodawcę obowiązek jednakowej ochrony prawa własności i jednakowego traktowania właścicieli, którzy utracili nieruchomość na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n z tymi, którzy utracili ją na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, a tym samym przyznania im równego prawa powrotnego nabycia nieruchomości, jeżeli nie zrealizowano pierwotnego celu wywłaszczenia.

Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli nieruchomość ta nie została użyta na cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia ma rangę konstytucyjną i jest oczywistą konsekwencją art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹². Z uwagi na fakt, że instytucja wywłaszczenia ma charakter wyjątkowy i szczególnie oraz, że wywłaszczenie powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych¹³, to wskazuje się z konstytucyjnej gwarancji ochrony prawa własności wynika prawo powrotnego nabycia nieruchomości przez jej poprzedniego właściciela, jeżeli nie zrealizowano celu wywłaszczenia¹⁴. Tym samym instytucja zwrotu nieruchomości ma służyć powstrzymaniu pochopnego lub przedwczesnego stosowania wywłaszczenia i w jego wyniku tworzenia publicznych zasobów nieruchomości dopiero do ewentualnego ich zagospodarowania w bliżej nieokreślonej przyszłości¹⁵. W ocenie skarżących, jeżeli cel publiczny, na który wywłaszczono nieruchomość nie jest zrealizowany albo wywłaszczona nieruchomość nie jest konieczna na ten cel, które to okoliczności miały miejsce w realiach sprawy, z którą skarżący łączą naruszenie przysługujących im praw, wówczas podmiot publiczny nie powinien mieć możliwości ingerencji we

12 Wyrok TK z dnia 24.10.2001 r, w sprawie o sygn.ak SK 22/01, wyrok TK z dnia 03.04.2008r, w sprawie o sygn.akt K 6/05

13 Uchwała TK z dnia 24.06.1992 r, w sprawie o sygn.akt W 11/91, wyrok TK z dnia 14.03.2000 r, w sprawie o sygn.akt P 5/99, wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r, w sprawie o sygn.akt K 8/98

14 Wyrok TK z dnia 13.12.2002 r, w sprawie o sygn.akt P 12/11

15 J. Jaworski, A. Pruska, T. Tułodziecki, A. Wolanin, Ustawa (...)

własność prywatną, a jeżeli już do tego doszło, to koniecznym jest uruchomienie instytucji zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Pozycja prawna i interes gminy osiągnięty poprzez przejęcie gruntu musi ustąpić konstytucyjnie chronionej pozycji prawnej obywatela i przysługującego mu prawa własności, bowiem dalsze pozostawienie własności w domenie publicznej nie ma konstytucyjnego uzasadnienia. Nie można tracić z pola widzenia tego, że dopuszczalność przeznaczenia nieruchomości jedynie na cele publiczne, o czym stanowi art. 21 ust 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy¹⁶. Cel legitymizujący interwencję w prawo własności musi istnieć realnie, a nie tylko formalnie¹⁷. Tymczasem na kanwie sprawy, z którą skarżący łączą naruszenie przysługujących im praw, zatrzymanie przez gminę wywłaszczonej nieruchomości doprowadziłoby do sytuacji, w której gmina nie dość, że nie zrealizowała celu publicznego w postaci budowy drogi, to osiągnęłaby korzyść majątkową kosztem osoby prywatnej na skutek niekonstytucyjnych zachowań. Dlatego też uznać należy, że skarżącym, którym odmawia się zwrotu wywłaszczonej nieruchomości pomimo tego, że cel wywłaszczenia nie został zrealizowany tylko dlatego, że wywłaszczenie nie nastąpiło na podstawie decyzji o wywłaszczeniu, lecz *ex lege* w trybie art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n naruszono przysługujące im prawo własności i prawo do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, którego źródłem jest art. 64 ust. 1 w zw.z art. 21 ust. 2 Konstytucji¹⁸. Ponadto unormowanie to pozostaje w sprzeczności z zasadą proporcjonalności, o której stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej, który wyznacza granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności. Zgodnie z tym przepisem ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawa nakazuje rozważyć, czy:

- a) wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków;
- b) regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona;
- c) efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

Tym samym przepis wprowadzający ograniczenie jest niezgodny z Konstytucją, jeżeli te same efekty można osiągnąć za pomocą środków, które w mniejszym zakresie ograniczają korzystanie z

16 Wyrok TK z dnia 24.10.2001 r, w sprawie o sygn.ak SK 22/01

17 Wyrok TK z dnia 13.12.2000 r, w sprawie o sygn.akt P 12/11

18 Wyrok TK z dnia 14.07.2015 r, w sprawie o sygn.akt SK 26/14

wolności lub prawa podmiotowego. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że istotą tak rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanowić ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza przekraczających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie¹⁹. W tym ogólnym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki. Jego adresatem jest państwo, które powinno działać wobec jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą. Zakaz ten staje się więc jednym z przejawów zasady zaufania obywatela do państwa, a tym samym – jednym z wymagań, jakie demokratyczne państwo prawa nakłada na swoje organy.

Mając na względzie powyższe rozważania dotyczące wykładni zasady konstytucyjnej wyrażonej w art. 31 ust. 2 Konstytucji a także stanowisko Trybunału Konstytucyjnego co do charakteru instytucji wywłaszczenia, wskazać należy, że wprowadzenie ograniczenia w korzystaniu z prawa do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w sytuacji, w której stała się ona zbędna dla realizacji celu publicznego pozostaje w sprzeczności z zasadą proporcjonalności oraz z powiązanymi z nią funkcjonalnie zasadami zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa, a także zasadą sprawiedliwości społecznej. Nie ulega wątpliwości, że ograniczenie to narusza istotę prawa, skoro konsekwencją odzyskania zbędnej dla realizacji celu publicznego części nieruchomości jest możliwość korzystania z wszelkich atrybutów jako właściciel nieruchomości w sytuacji, kiedy stała się ona zbędna podmiotowi publicznoprawnemu. Dlatego też ustanowienie w zaskarżonych przepisach ograniczenia do skorzystania z przysługującego skarżącym prawa żądania zwrotu nieruchomości jest niedopuszczalne i jako takie wymaga wyeliminowania z porządku prawnego. Odnosząc się zaś do sprzeczności powyższych unormowań ze wskazaną wyżej zasadą sprawiedliwości społecznej określoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, to wskazać należy, że **pozbawienie poprzednich właścicieli prawa żądania zwrotu nieruchomości, którą utracili w trybie art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n 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.** Trybunał Konstytucyjny wywodząc pojęcie „sprawiedliwości społecznej” z zasady demokratycznego państwa prawa, łączy je z pojęciem „równości”. Tym samym wskazuje, że jeżeli w podziale dóbr i w związanym z nim podziale ludzi występują niesprawiedliwe różnice, to stanowią one nierówność²⁰. Dlatego też skarżący w pozbawieniu ich

19 Wyrok TK z dnia 24.04.1995 r, w sprawie o sygn.akt K 11/94, wyrok TK z dnia 22.02.2005 r. w sprawie o sygn.akt K 10/04, wyrok TK z dnia 28.06.2000 r, w sprawie o sygn.akt K 34/99

20 Wyrok TK z dnia 12.02.2000 r, w sprawie o sygn.akt K 8/98, wyrok TK z dnia 22.12.1997 r, w sprawie o sygn.akt K 2/97

prawa do żądania zwrotu nieruchomości, która stała się zbędna na cel publiczny upatrują się naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, albowiem ustanowione ograniczenia bezzasadnie stawiają ich w gorszej pozycji w porównaniu z sytuacją osób, którym również własność została odjęta na cel publiczny, a którzy pomimo tego mogą dochodzić zwrotu przejętej uprzednio nieruchomości.

Powyższe rozważania prowadzą również do wniosku, że zakwestionowane unormowania prawne naruszają zasadę równości wyrażoną w nakazie równego traktowania wszystkich podmiotów prawa, które posiadają daną, istotną (relewantną) cechę. Tym samym podmioty takie mają być traktowane według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących²¹. O posiadaniu przez konkretne podmioty wspólnej cechy świadczy zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, których ustalenie istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma²². Tym samym analizując treść art. 136 ust. 3 u.g.n i art. 112 u.g.n a także art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n należy dojść do wniosku, że podmioty, których dotyczą niniejsze przepisy wykazują wspólną cechę relewantną. W obu bowiem przypadkach dochodzi do przymusowego (wymuszonego przez wydanie „odgórniego” aktu prawnego) przejęcia nieruchomości na cele publiczne za słusznym odszkodowaniem. Odmienności proceduralne, jakie występują pomiędzy wywłaszczeniem *sencu stricte* a przejęciem gruntu przez gminę na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n, polegające w szczególności na sposobie wszczęcia postępowania, nie uzasadniają podstawy odmiennego traktowania właściciela nieruchomości przejętej w trybie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Zatem zaskarżone unormowanie, które bezzasadnie różnicuje sytuację prawną podmiotów wyposażonych we wspólną istotną cechę jest bezzasadne i jako takie winno zostać uznane za niezgodne z Konstytucją. Niniejszy wniosek jest zasadny tym bardziej, że odstępienie od równego traktowania osób wykazujących cechy relewantne może mieć charakter wyjątkowy i jako takie może nastąpić tylko wtedy, gdy znajduje uzasadnienie w innych chronionych konstytucyjnie wartościach²³. Argumenty uzasadniające odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą mieć: charakter relewantny – racjonalnie uzasadniony (mają pozostawać w bezpośrednim związku z z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści), charakter proporcjonalny (waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych) i muszą pozostawać w związku z

21 Wyrok TK z dnia 09.03.1988 r, w sprawie o sygn.akt U 7/87, wyrok TK z dnia 16.03.2010 r, w sprawie o sygn.akt K 17/09

22 Wyrok TK z dnia 21.09.1999r, w sprawie o sygn.akt K 6/98

23 Wyrok TK z dnia 23.10.1995 r, w sprawie o sygn.akt K 4/95

innymi wartościami, zasadami i normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych²⁴. Mając na uwadze opisane wyżej warunki pozwalające na odstępstwo od zasady równości wobec prawa wskazać należy, iż analiza zakwestionowanych regulacji prawnych pozwala na stwierdzenie, że żaden z tych warunków nie został zrealizowany. **Trudno bowiem doszukać się uzasadnienia dla gorszego ukształtowania sytuacji prawnej osób, których nieruchomości została wywłaszczona na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n., podczas gdy w obu przypadkach doszło niejako do „podzielenia się” z państwem nieruchomościami celem zrealizowania na nich celu publicznego.** Jest to zasadne tym bardziej, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, iż forma pozyskiwania gruntów z mocy prawa przez państwo przyjęta w art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n jest w skutkach prawnych zbieżna z wywłaszczeniem, a nadto, że ze względu na przewidziane w tym przepisie obliczanie odszkodowania według zasad obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości jest to forma wywłaszczenia nie poprzedzona postępowaniem właściwym dla postępowania wywłaszczeniowego²⁵, a zatem winna ona podlegać takiej samej ochronie prawnej. Tymczasem art. 136 ust. 3 u.g.n zawęża możliwość żądania zwrotu nieruchomości, które straciły znaczenie dla realizacji celu publicznego wyłącznie do właścicieli, którzy utracili grunt w wyniku wywłaszczenia *sensu stricte*. Takie unormowanie narusza zasadę równości i równej ochrony prawa własności, bowiem pozbawia tożsamy grupę podmiotów, pomimo tego, że *de facto* zostali oni również dotknięci skutkami wywłaszczenia. Ponadto nie bez znaczenia jest fakt, że takie unormowanie i wyłącznie możliwości żądania zwrotu nieruchomości przez właścicieli, którzy utracili nieruchomość w trybie art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n czyni z art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej pewien paradoksalny instrument. Prowadzi bowiem do tego, że osoby, które współpracowały z gminą na rzecz urzeczywistnienia celu publicznego, tj. drogi publicznej, są mniej chronione niż te, które stawiały opór organom władzy publicznej i w konsekwencji czego koniecznym było zmuszenie ich do wydania nieruchomości w drodze decyzji o wywłaszczeniu. Okoliczności te zostały słusznie podniesione przez sędziego Trybunału Konstytucyjnego, który w sprawie o sygn.akt SK 7/13 zgłosił zdanie odrębne²⁶ do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2014 roku, w którym zdaje się błędnie przyjęto, że *art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Z 2014 r. poz. 518, 659, 805 i 906) 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*

24 Wyrok TK z dnia 22.02.2005 r, w sprawie o sygn.akt K 10/04

25 Wyrok TK z dnia 08.05.1990 r, w sprawie o sygn.akt K 1/90

26 Zdanie odrębne sędziego TK Piotra Tulei do uzasadnienia wyroku TK z dnia z dnia 23.09.2014 r, w sprawie o sygn.akt SK 7/13

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 Rzeczypospolitej Polskiej²⁷.

W ocenie skarżących kwestionowane unormowania naruszają zasadę równości również w tym zakresie, w którym przewidują odpowiednie stosowanie przepisów działu 6 rozdziału III ustawy o gospodarce nieruchomościami do nieruchomości nabytych na podstawie art. 5 i art. 13 ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli, art. 9 dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych oraz ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, podczas gdy art. 216 ust. 1 przewiduje odpowiednie stosowanie przepisów do nieruchomości przejętych lub nabytych na podstawie innych również enumeratywnie wymienionych ustaw. Takie unormowanie powoduje, iż organy administracji publicznej dokonując wykładni pojęcia „nieruchomości nabyte” posiłkują się definicją legalną pojęcia zawartą w art. 4 ust. 3 b u.g.n i wobec tego ograniczają odpowiednie stosowanie przepisów o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości wyłącznie do nieruchomości, których własność została przeniesiona w wyniku czynności prawnych. Takie unormowanie z kolei bezzasadnie pozbawia poprzednich właścicieli możliwości żądania zwrotu nieruchomości, które stały się zbędne na cel wywłaszczenia, ale zostały przeniesione na podmiot publiczny nie w wyniku czynności prawnej, lecz *ex lege*, jak było na gruncie art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n. Nie sposób nie zauważyć, że takie ograniczenie po raz kolejny bezpodstawnie w gorszy sposób kreuje sytuację prawną poprzednich właścicieli, którzy utracili nieruchomość na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n, co pozostaje w jawnej sprzeczności z zasadą równości. Wskazać bowiem należy, że sytuacja prawna podmiotów, których nieruchomość została niejako wywłaszczona na rzecz Skarbu Państwa czy gminy w trybie ustaw enumeratywnie wymienionych w art. 216 ust. 1 u.g.n jest nieporównywalnie lepsza od sytuacji osób, do których ma zastosowanie art. 216 ust. 2 u.g.n, gdyż mogą oni dochodzić zwrotu nieruchomości, które nie zostały wykorzystane zgodnie z celem wywłaszczenia, bez względu na to, że do przejścia prawa własności na podmiot publiczny doszło w wyniku czynności prawnej, tj. nabycia w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami czy też w wyniku przejęcia. **Niekonstytucyjność przepisu jest zasadna tym bardziej, że ustawy wymienione w art. 216 ust. 1 i art. 216 ust. 2 u.g.n dotyczą podobnych stanów prawnych, albowiem każdy z tych przypadków normuje przejmowanie na własność przez Skarb Państwa lub gminę nieruchomości lub ich części w związku z wyznaczaniem terenów budowlanych (obszarów urbanizacyjnych).** Odmienne są natomiast formy przejmowania własności, bo niekiedy następowało to z mocy prawa (ustawy: z 21 stycznia 1961 r., z 14 lipca 1961 r. i z 6 lipca 1972 r.),

²⁷ Wyrok TK z dnia 23.09.2014 r, w sprawie o sygn.akt SK 7/13

niekiedy na podstawie umowy (ustawa z 12 marca 1958), a niekiedy na podstawie indywidualnych aktów administracyjnych (ustawa z 22 maja 1958 r.), aczkolwiek pozostaje to bez znaczenia w kontekście obowiązku równego traktowania podmiotów podobnych.

Reasumując wskazać należy, że unormowanie zawarte w art. 136 ust. 3, art. 216 ust. 2 pkt 3 i art. 112 ust. 2 u.g.n w zakresie w jakim ograniczają możliwość żądania zwrotu nieruchomości, które stały się zbędne na cel wywłaszczenia wyłącznie do nieruchomości wywłaszczonych *sensu stricte*, tj. w drodze decyzji wywłaszczeniowej, a także możliwości odpowiedniego stosowania przepisów o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości wyłącznie do nieruchomości nabytych, a nie zaś nabytych i przejętych na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, jest sprzeczne z konstytucyjnym pojęciem wywłaszczenia i zasadą zwrotu nieruchomości niewykorzystanych zgodnie z celem przejęcia, która jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny wynika z konstytucyjnej ochrony prawa własności²⁸. 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.w.n., naruszając zasadę wyrażoną w art. art. 31 ust. 3 Konstytucji, stanowi nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjne prawo własności. Nie można bowiem tracić z pola widzenia tego, iż obywatele muszą znosić ingerencję państwa w sferę ich prywatnej własności tylko w takim zakresie, w jakim jest ona konieczna dla realizacji celu publicznego. Tymczasem w realiach sprawy, z którą skarżący łączą naruszenie przysługujących im prawa i wolności konstytucyjnych, doszło do ingerencji w przysługujące im prawa własności (skarżący zostali pozbawieni własności nieruchomości), choć ingerencja ta nie była niezbędna dla realizacji celu publicznego, o czym świadczy fakt zmiany przeznaczenia gruntu z drogi publicznej na teren zabudowy mieszkaniowej. Okoliczności te nie pozwalają przyjąć, by naruszenie prawa własności było prawnie dopuszczalne. Ponadto należy mieć na względzie to, iż prawo własności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego podlega innego typu ograniczeniom, niż ograniczenia przewidziane dla podmiotów prywatnych wynikające z prawa cywilnego. Sposób gospodarowania własnością przez podmioty publiczne jest poddany także regulacji prawa administracyjnego materialnego, zawartego w ustawach szczególnych, które decydują o jego wykonaniu, nakładają na podmioty tej własności ustawowe ograniczenia w zakresie rozporządzania, jak i korzystania²⁹. Przysługująca gminie własność, w tym własność nieruchomości nabyta z mocy prawa zawsze musi być podporządkowana zadaniom publicznym, które gmina ma realizować, a które mają służyć zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej³⁰. Okoliczności te jeszcze dosadniej potwierdzają, że przejęcie nieruchomości przez gminę M było bezzasadne, a

28 Wyrok TK z dnia 13.12.2013 r, w sprawie o sygn.akt P 12/11

29 Wyrok NSA z dnia 07.10.2016 r, w sprawie o sygn.akt I OSK 3393/15

30 Wyrok TK z dnia 09.04.2002 r, w sprawie o sygn.akt K 21/01

tym samym, że brak możliwości żądania przez poprzednich właścicieli zwrotu tak przejętej nieruchomości uznać należy 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.

Wobec powyższego wnoszę jak w *petitum*.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
Kancelaria
Sędziów
ADWOKAT

Załączniki:

-pełnomocnictwo;

-decyzja Starosty nr z dnia czerwca 2015 roku;

-decyzja Wojewody nr z dnia sierpnia 2015 roku;

Owyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w S z dnia marca 2016 roku w sprawie o sygn.akt

;

-wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia maja 2018 roku w sprawie o sygn. akt ;

- odpis skargi konstytucyjnej wraz z załącznikami (x4)