



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 13 grudnia 2013 r.

Sygn. akt SK 7/13

BAS-WPTK-495/13

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	13. 12. 2013
L.dz. ....	L.zał. ....

**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej D K z 31 maja 2011 r., jednocześnie wnosząc o uznanie, że art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), w zakresie, w jakim nie przewiduje obowiązku zwrotu prawa własności działki gruntu wydzielonej na podstawie art. 98 ust. 1 tej ustawy pod gminną drogę publiczną, jeżeli działka stała się zbędna na ten cel, **jest niezgodny** z art. 32 i art. 64 ust. 2 w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Ponadto, wnoszę o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Stan faktyczny i przedmiot kontroli**

1. Skarga konstytucyjna D K (dalej jako: skarżąca) została wniesiona w związku z prawomocnym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z stycznia 2011 r. (sygn. akt ), w którym sąd ten oddalił skargę kasacyjną wniesioną przez skarżącą od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P z grudnia 2009 r. (sygn. akt ). Wskazane postępowania sądowe toczyły się na tle następującego stanu faktycznego.

Decyzją wydaną przez Burmistrza Miasta i Gminy S z lipca 1998 r. (nr ) na wniosek skarżącej dokonano podziału należącej do niej działki położonej w miejscowości J i wydzielono z niej m.in. działkę nr , która w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w całości była przeznaczona pod komunikację drogową. Działka ta, z dniem uzyskania przez ww. decyzję waloru ostateczności, stała się z mocy prawa własnością gminy S. Ponieważ na wydzielonej działce nie zrealizowano przez 10 lat żadnej inwestycji drogowej, skarżąca wystąpiła na drogę administracyjną z żądaniem zwrotu działki nr za zwrotem uzyskanego odszkodowania. Organ I instancji (Starosta P ) decyzją z marca 2009 r. orzekł o umorzeniu postępowania sprawie. W uzasadnieniu wskazano, że zgodnie z art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm., dalej: u.g.n.) poprzedni właściciel albo jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Ponadto, przepisy dotyczące zwrotu wywłaszczonych nieruchomości stosuje się odpowiednio do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie aktów prawnych enumeratywnie wymienionych w art. 216 u.g.n. Ponieważ decyzja Burmistrza Miasta i Gminy S z lipca 1998 r., zatwierdzająca podział działki na wniosek skarżącej, została wydana na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n., regulacje prawne dotyczące zwrotu wywłaszczonych nieruchomości nie mają do niej zastosowania.

Wojewoda W , do którego odwołała się skarżąca, decyzją z . maja 2009 r. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, wskazując, że odpowiada ona prawu i nie zachodzą naruszenia prawa przywołane przez skarżącą. Jej zarzuty zostały uznane za bezpodstawne, gdyż – w ocenie organu odwoławczego – nabycie własności działki nr przez gminę S nie nastąpiło na podstawie decyzji o wywłaszczeniu, ale na podstawie decyzji o podziale w trybie art. 98 u.g.n., dlatego w tej sprawie nie mogły znaleźć zastosowania przepisy o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości.

Skarga wniesiona przez skarżącą na decyzję Wojewody W do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P została oddalona przez ten sąd wyrokiem z grudnia 2009 r. (sygn. akt ). Sąd podzielił argumentację zawartą w zaskarżonej decyzji, stwierdzając, że przepisy dotyczące zwrotu wywłaszczonej nieruchomości nie mają zastosowania do gruntów przejętych na własność przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego na budowę dróg na skutek zatwierdzenia projektu podziału nieruchomości na wniosek właściciela, co miało miejsce w przypadku skarżącej. Zdaniem sądu, nie każde odjęcie prawa własności należy rozumieć jako wywłaszczenie, do którego mają zastosowanie przepisy dotyczące zwrotu wywłaszczonej nieruchomości zawarte w dziale III rozdziale 6 u.g.n. Również skarga kasacyjna od tego wyroku została oddalona. W wyroku z stycznia 2011 r. (sygn. akt ), NSA podzielił stanowisko sądu pierwszej instancji, stwierdzając, że pojęcie „wywłaszczenie” nie znajduje zastosowania w sytuacji skarżącej, ponieważ w przypadku podziału nieruchomości na wniosek nie dochodzi do przymusowego przejęcia własności na cele publiczne w formie decyzji administracyjnej. Zdaniem NSA, skoro obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości zwrotu nieruchomości, której własność przeszła na gminę na podstawie art. 98 u.g.n., postępowanie administracyjne, jako bezprzedmiotowe, ulega umorzeniu.

2. Przedmiotem kontroli w niniejszej skardze konstytucyjnej są przepisy art. 136 ust. 3 i art. 216 w związku z art. 98 i art. 112 u.g.n.

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

o wywłaszczeniu. Z wnioskiem o zwrot nieruchomości lub jej części występuje się do starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, który zawiadamia o tym właściwy organ. Warunkiem zwrotu nieruchomości jest zwrot przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę odszkodowania lub nieruchomości zamiennej, stosownie do art. 140 u.g.n.

Artykuł 216 u.g.n., stanowiący jeden z przepisów przejściowych tej ustawy, przewiduje, że przepisy rozdziału 6 działu III u.g.n. o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości stosuje się odpowiednio do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie enumeratywnie wyliczonych przepisów już nieobowiązujących ustaw.

W myśl art. 98 ust. 1 u.g.n. „Działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe – z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą, z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis ten stosuje się także do nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek użytkownika wieczystego, z tym że prawo użytkowania wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne wygasa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis stosuje się odpowiednio przy wydzielaniu działek gruntu pod poszerzenie istniejących dróg publicznych”. Właściwy organ składa wniosek o ujawnienie w księdze wieczystej praw gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa do działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne lub pod poszerzenie istniejących dróg publicznych. Podstawą wpisu tych praw do księgi wieczystej jest ostateczna decyzja zatwierdzająca podział (art. 98 ust. 2 u.g.n.). Za działki gruntu, o których mowa w art. 98 ust. 1 u.g.n., przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem lub użytkownikiem wieczystym a właściwym organem. Przepis art. 131 u.g.n. stosuje się odpowiednio. Jeżeli do takiego uzgodnienia nie dojdzie, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości (art. 98 ust. 3 u.g.n.).

Zgodnie z art. 112 ust. 1 u.g.n. przepisy rozdziału 4 („Wywłaszczenie nieruchomości”) działu IV u.g.n. stosuje się do nieruchomości położonych,

z zastrzeżeniem art. 125 i art. 126 u.g.n., na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo do nieruchomości, dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Jak przewiduje art. 112 ust. 2 u.g.n., wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy (art. 112 ust. 3 u.g.n.). Organem właściwym w sprawach wywłaszczenia jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej (art. 112 ust. 4 u.g.n.).

## **II. Zarzuty skarżące**

1. Podniesiony przez skarżącą podstawowy zarzut pod adresem zaskarżonych regulacji dotyczy pominięcia prawodawczego, które polega na zbyt wąskim określeniu zakresu zastosowania norm prawnych regulujących zagadnienie zwrotu nieruchomości. Wskutek tego pominięcia, osoba, której działki zostały wydzielone pod drogi publiczne w trybie art. 98 ust. 1 u.g.n. i przeszły na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa w wyniku podziału nieruchomości dokonanego na wniosek właściciela, nie może domagać się ich zwrotu w przypadku, gdy nie zostały one wykorzystane w ustawowym terminie na cel publiczny, stanowiący przyczynę tego przejęcia przez podmiot publicznoprawny.

W ocenie skarżącej, pominięcie w art. 136 ust. 3 i art. 216 u.g.n. możliwości żądania przez poprzedniego właściciela zwrotu nieruchomości nabytej przez podmiot publicznoprawny na podstawie art. 98 u.g.n. narusza zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji i zasadę równej ochrony własności zawartą w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Pominięcie to, zdaniem skarżącej, koliduje również z zasadami: zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz sprawiedliwości społecznej, wynikającymi z art. 2 Konstytucji, a także z zasadą zwrotu wywłaszczonych nieruchomości wynikającą z art. 21 i art. 64 Konstytucji. Ponadto, różnicowanie podmiotów znajdujących się w analogicznej sytuacji faktycznej i prawnej, poprzez przyznanie jednym z nich roszczenia o zwrot wywłaszczonej

nieruchomości, a drugim – odmówienie tego prawa, nie znajduje uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a jest wręcz z nimi sprzeczne.

Zdaniem skarżącej, porównanie sytuacji objętych art. 112 w związku z art. 113 ust. 1 u.g.n. (wywłaszczenie *sensu stricto*), art. 98 ust. 1 u.g.n. (przejęcie przez podmiot publicznoprawny części nieruchomości wydzielonych pod drogi w wyniku podziału nieruchomości na wniosek właściciela) oraz ustawami wskazanymi w art. 216 u.g.n. prowadzi do wniosku, że zachodzi między nimi podobieństwo opisywanych w nich stanów prawnych. We wszystkich tych przypadkach przewidziano „podzielenie” się przez właściciela jego gruntami z państwem poprzez przejmowanie przez podmiot publicznoprawny całości lub części gruntów. Jak zaznacza skarżąca, dotychczasowy właściciel nieruchomości, w wyniku podziału nieruchomości i przejścia działki przeznaczonej pod drogę na własność podmiotu publicznoprawnego, doznaje bezsprzecznie ograniczenia swego konstytucyjnego prawa własności, co może nastąpić tylko zgodnie z treścią art. 64 ust. 3 Konstytucji i przy zachowaniu zasady proporcjonalności. Objęcie dobrodziejstwem zwrotu właścicieli nieruchomości przejętych na podstawie decyzji o wywłaszczeniu i zdarzeń prawnych zawartych w ustawach wskazanych w art. 216 u.g.n. oraz jednoczesne wykluczenie takiego prawa dla właścicieli nieruchomości przejętych przez podmiot publicznoprawny na podstawie art. 98 u.g.n. niewątpliwie stanowi, w ocenie skarżącej, potraktowanie sytuacji podobnych w sposób nieuprawniony. Skarżąca wskazuje w szczególności na podobieństwa w zakresie trybu, w jaki następowało „odjęcie” własności nieruchomości na podstawie niektórych z nieobowiązujących już przepisów wymienionych w art. 216 u.g.n. (wydanie decyzji administracyjnej o podziale gruntu na wniosek dotychczasowego właściciela – tak np. ustawa z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach; Dz. U. Nr 31, poz. 138 ze zm.), do trybu określonego w art. 98 ust. 1 u.g.n. Zdaniem skarżącej, sytuacje opisane w art. 136, art. 216 i art. 98 u.g.n. wykazują relewantną cechę wspólną, tj. konieczność „podzielenia” się przez właściciela jego gruntami z podmiotem publicznoprawnym z uwagi na konieczność realizacji celu publicznego, co uzasadnia nakaz ich równego traktowania.

Skarżąca stwierdza ponadto, że żaden ze sformułowanych w orzecznictwie TK warunków dopuszczalności odstąpienia od równego traktowania podmiotów

wykazujących cechę relewantną nie został tutaj spełniony. W jej ocenie, sytuacja prawna osób, które dokonały podziału nieruchomości na podstawie art. 98 u.g.n., została ukształtowana w sposób gorszy niż osób, które dokonały podziału nieruchomości na podstawie już nieobowiązujących przepisów powołanych w art. 216 tej ustawy. Pierwsza grupa nie ma możliwości żądania zwrotu działki przejętej przez podmiot publicznoprawny przy podziale nieruchomości działki przeznaczonej pod drogi, natomiast druga grupa ma prawo żądania zwrotu działki przejętej przez państwo w rezultacie ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu podziału nieruchomości. To różne traktowanie sytuacji prawnej osób, które „podzieliły się” z państwem nieruchomościami w przypadku podziału administracyjnego nieruchomości (w tym dokonywanego na wniosek właściciela i za odszkodowaniem) wskazuje, zdaniem skarżącej, na naruszenie ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji oraz szczegółowego odniesienia tej zasady do ochrony własności zawartej w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Jak zaznacza skarżąca, wyłączenie zasady zwrotu części nieruchomości wydzielonej pod drogi i niewykorzystanej na ten cel publiczny stanowi pominięcie prawodawcze, które nie służy w sposób racjonalny realizacji celów u.g.n. ani nie jest powiązane z jakimikolwiek innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi (w tym z zasadą sprawiedliwości społecznej), a wręcz z tymi wartościami koliduje. Jak podniesiono w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, trudno w ogóle stwierdzić, jakimi przesłankami kierował się ustawodawca różnicując prawo do żądania zwrotu działek zbędnych dla realizacji celu publicznego (drogi publiczne) w przypadku osób dokonujących podziału nieruchomości w analogicznych uwarunkowaniach prawnych.

W ocenie skarżącej, zakwestionowane przez nią przepisy u.g.n. pozostają również w sprzeczności z art. 21 i art. 64 Konstytucji w takim zakresie, w jakim naruszają wynikające z tych norm konstytucyjnych uprawnienie do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości niewykorzystanej na cel publiczny. Uprawnienie to nie może być ograniczane ani przez ustawodawcę, ani tym bardziej przez organy administracji stosujące prawo czy sądy kontrolujące legalność działań tych organów. Jak wskazuje skarżąca, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (m.in. w wyrokach TK z: 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 9 grudnia 2008 r., sygn. akt SK 43/08) szeroko ujmuje się konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia w kontekście prawa żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości na podstawie

art. 136 u.g.n. Pojęcie to obejmuje nie tylko wywłaszczenie *sensu stricto* (tj. na podstawie indywidualnej i konkretnej decyzji administracyjnej o wywłaszczeniu wydanej na podstawie u.g.n.), lecz wszelkie przypadki odjęcia prawa własności, niezależnie od trybu, w jakim ono nastąpiło. Zdaniem skarżącej, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego należy mówić o konstytucyjnym obowiązku dopuszczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w tych wszystkich przypadkach, gdy nie zostanie ona wykorzystana na cel publiczny, który był przesłanką jej przejęcia (nabycia) przez podmiot publicznoprawny, niezależnie od formy, w jakiej nastąpiło to przejęcie (decyzja administracyjna, przejęcie z mocy prawa czy na podstawie umowy). Skarżąca stwierdza, że również w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, iż „odjęcie” gruntu pod drogi związane z podziałem nieruchomości stanowi *de facto* swoistą formę wywłaszczenia, jest bowiem równoznaczne z pozbawieniem władztwa podmiotu dotychczas dysponującego odpowiednim tytułem prawnym do nieruchomości. Jak podkreśla skarżąca, skoro realizacja celu publicznego może nastąpić w różny sposób: poprzez nabycie w drodze umowy cywilnoprawnej nieruchomości lub jej części albo w trybie decyzji administracyjnej o wywłaszczeniu, ale także w wyniku podziału nieruchomości zatwierdzonego decyzją, i w dwóch pierwszych przypadkach jest dopuszczone żądanie zwrotu nieruchomości, to brak jest podstaw do potraktowania odmiennie przypadku trzeciego.

Kolejny zarzut skarżącej dotyczy naruszenia przez zakwestionowane przepisy zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W jej ocenie, pozbawienie prawa żądania zwrotu nieruchomości w sytuacji, kiedy stała się ona zbędna podmiotowi publicznoprawnemu, narusza istotę konstytucyjnego prawa własności, pozostając w sprzeczności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Uprawnienie to podlega bowiem ochronie na mocy art. 21 i art. 64 Konstytucji. Jak zaznacza skarżąca, ustawodawca w żaden sposób nie próbował nawet uzasadnić ustawowego ograniczenia polegającego na pozbawieniu prawa do żądania zwrotu działki w przypadku podziału nieruchomości na podstawie art. 98 u.g.n., a nieprawdziwym byłoby twierdzenie, że ograniczenie to jest konieczne w celu ochrony wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tym samym, w ocenie skarżącej, oczywistym jawi się naruszenie przez zaskarżone normy u.g.n. zasady proporcjonalności w ograniczeniu korzystania z prawa do żądania zwrotu



wywłaszczonej części nieruchomości, oraz powiązanych z nią funkcjonalnie zasad: zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez niego prawa i sprawiedliwości społecznej.

W końcowej części uzasadnienia skarżąca wskazuje, że zgodnie ze stałym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ma on kompetencję do oceny konstytucyjności regulacji częściowej o niepełnym charakterze z tego punktu widzenia, czy w regulacji tej nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować. W ocenie skarżącej, takie pominięcie prawodawcze ma miejsce w przypadku zakwestionowanych przez nią przepisów, gdyż art. 216 u.g.n. enumerując sytuacje, do których ustawa ta może mieć zastosowanie, wyklucza zarazem odniesienie jej do pozostałych sytuacji, w tym takiej, w jakiej znajduje się skarżąca.

### **III. Analiza formalnoprawna**

1. Zgodnie z art. 79 Konstytucji, skargę konstytucyjną może wnieść każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone. Z kolei w myśl art. 46 ust. 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia.

Skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony wolności i praw podmiotowych, inicjującym tzw. konkretną kontrolę konstytucyjności. W myśl stałego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Jak podkreślił Trybunał w postanowieniu z 22 lutego 2001 r. (sygn. akt Ts 193/00), funkcja skargi konstytucyjnej jako instrumentu ochrony konstytucyjnych wolności bądź praw skarżącego przesądza o konieczności istnienia merytorycznego związku

pomiędzy treścią zakwestionowanej normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniem praw lub wolności konstytucyjnych. Zdaniem Trybunału: „regulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej musi więc w ten sposób determinować w sensie normatywnym treść wydanego orzeczenia, iż prowadzi to do wskazanego w skardze naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych przysługujących skarżącemu” (por. postanowienia TK z: 24 stycznia 1999 r., sygn. akt Ts 124/98; 1 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 170/99; 2 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 169/99; 8 sierpnia 1999 r., sygn. akt Ts 61/99 oraz wyrok TK z 17 kwietnia 2000 r., sygn. akt SK 3/99).

2. Przedmiotowa skarga konstytucyjna spełnia wskazane wyżej przesłanki. Skarżąca wyczerpała drogę prawną, o której mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Wyrok NSA z stycznia 2011 r. (sygn. akt ), w którym sąd ten oddalił skargę kasacyjną skarżącej, rozstrzyga ostatecznie o jej prawach. Normy prawne, których konstytucyjność skarżąca zakresowo kwestionuje, pozostają w związku merytorycznym z tym rozstrzygnięciem NSA, determinując jego treść. Jednocześnie wyrok ten odmówił skarżącej zwrotu nieruchomości, która została jej „odjęta” w trybie art. 98 u.g.n., co *prima facie* uzasadnia twierdzenie skarżącej o naruszeniu przysługujących jej i wskazanych w skardze praw i zasad konstytucyjnych.

W sprawie został również zachowany trzymiesięczny termin na wniesienie skargi konstytucyjnej. Ostateczny wyrok NSA doręczono pełnomocnikowi skarżącej 17 marca 2011 r., a przedmiotowa skarga konstytucyjna została wniesiona 1 czerwca 2011 r.

3. Zasadniczym przedmiotem kontroli skarżąca uczyniła dwa przepisy, tj. art. 136 ust. 3 i art. 216 u.g.n. (powołując dodatkowo, jako przepisy związkowe, art. 98 i art. 112 u.g.n.). Pierwszy z zaskarżonych przepisów wprowadza zasadę zwrotu nieruchomości wyłączonej na podstawie regulacji obowiązującej u.g.n., natomiast art. 216 u.g.n. jest przepisem przejściowym, który przewiduje odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. do nieruchomości przejętych lub nabytych na podstawie nieobowiązujących już ustaw. Ponieważ zarzut skarżącej dotyczy pominięcia prawodawczego w zakresie, w jakim u.g.n. wyłącza dopuszczalność żądania zwrotu działek wydzielonych pod drogi publiczne w trybie

art. 98 ust. 1 u.g.n., właściwym przedmiotem zaskarżenia skarżąca powinna była uczynić, zdaniem Sejmu, wyłącznie art. 136 ust. 3 u.g.n. To właśnie tego przepisu może bowiem dotyczyć zarzut zbyt wąskiego unormowania zakresu prawa do żądania zwrotu nieruchomości „odjętych” na rzecz podmiotu publicznoprawnego w trybie art. 98 u.g.n. Objęcie przedmiotem zaskarżenia także art. 216 u.g.n. należy uznać, w ocenie Sejmu, za niewłaściwe, ponieważ przepis ten dotyczy uchylonych już ustaw. Dlatego też nie można zasadnie twierdzić, że to właśnie ta jednostka redakcyjna dotknięta jest pominięciem prawodawczym, związanym z brakiem możliwości domagania się zwrotu nieruchomości przejętej na podstawie aktualnie obowiązującego przepisu prawa, jakim jest art. 98 u.g.n. Analiza przejściowego art. 216 u.g.n., a w szczególności wymienionych w nim przepisów nieobowiązujących już ustaw, przewidujących przejęcie lub nabycie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w różnych trybach (także w rezultacie podziału nieruchomości na wniosek jej właściciela), może natomiast dostarczyć dodatkowych argumentów przy ocenie konstytucyjności art. 136 ust. 3 u.g.n., o czym będzie mowa w dalszej części niniejszego pisma.

W ocenie Sejmu, ze wskazanego wyżej powodu za bezzasadne należy także uznać zaskarżenie art. 98 i art. 112 u.g.n., nawet jako tzw. przepisów związkowych. W istocie bowiem skarżąca nie kwestionuje konstytucyjności tych regulacji. Zarzuty podniesione w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej nie odnoszą się ani do samego trybu nabycia działki pod drogi publiczne przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w drodze podziału nieruchomości, przewidzianego w art. 98 u.g.n., ani do instytucji wyłączenia, o której mowa w art. 112 u.g.n. Cały wywód uzasadnienia skargi zmierza do wykazania, że ustawodawca zbyt wąsko określił zakres zastosowania norm prawnych regulujących zagadnienie zwrotu wyłączonej nieruchomości. Dlatego, w ocenie Sejmu, wystarczające jest zakresowe doprecyzowanie przedmiotu zaskarżenia, jakim jest art. 136 ust. 3 u.g.n., poprzez odniesienie do art. 98 ust. 1 u.g.n., co znalazło odzwierciedlenie w *petitum* zarówno przedmiotowej skargi konstytucyjnej, jak i niniejszego stanowiska Sejmu.

W tym kontekście należy też przywołać pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 października 2012 r. (sygn. akt SK 20/11), zgodnie z którym „[S]pęcyfika zarzutów odnoszących się do pominięcia prawodawczego polega między innymi na obowiązku dokładnego określenia przez skarżącego

przepisu, którego treść – jako zbyt wąska – budzi wątpliwości natury konstytucyjnej. Spełnienie tego wymogu może niekiedy powodować trudności, gdyż wymaga ono od skarżącego wiedzy co do zasad tworzenia prawa i reguł ujmowania przedmiotu regulacji w akcie prawnym. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przesłanka dokładnego określenia ustawy, na podstawie której sąd orzekł o prawach skarżącego (art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK), oraz określenia sposobu ich naruszenia (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK) w skargach konstytucyjnych, w których formułuje się zarzut pominięcia prawodawczego, musi być rozumiana z uwzględnieniem ograniczonych możliwości skarżącego co do jednoznacznego wskazania przepisu o zbyt wąskim zakresie regulacji, w szczególności gdy materia objęta skargą konstytucyjną podlegała licznym nowelizacjom utrudniającym identyfikację przepisu dotkniętego pominięciem prawodawczym”. Jak stwierdził następnie Trybunał „(...) wskazanie jednostki redakcyjnej o zbyt wąskim zakresie unormowania nie ma przesądzającego charakteru, gdyż – co do zasady – z punktu widzenia techniki prawodawczej «pominięta» materia nie musi zostać wpisana do konkretnej jednostki redakcyjnej danego przepisu (...). W konsekwencji należy przyjąć, że nie jest rolą Trybunału decydowanie co do wprowadzenia brakującej materii w konkretny ustęp, punkt czy tiret, gdyż jest to zadaniem prawodawcy”.

W świetle przywołanego stanowiska TK należy stwierdzić, że zbyt szerokie ujęcie przedmiotu zaskarżenia w niniejszej skardze konstytucyjnej nie wpływa na jej zasadność. Zdaniem Sejmu, przedmiotem zaskarżenia jest pominięcie prawodawcze łączące się z art. 136 ust. 3 u.g.n. i ono będzie przedmiotem dalszej analizy. Postępowanie w części dotyczącej art. 216 u.g.n. oraz art. 98 i art. 112 u.g.n., powołanych jako przepisy związkowe, powinno ulec **umorzeniu** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

4. Skarżąca domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją zakwestionowanych przepisów u.g.n. w zakresie, w jakim wykluczają one stosowanie przepisów rozdziału 6 („Zwrot wywłaszczonych nieruchomości”) działu III u.g.n. do nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n. W ocenie Sejmu, przedmiotowy zakres zaskarżenia został określony w skardze konstytucyjnej zbyt szeroko, co pozostaje w sprzeczności z charakterem tej skargi jako środka inicjującego konkretną

kontrolę konstytucyjności. Skarżąca jest legitymowana do kwestionowania konstytucyjności przepisów wyłącznie w takim zakresie, w jakim stanowiły one podstawę indywidualnego i ostatecznego rozstrzygnięcia w jej sprawie. Skarżąca bezskutecznie dochodziła zwrotu prawa własności należącej do niej uprzednio nieruchomości nabytej przez gminę w trybie art. 98 u.g.n. na cel publiczny, którym była budowa drogi gminnej. Dlatego też skarżąca może kwestionować konstytucyjność art. 136 ust. 3 u.g.n. jedynie w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje zwrotu prawa własności nieruchomości nabytej przez gminę w trybie art. 98 ust. 1 u.g.n. pod gminną drogę publiczną. Skarżącej nie przysługuje natomiast legitymacja skargowa do zaskarżenia art. 136 ust. 3 u.g.n. w odniesieniu do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego inne niż gmina, a także w odniesieniu do nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek ich użytkownika wieczystego. Ze względu na konieczność zawężenia przedmiotowego zakresu kontroli konstytucyjności *petitum* niniejszego stanowiska Sejmu zostało zmodyfikowane w stosunku do żądania skargi konstytucyjnej. Jednocześnie Sejm jest świadomy, że w razie orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o zakresowej niekonstytucyjności art. 136 ust. 3 u.g.n., konieczna będzie interwencja ustawodawcy zmierzająca do kompleksowej zmiany odpowiednich przepisów u.g.n. tak, aby umożliwić poprzednim właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości nabytych w trybie art. 98 u.g.n. efektywne domaganie się ich zwrotu zarówno od Skarbu Państwa, jak i od wszystkich jednostek samorządu terytorialnego.

5. Jednym ze wzorców konstytucyjnych, powołanych przez skarżącą, jest art. 2 Konstytucji i wynikające z niego zasady: sprawiedliwości społecznej oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Można wprawdzie uznać, że podniesione w skardze zarzuty odnoszą się także do sprzeczności zakwestionowanej regulacji z zasadą sprawiedliwości społecznej, jako pozostającej w ścisłym związku z zasadą równości (art. 32 Konstytucji), jednak skarżąca nie wykazała, w jaki sposób zostały naruszone przysługujące jej prawa lub wolności konstytucyjne w rezultacie uchybienia przez zakwestionowane przepisy zasadzie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Dlatego też, w zakresie zarzutu sprzeczności zaskarżonych przepisów z tą zasadą, przedmiotowa

skarga konstytucyjna nie spełnia wymogów formalnych wynikających z art. 47 ustawy o TK i skonkretyzowanych w orzecznictwie Trybunału, co stanowi podstawę do **umorzenia** w tym zakresie postępowania na podstawie art. 39 ust.1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

#### **IV. Wzorce konstytucyjne**

##### **1. Artykuł 2 Konstytucji (zasada sprawiedliwości społecznej)**

1. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przewidziana w art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego jest traktowana jako zbiorcze wyrażenie reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz istoty demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 1/01; postanowienie TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/03). Jedną z zasad szczegółowych, wyprowadzanych z zasady demokratycznego państwa prawnego, jest zasada sprawiedliwości społecznej.

2. Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się wielokrotnie w sprawie rozumienia pojęcia „sprawiedliwości społecznej” i w ślad za doktryną opowiedział się za jej dystrybutywnym (rozdzielczym) ujęciem. Trybunał interpretuje to pojęcie w połączeniu z pojęciem równości, przyjmując, że jeżeli w podziale dóbr i w związanym z nim podziale ludzi występują niesprawiedliwe różnice, to stanowią one nierówność. Sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga bowiem, aby zróżnicowanie poszczególnych ludzi pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych ludzi (orzeczenie TK z 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt K 7/90; wyrok TK z 22 grudnia 1997 r., sygn. akt K 2/97). Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 12 kwietnia 2000 r. (sygn. akt K 8/98), zasada sprawiedliwości społecznej powinna być pojmowana jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywania się od kreowania niesprawiedliwych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli. Zasada sprawiedliwości społecznej może też stanowić kryterium oceny różnicowania sytuacji prawnej adresatów normy prawnej. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie

wyrażał stanowisko, że zasada równości nie wyklucza różnicowania sytuacji prawnej adresatów normy prawnej, jeżeli znajduje to uzasadnienie w odrębnościach sytuacji prawnej lub faktycznej poszczególnych kategorii adresatów (wyroki TK z: 16 grudnia 1997 r., sygn. akt K 8/97; 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 14 maja 2001 r., sygn. akt SK 1/00). Zasada sprawiedliwości społecznej nakazuje więc równe traktowanie podmiotów prawa charakteryzujących się cechą istotną, z drugiej zaś strony – różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów dopuszczalne jest na gruncie zasady równości (która również została powołana jako wzorzec konstytucyjny w przedmiotowej skardze konstytucyjnej), o ile służy realizacji zasady sprawiedliwości społecznej.

## **2. Artykuł 21 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji (ochrona własności)**

1. Artykuł 21 Konstytucji statuuje zasadę ustrojową, zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, w świetle art. 21 Konstytucji zagwarantowanie ochrony własności jest powinnością państwa, przy czym powinność ta jest urzeczywistniana zarówno przez działania 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 jakiejś osoby. Zasady ustrojowe, takie, jak wyrażona w art. 21 Konstytucji, mają kluczowe znaczenie w perspektywie poszukiwania wzorca konstytucyjnego w zakresie dotyczącym badania konstytucyjności kwestionowanych przepisów prawnych, jeśli Konstytucja nie zawiera norm bardziej szczegółowych. Tymczasem unormowanie art. 64 Konstytucji w pewnych kierunkach powtarza, a w innych uzupełnia unormowanie przewidziane w art. 21 Konstytucji. W ocenie Trybunału, powiązanie art. 64 z art. 21 Konstytucji pozwala nadać ochronie prawa własności, a także innych praw majątkowych, znaczenie ustrojowe (wyroki TK z: 5 marca 2001 r., sygn. akt P 11/00; 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, 11 maja 1999 r., sygn. akt P 9/98).

2. Artykuł 64 ust. 1 Konstytucji (w odróżnieniu od art. 21 ust. 1 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 nim (por. wyroki TK z: 18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08; 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99). W art. 64 Konstytucji wspomina się również o ochronie „innych praw majątkowych”. Zdaniem Trybunału (por. wyrok TK z 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 42/08), prawa majątkowe należy traktować jako jeden z rodzajów praw podmiotowych (w cywilistycznym znaczeniu tego pojęcia) wydzielony według kryterium bezpośredniego uwarunkowania interesem ekonomicznym podmiotu uprawnionego (zob. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 128).

Wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasada równej ochrony własności i innych praw majątkowych stanowi szczególną postać ogólnej zasady równości przewidzianej w art. 32 Konstytucji. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że istotą tej zasady jest zakaz różnicowania ochrony praw majątkowych ze względu na charakter podmiotu danego prawa (zob. wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 15 września 2009 r., sygn. akt P 33/07). Gwarancja równej ochrony praw majątkowych nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych. Równość bowiem należy odnosić jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii. Nie jest natomiast dopuszczalne rozumienie równości jako przypisanie tych samych gwarancji ochronnych prawom majątkowym, które należą do różnorodnych typów praw majątkowych, choćby nawet zbliżone było ich ujęcie funkcjonalne (zob. wyroki TK z: 11 maja 2010 r., sygn. akt SK 50/08; 17 marca 2008, sygn. akt K 32/05; 28 października 2003, sygn. akt P 3/03; 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98).

W wyroku z 17 marca 2008 r. (sygn. akt K 32/05) Trybunał Konstytucyjny, przypominając, że adresatem obowiązku zapewnienia równej ochrony prawa własności i innych praw majątkowych, wynikającego z art. 64 ust. 2 Konstytucji, są władze publiczne, wyjaśnił również, że „równa ochrona praw majątkowych jest jednym ze szczególnych odniesień ogólnej zasady równości. W związku z tym art. 64 ust. 2 Konstytucji powinien być interpretowany w związku z art. 32 Konstytucji, bo zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego



traktowania przez władze publiczne”. Trybunał zaznaczył zarazem, że nakaz równej ochrony praw majątkowych tej samej kategorii nie jest absolutny. Jeżeli można wykazać, że zróżnicowanie ochrony spełnia wymóg relewantności, proporcjonalności i powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to zróżnicowanie staje się dopuszczalne”.

3. Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie wypowiedział się na temat rozumienia pojęcia „wywłaszczenie” na gruncie konstytucyjnym. W wyrokach z: 14 marca 2000 r. (sygn. akt P 5/99) i 12 kwietnia 2000 r. (sygn. akt K 8/98) Trybunał opowiedział się za szerokim rozumieniem wywłaszczenia, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji, jako „wszelkiego pozbawienia własności, bez względu na formę”, czy też jako „wszelkiego ograniczenia bądź pozbawienia przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną” (zob. też omówienie orzecznictwa TK w tym zakresie przez T. Wosia, *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011, s. 31 i n.). Trybunał podkreślił, że przy wykładni pojęć konstytucyjnych nie mogą mieć znaczenia wiążące i przesądzające definicje formułowane w aktach niższego rzędu. Normatywną podstawą do określenia zakresu art. 21 ust. 2 Konstytucji powinny być przede wszystkim postanowienia konstytucyjne, nie zaś uregulowania zawarte w ustawach zwykłych. Zdaniem Trybunału, konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia wychodzi swoim zakresem poza ramy wyznaczone konstrukcją u.g.n. Jednocześnie Trybunał zastrzegł, że tak szerokie jego ujęcie nie oznacza uznania pełnej dowolności ustawodawcy w sięganiu po różne formy pozbawiania własności, nawet przy zachowaniu celu publicznego (por. wyrok TK 14 marca 2000 r., sygn. akt P 5/99). Jak zaznaczył Trybunał w wyroku z 12 kwietnia 2000 r. (sygn. akt K 8/98), szerokie ujęcie wywłaszczenia znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Strasburskiego na tle art. 1 protokołu dodatkowego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz w argumentach prawnoporównawczych.

Za nieco węższym rozumieniem pojęcia „wywłaszczenie” opowiedział się Trybunał w wyroku z 21 czerwca 2005 r. (sygn. akt P 25/02), w którym dokonał oceny zgodności art. 418 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.) m.in. z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Nawiązując do poglądu wyrażonego w orzeczeniu z 28 maja 1991 r. (sygn. akt K 1/91), Trybunał stanął na stanowisku, że „rozszerzanie zakresu pojęcia wywłaszczenia na każdą

formę pozbawienia własności, bez względu na formę, budzi poważne wątpliwości. Na rzecz utrzymania dla wyłączenia formy decyzji administracyjnej przemawia nie tylko to, że ustawodawca konstytucyjny zastał tę instytucję w ustalonym kształcie, ale również znaczenie samego aktu administracyjnego dla rozgraniczenia różnych form ingerencji państwa w prawo własności. Chociażby z tego powodu, że gdyby wyłączenie rozumieć szeroko – jako wszelkie pozbawienie własności bez względu na formę – to wówczas zaciera się różnica między wyłączeniem a niedozwoloną przez Konstytucję nacjonalizacją. Zaciera się również granica między wyłączeniem a ograniczeniami ustalającymi treść i zakres ochrony prawa własności. Dopuszczalność tego rodzaju ograniczeń potwierdził TK, zaznaczając jednocześnie, że nie ma do nich zastosowania przepis konstytucyjny dotyczący wyłączenia. Występują tu jednak odmienne pod względem prawnym sytuacje. Wówczas bowiem dotyczy to ograniczenia dochodzącego do skutku na podstawie ogólnego aktu normatywnego (ustawy) ustanawianego w interesie ogólnym. Ze względu na istotę, sens i cel społeczny ograniczenia takie nie wymagają zawsze kompensacji w postaci odszkodowania na rzecz właścicieli dotkniętych tym ograniczeniem. Natomiast w przypadku wyłączenia – dotyczy to ograniczenia lub odjęcia w całości na cele publiczne konkretnej nieruchomości na rzecz konkretnego podmiotu (Skarbu Państwa lub konkretnej gminy), dokonywane w drodze decyzji administracyjnej (orzeczenie TK sygn. akt K 1/91) i wymagające obligatoryjnie odszkodowania. Zatem jako zasadę przy porównywaniu różnych form ograniczania prawa własności «można przyjąć, że wszelkie ingerencje mające charakter ogólny, dotyczące często całej kategorii praw i realizowane w związku z tym w formie ustawy, nie przewidują odszkodowania i nie są traktowane jako wyłączenie. Administracyjny akt wyłączeniowy nabiera zatem szczególnego znaczenia. Indywidualizując bowiem ingerencje w prawa prywatne, wyznacza tym samym granice wyłączenia». Jednocześnie jednak Trybunał zaznaczył, że „konstatacja ta nie uchyla ustaleń dokonanych w stabilnym orzecznictwie TK w odniesieniu do pojęcia «wyłączenie», rozumianego szerzej niż wynikałoby to z ustawowych definicji wyłączenia na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Konstytucyjne pojęcie wyłączenia jest z natury szersze w tym znaczeniu, że obejmuje różne formy pozbawienia własności bez należytej rekompensaty, co łączy się z orzecznictwem strasburskim akcentującym, że wyłączenie obejmuje

wszelkie postaci własności, bez względu na formę. W tak rozumianym szerokim definiowaniu instytucji wywłaszczenia chodzi o stworzenie pewnej opozycji pomiędzy szeroką definicją konstytucyjną a – przykładowo – definicją ustawową w ustawie o gospodarce gruntami”.

4. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli nieruchomość ta nie została użyta na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia, ma rangę konstytucyjną (por. wyroki TK z: 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05). Jak wskazał Trybunał w wyroku z 24 października 2001 r. (sygn. akt SK 22/01), po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. zasadę zwrotu należy traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji, który – dopuszczając wywłaszczenie „jedynie na cele publiczne” – tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy. Trybunał szeroko pojmuje przy tym konstytucyjne pojęcie „wywłaszczenie”, które wykracza swoim zakresem poza pojęcie „wywłaszczenie” zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Zdaniem Trybunału, nakłada to obowiązek dopuszczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w tych wszystkich wypadkach, gdy nie zostanie ona wykorzystana na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia. Z kolei pojęcie własności, do którego odnosi się art. 21 Konstytucji, ma charakter autonomiczny i „wykracza poza ujęcie cywilnoprawne” (całokształt praw majątkowych).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest też pogląd, wedle którego z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, wynikają określone obowiązki dla ustawodawcy zwykłego: obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym i obowiązek negatywny powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być ponadto realna. Punktem odniesienia (kryterium weryfikacji tej cechy) musi być skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98;

25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98, a także 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98 i 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02).

### **3. Artykuł 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności) i art. 64 ust. 3 (ochrona prawa własności) Konstytucji**

1. Przewidziana w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności oraz koncepcja nienaruszalności istoty poszczególnych praw i wolności wyznaczają granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć, czy: 1) wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; 3) efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

2. Przepis wprowadzający ograniczenie jest niezgodny z Konstytucją, jeżeli te same efekty można osiągnąć za pomocą środków, które w mniejszym zakresie ograniczają korzystanie z wolności lub prawa podmiotowego. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż istotą tak rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. W tym ogólnym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki (choć, oczywiście, kryteria „nadmierności” muszą być relatywizowane, m.in. z uwagi na charakter poszczególnych praw i wolności). 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 prawne nakłada na swoje organy (por. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; wyroki TK z: 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04, 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99).

3. Pogląd na relację między art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji wyraził Trybunał w wyrokach z: 11 maja 1999 r. (sygn. akt K 13/98) oraz 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98). W pierwszym z powołanych judykatów Trybunał stwierdził, że art. 64 ust. 3 Konstytucji pełni podwójną rolę. „Po pierwsze, stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę wprowadzania ograniczeń prawa własności. Po drugie, zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności stanowić mogą zarówno formalne, jak też materialne kryterium dla kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń. Nie są to jednakże wszystkie konstytucyjne obwarowania zawężające jego swobodę w tym zakresie.” Istotne znaczenie ma w tym zakresie zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki (tzw. zasada proporcjonalności) statuowana w sposób w pełni samodzielny i całościowy w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z kolei w wyroku z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98) Trybunał zaznaczył, że „odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności, poprzez wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji przesłanek dopuszczających tego rodzaju działania, nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Określenie przesłanek ograniczania prawa własności zawarte w art. 64 ust. 3 Konstytucji sprowadza się, zdaniem Trybunału, wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz zakreślenia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania istoty prawa własności). „Tym samym potraktowanie art. 64 ust. 3 jedynie jako przepisu szczególnego wyłączającego ogólną zasadę proklamowaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji, czego konsekwencją byłoby nieuwzględnianie kryteriów wskazanych w tym artykule przy określaniu przesłanek ingerencji ustawodawcy w prawo własności, prowadziłoby do zbyt daleko idących następstw, polegających na zrelatywizowaniu ochrony prawnej, zagwarantowanej prawu własności przez konstytucję. Analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania praw (w tym prawa własności) wskazuje, że w przypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 traktować należy wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa”.

#### 4. Artykuł 32 Konstytucji (zasada równości)

Konstytucyjna zasada równości (art. 32 ust. 1) wyraża nakaz, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, były traktowane równo, a więc według jednakowej miary – bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (por. orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; wyrok TK z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09). Cechą wspólną, decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów, może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenia jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (por. np. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; wyrok TK z 21 września 1999 r., sygn. akt K 6/98). Równość nie jest przy tym zasadą absolutną i niedopuszczającą żadnych wyjątków. Ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywających argumentach. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 23 października 1995 r. (sygn. akt K 4/95), tego typu wyjątki muszą spełniać następujące trzy warunki:

— muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści;

— powinny być proporcjonalne, tzn. 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;

— muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w nauce prawa akcentuje się, iż zasada równości jest ściśle związana zwłaszcza z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji (por. np.: M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002, s. 123). Niekiedy wskazuje się, że

zasada sprawiedliwości społecznej i zasada równości w znacznej części nakładają się na siebie, a także, że żadnej z tych zasad nie sposób definiować bez jednoczesnego nawiązania do drugiej (por. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, komentarz do art. 32, s. 23-24; wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06; orzeczenia TK z: 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt K 7/90; 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; w tym kierunku także wyroki TK z: 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06; 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98).

## V. Analiza zgodności

1. Problem konstytucyjny, wskazany przez skarżącą, odnosi się do braku możliwości domagania się zwrotu nieruchomości przez osobę, której działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne w trybie art. 98 ust. 1 u.g.n. przeszły na własność podmiotu publicznoprawnego w wyniku podziału nieruchomości na wniosek właściciela. W skardze sformułowany więc został zarzut pominięcia prawodawczego, które polega na zbyt wąskim określeniu zakresu zastosowania norm prawnych regulujących zagadnienie zwrotu nieruchomości, tj. art. 136 ust. 3 i art. 216 u.g.n.

W stałym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odróżnia się zaniechanie ustawodawcze od przyjęcia uregulowania niepełnego (pomijającego). Pierwsze polega na tym, że ustawodawca świadomie pozostawia określoną kwestię w całości poza uregulowaniem prawnym. Orzekanie o zaniechaniu prawodawczym znajduje się poza kognicją Trybunału. Inny charakter ma sytuacja, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny z perspektywy norm konstytucyjnych. W orzecznictwie Trybunału ukształtowało się przekonanie, że w razie dokonania regulacji częściowej o niepełnym charakterze możliwe jest zakwestionowanie zakresu takiej regulacji, w szczególności rozważenie jej połączalności z zasadą równości. Jak wskazano w orzeczeniu z 3 grudnia 1996 r. (sygn. akt K 25/95): „Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego, Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego

konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować”. W takim wypadku Trybunał rozstrzyga zatem, czy w przepisach obowiązującego aktu normatywnego nie brakuje unormowań istotnych w kontekście standardów ustawy zasadniczej (postanowienie TK z 14 lipca 2009 r., sygn. akt SK 2/08; zob. też wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00; 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03).

Ustawodawcy przysługuje wprawdzie swoboda wyboru stosunków społecznych, podlegających regulacji w danej ustawie oraz swoboda w zakresie sposobu unormowania tych stosunków. Jednakże, jeśli ustawodawca podjął decyzje dotyczące zakresu i sposobu regulacji ustawowej, winna być ona dokonana z poszanowaniem wymogów konstytucyjnych (por. wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. akt SK 9/08).

W ocenie Trybunału: „[L]inia demarkacyjna oddzielająca sytuacje «zaniechania ustawodawczego» i «regulacji fragmentarycznej i niepełnej» związana jest z odpowiedzią na pytanie, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem, które z uwagi na zasady konstytucyjne powinny w nim się znaleźć. Konieczna jest przy tym ostrożność i wstrzeźliwość we wnioskowaniu o istnieniu niekonstytucyjnego pominięcia legislacyjnego. Zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu, grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykraczanie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym” (wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. akt K 24/07).

Wyjątkowy charakter kontroli konstytucyjności pominięć prawodawczych został zaakcentowany przez Trybunał Konstytucyjny również w innych orzeczeniach. W postanowieniu z 9 lipca 2002 r. (sygn. akt K 1/02) Trybunał stwierdził, że: „[P]odmioty uprawnione do inicjowania kontroli aktów normatywnych mogą zatem kwestionować pominięcie w danym akcie normatywnym unormowania określonych



zagadnień, jednak muszą wtedy precyzyjnie określić zagadnienie które nie zostało unormowane oraz powołać jako podstawę kontroli przepisy konstytucyjne, z których – zdaniem tego podmiotu – wynika obowiązek unormowania w danym akcie pominiętych zagadnień. Ten, kto kwestionuje pominięcie określonych regulacji, powinien przy tym wskazać związek między zaskarżonym aktem normatywnym a konstytucyjnym obowiązkiem ustanowienia danych regulacji”. Z kolei w postanowieniu z 1 marca 2010 r. (sygn. akt SK 29/08) Trybunał podkreślił, że „[P]ominięcie wymaga bowiem, aby na poziomie Konstytucji istniała norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej”. Ponadto, zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału, w żadnym wypadku nie może to prowadzić do „uzupełniania” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania, ponieważ wykraczałoby to poza konstytucyjną rolę sądu konstytucyjnego jako „negatywnego ustawodawcy” i naruszałoby zasadę podziału władzy (zob. m.in. wyroki TK z: 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00; 13 listopada 2007 r., sygn. akt P 42/06). Jak dowodzi Trybunał: „[P]ostawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w Ustawie Zasadniczej, istniałoby jednak wówczas niebezpieczeństwo, że Trybunał Konstytucyjny przestałby być «sądem prawa», a stałby się *quasi* ustawodawcą” (wyrok TK z 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00; por. też postanowienia TK z: 29 lipca 2009 r., sygn. akt Ts 132/08; 27 stycznia 1998 r., sygn. akt Ts 1/98; 30 czerwca 1998 r., sygn. akt Ts 83/98).

2. Rozstrzygające znaczenie dla oceny konstytucyjności art. 136 ust. 3 u.g.n. ma ustalenie, czy ograniczenie prawa żądania zwrotu wywłaszczonych i niewykorzystanych na cel publiczny nieruchomości jedynie do nieruchomości przejętych w trybie przepisów rozdziału 4 działu III u.g.n. oraz wykluczenie stosowania przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. do nieruchomości nabytych przez

podmiot publicznoprawny na podstawie art. 98 u.g.n. narusza konstytucyjną zasadę równości (art. 32 Konstytucji) oraz związaną z nią funkcjonalnie zasadę równej ochrony prawa własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Odpowiedź na to pytanie wymaga rozstrzygnięcia, czy można mówić o istnieniu relewantnej cechy wspólnej osób, których nieruchomości zostały wywłaszczone na podstawie przepisów rozdziału 4 działu III u.g.n. oraz osób, których działki na cel publiczny zostały nabyte w wyniku zatwierdzenia podziału nieruchomości na wniosek właściciela w trybie art. 98 u.g.n.

3. Na wstępie tej analizy należy przypomnieć, że podział nieruchomości na podstawie przepisów rozdziału działu III u.g.n. dokonuje się na wniosek jej właściciela w przypadku, gdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje przebieg dróg na danym terenie. Z dniem, w którym decyzja wójta, burmistrza albo prezydenta miasta zatwierdzająca podział stała się ostateczna, dotychczasowy właściciel traci prawo własności działki wydzielonej pod drogi, która przechodzi z mocy prawa na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Dotychczasowy właściciel ma prawo do odszkodowania za przejęte działki w wysokości uzgodnionej z właściwym organem, a jeżeli nie dojdzie do takiego uzgodnienia, odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości. Pojawia się pytanie, czy w związku z przedstawionymi cechami instytucji przewidzianej w art. 98 u.g.n., a w szczególności wobec okoliczności, że podział nieruchomości dokonuje się na wniosek jej właściciela, regulacja ta objęta jest zakresem pojęcia „wywłaszczenia” w konstytucyjnym znaczeniu. Pozytywna odpowiedź na to pytanie pozwoliłaby na stwierdzenie wspólnej cechy relewantnej z innymi przypadkami wywłaszczenia na mocy władczej decyzji administracyjnej, przewidzianymi w u.g.n., co z kolei miałoby przesądzające znaczenie dla ustalenia konieczności objęcia uprzednich właścicieli (w tym skarżącej), których działki zostały przejęte w trybie art. 98 u.g.n., zakresem regulacji prawa zwrotu nieruchomości niewykorzystanej na cele publiczne.

W pierwszej kolejności Sejm pragnie wskazać, że poprzednikiem prawnym art. 98 u.g.n. był art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (t.j. Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm., dalej: u.g.g.). Przepis ten przewidywał, że 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. Również ten przepis przewidywał więc wnioskowy tryb podziału nieruchomości dokonywanego na cel publiczny, jakim jest infrastruktura drogowa. Jak trafnie stwierdził SN w wyroku z 4 marca 2010 r. (sygn. akt I CSK 389/09), „uprawniony jest wniosek, że art. 98 ust. 1 u.g.n. zwerbalizował skutki decyzji o podziale nieruchomości, które dotychczas wywieść można było z art. 10 ust. 1 u.g.g. w drodze wykładni tego przepisu”.

W odniesieniu do art. 10 ust. 5 u.g.g. (jeszcze jako art. 12 ust. 5 u.g.g. według numeracji zawartej w tekście jednolitym u.g.g. z 1989 r.; Dz. U. z 1989 Nr 14, poz. 74) Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, 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 niebędącym postępowaniem wywłaszczeniowym. W ocenie Trybunału, „forma pozyskiwania gruntów z mocy prawa przez Państwo przyjęta w art. 12 ust. 5 u.g.g. 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” (zob. orzeczenie TK z 8 maja 1990 r., sygn. akt K 1/90). Pogląd, zgodnie z którym uregulowanie prawne zawarte w art. 10 ust. 5 u.g.g. mieści się w konstytucyjnym pojęciu wywłaszczenia, został następnie potwierdzony w uchwale TK z 29 marca 1993 r. (sygn. akt W 13/92), w której Trybunał przyjął zawężającą wykładnię pojęcia „wydzielenie gruntu pod budowę ulic” właśnie ze względu na wyjątkowość wywłaszczenia, które powinno być dopuszczalne jedynie w koniecznych sytuacjach. W obydwu powołanych orzeczeniach Trybunał przeprowadził kontrolę konstytucyjności art. 10 ust. 5 u.g.g. na podstawie pozostawionego w mocy art. 7 Konstytucji z 1952 r., będącego odpowiednikiem art. 21 Konstytucji z 1997 r. Pogląd o wywłaszczeniowym charakterze art. 10 ust. 5 u.g.g. przyjmowany był także w orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. wyrok SN z 7 sierpnia 1996 r., sygn. akt III ARN 28/96).

Również w odniesieniu do obowiązującego art. 98 u.g.n. uznaje się w piśmiennictwie, że przewidziane w tym przepisie odjęcie własności działki wydzielonej pod drogę publiczną przy podziale nieruchomości ma charakter publicznoprawny i stanowi swoisty sposób wywłaszczenia objęty zakresem art. 21 ust. 2 Konstytucji. (zob. J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2011, teza 15 do art. 98). Jak zaznacza się też w doktrynie, o wywłaszczeniowym charakterze art. 98 ust. 3 u.g.n. przesądza okoliczność, że utrata prawa przez właściciela bądź użytkownika wieczystego kompensowana jest w formie odszkodowania, do którego wypłacenia zobowiązane są podmioty nabywające własność działki: gmina, powiat, samorząd województwa lub Skarb Państwa (A. Łukaszewska [w:] J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2003, teza 5 do art. 98). Także w orzecznictwie sądów administracyjnych uznaje się, że przejęcie gruntu pod drogi związane z podziałem własności stanowi *de facto* swoistą formę wywłaszczenia, jest bowiem równoznaczne z pozbawieniem władztwa podmiotu dotychczas dysponującego odpowiednim tytułem prawnym do nieruchomości (por. wyrok WSA w Białymstoku z 14 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 504/07).

4. W ocenie Sejmu przejęcie części nieruchomości pod drogi publiczne w związku z jej podziałem w trybie art. 98 u.g.n. stanowi wywłaszczenie w konstytucyjnym znaczeniu, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji. Z punktu widzenia prawa konstytucyjnego, wywłaszczeniem jest wszelkie ograniczenie bądź pozbawienie przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną bez względu formę (por. wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98). Ujęcie konstytucyjne wykracza więc swoim zakresem poza ramy wyznaczone konstrukcjami ukształtowanymi przez przepisy ustaw zwykłych, w tym także przez art. 112 i n. u.g.n. O wywłaszczeniu w znaczeniu konstytucyjnym przesądzają następujące przesłanki: istnienie celu publicznego, niezbędność nieruchomości na ten cel, słuszne odszkodowanie oraz przymusowy charakter „odjęcia” własności nieruchomości. Spełnienie pierwszych trzech przesłanek w przypadku instytucji przewidzianej w art. 98 u.g.n. nie ulega wątpliwości: wydzielone działki gruntu podlegają przejęciu przez podmiot publicznoprawny na cel publiczny, jakim są drogi

publiczne, za odszkodowaniem ustalonym na zasadach określonych w art. 98 ust. 3 u.g.n. Z uwagi na okoliczność, że podział nieruchomości dokonywany jest na wniosek jej właściciela, kontrowersje wywołuje przymusowy charakter przewidzianego w tej regulacji przejęcia nieruchomości.

W ocenie Sejmu, wydzielenie działki gruntu pod drogi publiczne w trybie art. 98 u.g.n., pomimo przewidzianego w nim wnioskowego trybu, nie ma charakteru dobrowolnego, lecz przymusowy, co wyklucza możliwość powoływania się przez podmiot publicznoprawny wobec jej dotychczasowego właściciela na zasadę „chcącemu nie dzieje się krzywda” (*volenti non fit iniuria*). Przejście prawa własności wydzielonych działek na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego może nastąpić pod warunkiem, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje przebieg dróg na danym terenie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, którego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami prawa, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.). Zdaniem Sejmu, to właśnie okoliczność, że miejscowy plan przewiduje wykorzystanie danej nieruchomości na cel publiczny (tj. drogę publiczną) powoduje, że jej właściciel znajduje się w sytuacji „przymusu wywłaszczeniowego”. Niezależnie od tego, czy właściciel tej nieruchomości skorzysta z możliwości przewidzianej w art. 98 u.g.n., sam fakt nałożenia aktem prawa miejscowego na tę nieruchomość funkcji publicznej sprawia, że musi on liczyć się z nieuchronnym wywłaszczeniem w przyszłości w trybie art. 112 i n. u.g.n. Właściciel takiej nieruchomości nie może korzystać z niej w sposób w pełni swobodny z uwagi na regulacje planistyczne przewidujące jej wykorzystanie na cele publiczne. Jego decyzja o wystąpieniu z wnioskiem o wydzielenie działki gruntu pod drogi publiczne jest więc zdeterminowana postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i w pewnym sensie uprzedza postępowanie wywłaszczeniowe przeprowadzane z inicjatywy właściwego organu. Również treść wniosku, o którym mowa w art. 98 ust. 1 u.g.n., w zakresie propozycji wydzielenia działki gruntu musi być zgodna z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W ocenie Sejmu, konieczność wydzielenia działek w granicach przeznaczenia pod drogi publiczne wyklucza uznanie, że postępowanie o nieruchomości na podstawie art. 98 u.g.n. ma

w pełni dobrowolny charakter i nie uzasadnia odmiennego traktowania w zakresie możliwości późniejszego domagania się zwrotu wywłaszczonej nieruchomości przez właścicieli nieruchomości przejętych na podstawie tego przepisu w porównaniu do właścicieli, których nieruchomości zostały „odjęte” w postępowaniu wywłaszczeniowym na podstawie przepisów rozdziału 4 działu III u.g.n.

Nie ulega oczywiście wątpliwości, że art. 98 u.g.n. zawiera pewne odmienności w porównaniu do klasycznej procedury wywłaszczenia uregulowanej w art. 112 i n. u.g.n. Tryb przewidziany w art. 98 u.g.n. inicjowany jest na wniosek właściciela nieruchomości, a przejęcie wydzielonej działki gruntu następuje z mocy prawa w następstwie decyzji administracyjnej zatwierdzającej podział nieruchomości, wydanej w postępowaniu nie będącym postępowaniem wywłaszczeniowym. Jednak te odmienności proceduralne nie przekreślają wywłaszczeniowego charakteru instytucji uregulowanej art. 98 u.g.n., o czym przesądzają jej następujące cechy normatywne: publiczny cel przejęcia, zbieżność skutków tej formy pozyskania gruntów z wywłaszczeniem oraz przewidziane w tym przepisie ustalenie odszkodowania według zasad obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości. Zdaniem Sejmu, są to relewantne cechy wspólne, uzasadniające jednakowe traktowanie osób, których nieruchomości zostały przejęte na cele publiczne na podstawie art. 98 lub art. 112 u.g.n. w aspekcie możliwości żądania ich zwrotu na podstawie art. 136 u.g.n.

5. Wykazanie, że regulacja art. 98 u.g.n. posiada cechy wywłaszczenia w znaczeniu konstytucyjnym, uzasadnia tezę, iż poprzedni właściciele nieruchomości przejętych na podstawie tego przepisu powinni mieć prawną możliwość żądania ich zwrotu, jeżeli nie zostały one wykorzystane na cel publiczny stanowiący przyczynę ich przejęcia (tj. na infrastrukturę drogową). Jak wynika z powołanego wyżej orzecznictwa TK, zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli nieruchomość ta nie została użyta na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia, ma rangę konstytucyjną i jest „oczywistą konsekwencją” art. 21 ust. 2 Konstytucji (por. wyroki TK z: 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05). W razie niewykorzystania wywłaszczonej nieruchomości na cel publiczny odpada bowiem konstytucyjne uzasadnienie dla ingerencji państwa w sferę prywatnej własności obywatela. Z konstytucyjnej ochrony prawa własności wynika

prawo powrotnego nabycia nieruchomości przez jej poprzedniego właściciela, jeżeli nie zrealizowano na niej pierwotnego celu wywłaszczenia (por. też wyrok TK z 13 grudnia 2012 r., sygn. akt P 12/11).

6. W ocenie Sejmu, w przedmiotowej sprawie nie są spełnione przesłanki dopuszczalności odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych, sformułowane w orzecznictwie TK, a więc wymogi: relewantności i proporcjonalności różnicowania oraz wymóg jego związku z innymi wartościami konstytucyjnymi.

Jak trafnie podkreśla się w doktrynie, instytucja zwrotu nieruchomości ma służyć powstrzymaniu pochopnego lub przedwczesnego stosowania instytucji wywłaszczenia i w jego wyniku tworzenia publicznych zasobów nieruchomości dopiero do ewentualnego ich zagospodarowania w bliżej nieokreślonej przyszłości (zob. J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa...*, teza 1 i 2 do art. 136). Jak stwierdza się w piśmiennictwie, „[C]elem przepisu art. 136 u.g.n. jest nie tylko uniemożliwienie wykorzystywania wywłaszczonych nieruchomości na cele inne niż te, dla których zostały one wywłaszczone, ale także zapobieganie przedwczesnemu wywłaszczaniu (dużo wcześniej, niż może zostać rozpoczęta realizacja celu), i w tym kontekście zapobieganie również wywłaszczeniom, które okażą się zbędne, np. po zmianie planu miejscowego. Zwrot wywłaszczonych nieruchomości ma zatem zapobiegać nadużywaniu wywłaszczenia i zabezpieczać konstytucyjnie chronioną własność” (E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Lex 2013, teza 2).

Wskazana *ratio legis* instytucji zwrotu nieruchomości pozostaje aktualna również w odniesieniu do wydzielonych działek gruntu przejętych pod drogi publiczne w trybie art. 98 u.g.n. w sytuacji, gdy ten cel publiczny nie został zrealizowany. W przypadku niewykonania planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego w określonym terminie lub jego zmiany w zakresie sposobu zagospodarowania terenu, na którym znajduje się ta nieruchomość, jej poprzedni właściciele powinni mieć prawo żądania zwrotu przejętych działek. Sejm podziela stanowisko skarżącej, że trudno jest znaleźć argumenty przemawiające za wyłączeniem prawa żądania zwrotu działek przejętych na podstawie art. 98 u.g.n. Takim uzasadnieniem nie są odmienności proceduralne przejęcia w trybie art. 98 u.g.n. oraz formalnego wywłaszczenia na podstawie art. 112 u.g.n., gdyż, jak wykazano powyżej, instytucje

te wykazują wspólną cechę relewaną, tj. przymusowy charakter przejęcia nieruchomości na cele publiczne za słusznym odszkodowaniem. Okoliczność, że podział nieruchomości w celu wydzielenia działki pod drogę publiczną dokonywany jest na wniosek właściciela, nie pozostaje – zdaniem Sejmu – w relewantnym związku z pozbawieniem byłego właściciela prawa żądania zwrotu tej działki, jeżeli nie zostanie ona wykorzystana na ten cel publiczny w okresie przewidzianym w ustawie. Aktualne rozwiązanie nie służy również w racjonalny sposób realizacji celów ustawy o gospodarce nieruchomościami, do których należy m.in. określenie odpowiednich zasad wyłączenia nieruchomości oraz zasad ich zwrotu w przypadku, gdy okazały się one zbędne na cel publiczny stanowiący przyczynę wyłączenia. Ponadto, zaskarżona regulacja nie pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych. Wręcz przeciwnie, przyjęte rozwiązanie stoi w sprzeczności z szerokim rozumieniem pojęcia wyłączenia przyjętym w orzecznictwie TK na gruncie art. 21 ust. 2 Konstytucji, a także narusza konstytucyjną zasadę równości i równej ochrony własności (art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji).

7. Jak zaznaczano powyżej, dodatkowych argumentów za niekonstytucyjnością art. 136 ust. 3 u.g.n. ze względu na dotyczące go pominięcie prawodawcze dostarcza analiza niektórych nieobowiązujących już regulacji wymienionych w przepisie przejściowym art. 216 u.g.n., który nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. do nieruchomości nabytych lub przejętych przez Skarb Państwa lub gminy na podstawie tych regulacji.

Wymieniony w art. 216 ust. 1 u.g.n. przepis art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wyłączenia nieruchomości (t.j. Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.) przewidywał, jako fazę wstępną postępowania wyłączeniowego, wystąpienie do właściciela o dobrowolne odstąpienie nieruchomości, a w razie osiągnięcia porozumienia – zawarcie w formie prawem przepisanej umowy nabycia nieruchomości. W związku z tym, w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że przepis ten obejmuje także nabycie nieruchomości w formie cywilnoprawnej, tj. na podstawie umowy będącej następstwem przeznaczenia tej nieruchomości na cele wyłączeniowe (por. np. wyrok WSA w Lublinie



z 28 października 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 370/08; wyrok NSA z 18 grudnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1136/08). Jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 października 2001 r. (sygn. akt SK 22/01) w odniesieniu do art. 216 u.g.n. jeszcze w pierwotnym brzmieniu, wymienione w tym przepisie ustawy łączyła „cecha wspólna, jaką jest normowanie przejmowania na własność Skarbu Państwa nieruchomości lub ich części w związku z wyznaczaniem terenów budowlanych (obszarów urbanizacyjnych). Odmienne były 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.), niekiedy na podstawie umowy (ustawa z 12 marca 1958), a niekiedy na podstawie indywidualnych aktów administracyjnych (ustawa z 22 maja 1958 r.)”.

Przede wszystkim należy jednak zauważyć, że po zmianie art. 216 u.g.n. ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492), roszczenie o zwrot nieruchomości w trybie art. 136 ust. 3 u.g.n. przysługuje także w odniesieniu do nieruchomości przejętych na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.n., który to przepis, jak wskazano powyżej, stanowił regulację zbliżoną do art. 98 u.g.n., dopuszczając podział nieruchomości na wniosek właściciela, jeżeli był on zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem Sejmu, nie można wskazać racjonalnego powodu, który uzasadniałby wyłączenie możliwości zwrotu nieruchomości przejętej na podstawie art. 98 u.g.n., skoro możliwość tę przewiduje art. 216 u.g.n. w odniesieniu do analogicznej nieobowiązującej już regulacji art. 10 ust. 5 u.g.n. W szczególności nie można zasadnie twierdzić, że takie racjonalne kryterium może stanowić data złożenia wniosku o podział nieruchomości – przed lub po 1 stycznia 1998 r., kiedy to weszła w życie u.g.n., uchylając jednocześnie u.g.g. z 1985 r. Skoro oba tryby przejęcia nieruchomości przewidziane w tych przepisach są zbieżne co do przesłanek i skutków, kryterium zróżnicowania sytuacji prawnej właścicieli przejętych nieruchomości powiązane z samą datą bądź podstawą prawną wydania decyzji administracyjnej zatwierdzającej podział nieruchomości (tj. art. 10 ust. 5 u.g.g. z 1985 r. albo art. 98 ust. 1 u.g.n.) jest, w ocenie Sejmu, arbitralne i niezasadne.

Reasumując, zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady równości i równej ochrony własności (art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji) jest również uzasadniony

w odniesieniu do nierównego traktowania poprzednich właścicieli nieruchomości przejętych w trybie art. 98 u.g.n. oraz byłych właścicieli, których nieruchomości zostały wywłaszczone w wyniku podziału na podstawie już nieobowiązującego art. 10 ust. 5 u.g.n. i którzy mogą domagać się ich zwrotu na podstawie art. 136 w związku z art. 216 u.g.n. Z uwagi na znaczne podobieństwo uregulowanych w tych przepisach trybów przejęcia nieruchomości w zakresie przesłanek i skutków, obydwie kategorie byłych właścicieli wykazują relewantną cechę wspólną, ze względu na którą powinny być równo traktowane w aspekcie prawa żądania zwrotu „odjętej” nieruchomości, która nie została wykorzystana na cel publiczny. Zdaniem Sejmu, takie zróżnicowanie w zakresie ochrony praw przysługujących tym podmiotom nie spełnia przesłanek relewantności, proporcjonalności i powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnym.

8. W ocenie Sejmu, uzasadniony jest też zarzut skarżącej, że regulacja art. 136 u.g.n. w zakresie, w jakim pomija możliwość żądania zwrotu nieruchomości przejętej przez gminę na podstawie art. 98 u.g.n., narusza zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), stanowiąc nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjne prawo własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji). Obywatele muszą znosić ingerencję państwa w sferę ich prywatnej własności tylko w takim zakresie, w jakim jest ona konieczna dla realizacji celu publicznego (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Zarazem na państwie spoczywa pozytywny obowiązek stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym oraz negatywny obowiązek powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać. Stworzenie prawnej możliwości domagania się zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, która stała się zbędna na cele publiczne, pozostaje w komplementarnym związku z gwarancjami własności ujętymi w art. 21 ust. 1 Konstytucji. Wyłączenie takiej możliwości w odniesieniu do uprzednich właścicieli nieruchomości przejętych w trybie art. 98 u.g.n. oznacza nieuzasadnione pozbawienie ich ochrony prawnej, stanowiące nieproporcjonalną i nieuzasadnioną ingerencję w samą istotę przysługującego im prawa własności, oraz nie jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego. Dlatego zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji, który w przedmiotowej skardze został powołany jako wzorzec związkowy, należy uznać za trafny.

9. Skarżąca powołuje, jako związkowy wzorzec kontroli, art. 2 Konstytucji, zarzucając zaskarżonym przepisom sprzeczność z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Zarzut sprzeczności art. 136 ust. 3 u.g.n. z zasadą sprawiedliwości społecznej należy uznać za uzasadniony, z uwagi na podkreślany w orzecznictwie TK jej ścisły związek z zasadą równości (art. 32 Konstytucji). W ocenie Sejmu, zaskarżona regulacja, która w sposób nieuzasadniony różnicuje ochronę prawną właścicieli wywłaszczonych nieruchomości narusza również zasadę sprawiedliwości społecznej i wynikający z niej zakaz arbitralnego różnicowania sytuacji prawnej adresatów norm prawnych.

10. W podsumowaniu należy stwierdzić, że wysunięty w skardze zarzut pominięcia prawodawczego na tle regulacji art. 136 ust. 3 u.g.n. należy uznać za zasadny. Na poziomie Konstytucji można bowiem sformułować normę prawną, która została pominięta w ustawie kontrolowanej. Treścią tej normy, wynikającej z zasad określonych w art. 21 ust. 2, art. 64 ust. 2, art. 32 i art. 2 Konstytucji, jest nakaz równego traktowania i równej ochrony uprzednich właścicieli nieruchomości przejętych na cele publiczne w przypadku, gdy cele te nie zostały zrealizowane. Realizacja tego nakazu powinna się wyrażać w objęciu tych osób zakresem prawa do żądania zwrotu nieruchomości niewykorzystanej na cel publiczny, które to prawo ma swoje źródło w art. 21 ust. 2 Konstytucji. O tym, że kategoria byłych właścicieli wywłaszczonych nieruchomości obejmuje także osoby, których nieruchomości zostały przejęte przez podmiot publicznoprawny w rezultacie podziału na podstawie art. 98 u.g.n., przesądza szerokie rozumienie pojęcia „wywłaszczenie” na gruncie Konstytucji, która łączy wywłaszczenie z faktem przymusowego przejęcia nieruchomości na cel publiczny bez względu na formę, w jakiej się ono dokonuje. Ustawodawca, regulując w u.g.n. zasady wywłaszczania nieruchomości oraz ich zwrotu, musi respektować konstytucyjne zasady: równości oraz równej ochrony własności i innych praw majątkowych.

Na zakończenie warto zaznaczyć, że nakaz poszanowania tych zasad i wartości konstytucyjnych nie wyklucza, w ocenie Sejmu, odmiennego ukształtowania zasad występowania z żądaniem zwrotu nieruchomości w zależności

od tego, czy została ona formalnie wywłaszczona na podstawie art. 112 u.g.n., czy przejęta w rezultacie podziału w trybie art. 98 u.g.n. Odmienności te mogą dotyczyć szczegółowych elementów instytucji prawnej zwrotu nieruchomości, przykładowo przesłanek wystąpienia ze stosownym żądaniem przez byłego właściciela czy terminów, po upływie których nieruchomość uznaje się za zbędną dla realizacji inwestycji drogowych określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

11. W związku z powyższym należy stwierdzić, że art. 136 ust. 3 u.g.n. w zakresie, w jakim nie przewiduje obowiązku zwrotu prawa własności działki gruntu wydzielonej na podstawie art. 98 ust. 1 tej ustawy pod gminną drogę publiczną, jeżeli działka stała się zbędna na ten cel, **jest niezgodny** z art. 32 i art. 64 ust. 2 w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kópacz