

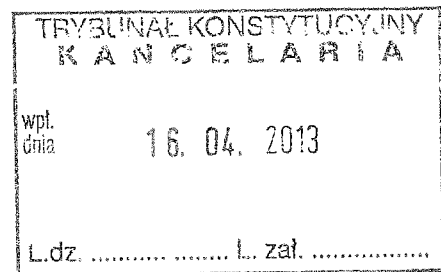


RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 15 kwietnia 2013 r.

PG VIII TK 17/13

SK 7/13



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną D K o stwierdzenie niezgodności przepisu art. 136 ust. 3 i art. 216 w związku z art. 98 i art. 112 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) w zakresie, w jakim wykluczają stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III tejże ustawy do nieruchomości przejętych (nabytych) przez Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z art. 32 i 64 ust. 2 w związku z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 33 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.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1. art. 136 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) w zakresie, w jakim pomija odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III tejże ustawy do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jest**

- niezgodny z art. 64 ust. 2 i art. 32 w związku z art. 2, art. 21, art. 64 ust. 1 i 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 2. w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

Uzasadnienie

Skarżąca D K (dalej: Skarżąca) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów art. 136 ust. 3 i art. 216 w związku z art. 98 i art. 112 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami lub u.g.n.) w zakresie, w jakim wykluczają stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III tejże ustawy do nieruchomości przejętych (nabytych) przez Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n., z art. 32 i 64 ust. 2 w związku z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z uwagi na naruszenie zasady równości, zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady sprawiedliwości społecznej, a także ochrony prawa własności i proporcjonalności w ograniczeniu korzystania z prawa własności w zakresie zasady zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.

Decyzją Burmistrza Miasta i Gminy S z dnia lipca 1998 r., nr , dokonano podziału działki nr położonej w miejscowości J , stanowiącej własność Skarżącej, i wydzielono z niej m.in. działkę nr , przeznaczoną pod komunikację. Działka ta, z chwilą uzyskania przez powyższą

przesłanki przejścia prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 98 ust. 1 oraz na podstawie decyzji wywłaszczeniowej są diametralnie różne. Tym samym, nie każde odjęcie prawa własności należy rozumieć jako wywłaszczenie, do którego mają zastosowanie przepisy dotyczące zwrotu wywłaszczonej nieruchomości zawarte w dziale III rozdział 6 u.g.n. Sąd pierwszej instancji wskazał również, że w przedmiotowej sprawie odjęcie prawa własności nie nastąpiło w oparciu o przepisy aktów prawnych wymienionych w art. 216 u.g.n. Dlatego brak jest podstawy prawnej do zwrotu nieruchomości, co przesądza o niedopuszczalności prowadzenia postępowania administracyjnego i uzasadnia jego umorzenie.

Od powyższego orzeczenia D K złożyła skargę kasacyjną. Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z dnia stycznia 2011 r., sygn.

, skargę oddalił. Sąd odwoławczy podzielił stanowisko sądu pierwszej instancji w przedmiocie przyjęcia art. 98 ust. 1 u.g.n. jako podstawę nabycia nieruchomości Skarżącej. Za nietrafny uznał zarzut naruszenia postanowień art. 136 ust. 3 w związku z art. 6, art. 93, art. 97, art. 98, art. 112, art. 113, art. 119, art. 121, art. 123, art. 137 i art. 216 u.g.n. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, skoro obowiązujące przepisy, w szczególności przepis art. 216 u.g.n., nie przewidują możliwości zwrotu nieruchomości, której własność przeszła na gminę na podstawie art. 98 u.g.n., postępowanie administracyjne, jako bezprzedmiotowe, ulega umorzeniu.

W będącej przedmiotem rozpoznania skardze konstytucyjnej, D K podnosi, że porównanie sytuacji objętych art. 112 w związku z art. 113 ust. 1 u.g.n. (wywłaszczenie *sensu stricto*) a art. 98 ust 1 u.g.n. (przejęcie przez podmiot publicznoprawny części nieruchomości wydzielonej pod drogi w wyniku podziału nieruchomości na wniosek właściciela) oraz sytuacji objętych ustawami wskazanymi w art. 216 u.g.n., prowadzi do wniosku o podobieństwie opisywanych w nich stanów prawnych. Dlatego 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 ochrony własności zawartą w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Pominięcie to, zdaniem Skarżącej, koliduje z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą sprawiedliwości społecznej, wynikającymi z art. 2 Konstytucji (s. 5 – 6 skargi).

Uzasadniając przedstawione zarzuty, Skarżąca stwierdza, że prawo żądania zwrotu wywłaszczonej działki od podmiotu publicznoprawnego podlega ochronie na mocy art. 21 i art. 64 Konstytucji. Zróżnicowanie podmiotów znajdujących się w analogicznej sytuacji faktycznej i prawnej, poprzez przyznanie jednemu z nich roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, a drugiemu odmówienia tego prawa, nie znajduje uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dlatego wprowadzone w zaskarżonych przepisach ograniczenia są sprzeczne z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2, art. 21 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji (s. 21 skargi).

Przed oceną zawartych w skardze zarzutów oraz oceną dopuszczalności merytorycznej kontroli skargi przez Trybunał Konstytucyjny, zasadne jest przytoczenie uregulowań prawnych istotnych w rozpatrywanej sprawie.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami określa zasady: gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego, podziału, scalania, pierwokupu, wywłaszczania i zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, wyceny nieruchomości i działalności zawodowej, której przedmiotem jest gospodarowanie nieruchomościami (art. 1 u.g.n.).

Dział III jest zatytułowany: „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”. W rozdziale 1 tego działu uregulowano zasady podziału nieruchomości.

Podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. W przypadku braku planu miejscowego – jeżeli nieruchomość jest położona na obszarze nieobjętym obowiązkiem sporządzenia tego planu – podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli nie jest sprzeczny z przepisami odrębnymi, albo jest zgodny z warunkami określonymi w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Podziału dokonuje się na wniosek i koszt osoby, która ma w tym interes prawny, na podstawie decyzji wójta, burmistrza albo prezydenta miasta zatwierdzającej podział. Decyzji nie wydaje się, jeżeli o podziale orzeka sąd (art. 92, art. 94, art. 96 i art. 97 u.g.n.).

Art. 98 ust. 1 u.g.n. stanowi, że: „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.”

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. 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. W ramach odszkodowania może być przyznana, za zgodą uprawnionego, odpowiednia nieruchomość zamienna (art. 98 ust. 3

i art. 131 u.g.n.).

Rozdział 4 działu III określa zasady wywłaszczania nieruchomości. Wywłaszczenie polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na 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 u.g.n.). Wywłaszczenie następuje za odszkodowaniem.

W rozdziale 6 działu III uregulowano zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Art. 136 u.g.n. stanowi:

„1. Nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, z uwzględnieniem art. 137, chyba że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca nie złożą wniosku o zwrot tej nieruchomości.

2. W razie powzięcia zamiaru użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, właściwy organ zawiadamia poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę o tym zamiarze, informując równocześnie o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

3. Poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli, stosownie do przepisu art. 137, 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.

4. Przepis ust. 3 stosuje się odpowiednio do części nieruchomości nabytej w drodze umowy zgodnie z art. 113 ust. 3.

5. W przypadku niezłożenia wniosku o zwrot wywłaszczonej

nieruchomości lub jej części w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia o możliwości zwrotu, uprawnienie do zwrotu nieruchomości lub jej części wygasa.”

Zgodnie z art. 137 u.g.n., nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany.

Dział VII ustawy o gospodarce nieruchomościami zawiera przepisy przejściowe, zmiany w przepisach obowiązujących i przepisy końcowe. Art. 216 znajduje się w rozdziale 1 zatytułowanym: „Przepisy przejściowe”.

Przepis art. 216 u.g.n. stanowi:

„1. Przepisy rozdziału 6 działu III niniejszej ustawy stosuje się odpowiednio do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 6 lub art. 47 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 oraz z 1982 r. Nr 11, poz. 79), ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 31, poz. 138, z 1961 r. Nr 7, poz. 47 i Nr 32, poz. 159 oraz z 1972 r. Nr 27, poz. 192), ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi (Dz. U. z 1969 r. Nr 27, poz. 216, z 1972 r. Nr 49, poz. 312 oraz z 1985 r. Nr 22, poz. 99), art. 22 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159, z 1972 r. Nr 27, poz. 193 oraz z 1974 r. Nr 14, 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. Nr 27, poz. 192, z 1973 r. Nr 48, poz. 282 oraz z 1985 r. Nr 22, 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.

2. Przepisy rozdziału 6 działu III stosuje się odpowiednio do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa albo gminy odpowiednio na podstawie:

1) art. 5 i art. 13 ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli (Dz. U. Nr 35, poz. 240 oraz z 1957 r. Nr 39, poz. 172);

2) art. 9 dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31);

3) ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, z późn. zm.).”.

Podniesiony przez Skarżącą problem konstytucyjny 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 gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa w wyniku podziału nieruchomości na wniosek właściciela. Innymi słowy, w skardze sformułowany został zarzut pominięcia prawodawczego, które polega na zbyt wąskim określeniu zastosowania norm prawnych, regulujących zagadnienie zwrotu nieruchomości, tj. art. 136 ust. 3 i art. 216 u.g.n.

Dokonując oceny dopuszczalności merytorycznej kontroli skargi, należy uwzględnić, że w świetle przepisów Konstytucji (art. 188 pkt 1 – 3, art. 193, art. 79) kognicja Trybunału Konstytucyjnego dotyczy badania zgodności aktów prawnych (przepisów prawnych) z aktami (przepisami) wyższego stopnia, bez względu na sposób inicjowania kontroli Trybunału. Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie może więc być zaniechanie ustawodawcy, także wówczas, gdy skarżący wiąże to zaniechanie z zakresem określonego przepisu,

wskazanego jako przedmiot kontroli, uzasadniając, że prawodawca winien objąć ten zakres normatywny regulacją prawną wskazanego do kontroli (zaskarżonego) przepisu.

Ta oczywista zasada, że kognicja Trybunału Konstytucyjnego nie obejmuje orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, dotyczy także postępowania inicjowanego skargą konstytucyjną, o czym Trybunał wielokrotnie przypominał (por. np. postanowienie z dnia: 8 czerwca 2000 r., sygn. Ts 182/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 172, s. 929; 8 września 2004 r., sygn. SK 55/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 86; 27 maja 2008 r., sygn. SK 18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 74; 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29). Od powyższej zasady Trybunał Konstytucyjny dopuszcza jednak wyjątki dotyczące sytuacji, w których ustawodawca unormował jakąś sferę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, naruszając zarazem konstytucyjną zasadę równości. W takim przypadku Trybunał ma kompetencję nie tylko w zakresie tego, co akt ustawodawczy, wydany i obowiązujący, uregulował, ale także w zakresie tego, co pomiął, chociaż, zgodnie z wymogami konstytucyjnymi, powinien był uregulować. Takie stanowisko, dotyczące tzw. pominięcia ustawodawczego, które może być przedmiotem zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego i przedmiotem jego kognicji, ukształtowało się jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. (por. orzeczenie z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. K. 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52), a następnie było utrwalane w orzecznictwie Trybunału na gruncie obecnie obowiązującej Konstytucji (por. np. wyroki z dnia: 6 maja 1998 r., sygn. K. 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 30 maja 2000 r., sygn. K. 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112; 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256; 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216; 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29; 17 kwietnia 2007 r., sygn. SK 20/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 38; 16 listopada 2010 r., sygn. K 2/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 102).

Ustawodawcy przysługuje więc 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, regulacja ta winna być dokonana z poszanowaniem wymogów konstytucyjnych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2011 r., sygn. SK 9/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 34).

Podobnie, w wyroku z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, Trybunał stwierdził między innymi: „parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych. Jednym z takich wymagań jest nakaz poszanowania zasady równości, oznaczający m.in. zakaz stanowienia regulacji, które dyskryminują lub w sposób nieuzasadniony uprzywilejowują poszczególne grupy adresatów. Jeżeli więc przepis ustawy enumeruje sytuacje, do których ustawa ta może mieć zastosowanie, to tym samym wyklucza zastosowanie tej ustawy do sytuacji pozostałych. Tego typu rozstrzygnięcie ustawodawcy podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego z punktu widzenia poszanowania zasady równości, która – najogólniej rzecz biorąc – nakazuje, by sytuacje podobne były traktowane w sposób podobny.” (OTK ZU nr 7/2001, poz. 216).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że inicjator kontroli konstytucyjności winien wskazać konkretną normę, której uzupełnienie powinno doprowadzić do sanacji stanu niekonstytucyjności, oraz że niewystarczające jest kwestionowanie wielu przepisów, które łącznie tworzą reżim jakiejś instytucji prawnej, bez wskazania, która norma jest dotknięta pominięciem ustawodawczym (zob. postanowienie z dnia 13 kwietnia 2010 r., sygn. P 35/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 39).

Specyfika 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. Przesłanka dokładnego określenia ustawy, na podstawie której sąd orzekł o prawach skarżącego (art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym), oraz określenia sposobu ich naruszenia (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym) 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 (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110).

Odnosząc się do wskazanego przez Skarżącą zakresu zaskarżenia, stwierdzić należy, że sformułowany on został zbyt szeroko. Z samej istoty pominięcia ustawodawczego wynika, że brakujący zapis może znajdować się tylko w jednej jednostce redakcyjnej aktu prawnego.

Wskazany w skardze art. 216 u.g.n. znajduje się w rozdziale zawierającym przepisy przejściowe. Zgodnie z § 30 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), w przepisach przejściowych reguluje się wpływ nowej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy albo ustaw dotychczasowych. W przepisach przejściowych rozstrzyga się w szczególności:

1) sposób zakończenia postępowań będących w toku (wszczętych w czasie obowiązywania dotychczasowych przepisów i niezakończonych

ostatecznie do dnia ich uchylecia), skuteczność dokonanych czynności procesowych oraz organy właściwe do zakończenia postępowania i terminy przekazania im spraw;

2) czy i w jakim zakresie utrzymuje się czasowo w mocy instytucje prawne zniesione przez nowe przepisy;

3) czy zachowuje się uprawnienia i obowiązki oraz kompetencje powstałe w czasie obowiązywania uchylanych albo wcześniej uchylonych przepisów oraz czy skuteczne są czynności dokonane w czasie obowiązywania tych przepisów;

4) czy i w jakim zakresie stosuje się nowe przepisy do uprawnień i obowiązków oraz do czynności, o których mowa w pkt 3;

5) czy i w jakim zakresie utrzymuje się w mocy przepisy wykonawcze wydane na podstawie dotychczasowych przepisów upoważniających.

Stosując się do tych zaleceń, ustawodawca uregulował w art. 216 u.g.n. kwestie odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami do nieruchomości przejętych lub nabytych na podstawie nieobowiązujących już ustaw.

Zasady zaś zwrotu nieruchomości wywłaszczonych, na podstawie obowiązującej ustawy, uregulowane zostały wprost w rozdziale 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami, a konkretnie w art. 136. Tym samym ta jednostka redakcyjna – w całości – jest właściwa do zaskarżenia pominięcia prawodawczego w kwestii dopuszczalności żądania zwrotu działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne, które, w wyniku podziału nieruchomości na wnioski właściciela, z mocy prawa przeszły na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa, a nie – jak uczyniła to Skarżąca – zaskarżając jednocześnie przepisy art. 136 ust. 3 u.g.n. oraz art. 216 u.g.n.

Wskazanie przepisu o zbyt wąskim zakresie unormowania nie ma przesądającego charakteru, gdyż – co do zasady – z punktu widzenia techniki prawodawczej „pominięta” materia nie musi zostać wpisana do konkretnej jednostki redakcyjnej danego artykułu.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny: „orzekanie o pominięciach prawodawczych jest kompetencją Trybunału, którą należy postrzegać w kategoriach wyjątku, gdyż w sprawach dotyczących zakresu unormowania przepisów Trybunał Konstytucyjny wychodzi poza tradycyjną rolę ustawodawcy negatywnego, ingerując w działalność prawotwórczą organów tworzących prawo. 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” (powołany wcześniej wyrok z dnia 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11).

W świetle powyższych ustaleń istnieją podstawy do przyjęcia, że przedmiotem zaskarżenia jest pominięcie prawodawcze odnoszące się do art. 136 u.g.n. a nie art. 216 u.g.n. Postępowanie zatem, w części dotyczącej art. 216 u.g.n., podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W *petitum* skargi D K podaje, że zakwestionowane przepisy są niezgodne z art. 32 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. Wskazane są więc w niej podstawowe wzorce kontroli oraz tzw. wzorce związkowe. Skarżąca zarzuca, że wykluczenie stosowania przepisów rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami narusza zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji oraz jej uszczegółowienie zawarte w art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej. Wskazując zaś „wzorce związkowe” Skarżąca powołuje się na zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej, wynikające z art. 2 Konstytucji oraz na art. 21 i 64 ust. 1 i 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tezę o niezgodności zaskarżonych przepisów z artykułami Konstytucji wskazanymi jako „związkowe”, Skarżąca formułuje w oparciu o ocenę charakteru prawnego instytucji wywłaszczenia, z której wywodzi, że prawo żądania zwrotu wywłaszczonej działki od podmiotu publicznoprawnego podlega ochronie na mocy art. 21 i 64 Konstytucji (s. 21 skargi).

Trybunał Konstytucyjny, w powołanym wcześniej wyroku z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, dokonując oceny konstytucyjności unormowań przyjętych w art. 216 u.g.n., uznał za adekwatne wzorce kontroli określone w art. 32 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji, pomijając ocenę zgodności tego przepisu z art. 21 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji, albowiem uznał, że unormowania zawarte w tych przepisach Konstytucji należy potraktować tylko „jako tło” dla kontroli zaskarżonego przepisu, gdyż nie był on podstawą odjęcia własności. Z kolei, w wyroku z dnia 3 kwietnia 2008 r., sygn. K 6/05 (OTK ZU 3/A/2008, poz. 41), badając konstytucyjność art. 136 ust. 6 u.g.n., Trybunał uznał za adekwatne wzorce kontroli określone w art. 2, art. 21 ust. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 oraz w art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. zasadę zwrotu wywłaszczonej nieruchomości należy traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji, który, dopuszczając wywłaszczenie „jedynie na cele publiczne”, tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy. Pamiętać przy tym należy o szerokim pojmowaniu konstytucyjnego pojęcia „wywłaszczenie”, które wykracza swoim zakresem poza pojęcie „wywłaszczenie” zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami. 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. Pojęcie własności, do którego odnosi się art. 21 Konstytucji, ma charakter autonomiczny i „wykracza poza ujęcie cywilnoprawne” (całokształt praw majątkowych). Z nakazu ochrony własności oraz innych praw majątkowych, który statuuje 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.

Powyższe poglądy dają podstawę do przyjęcia, że rozpatrywana skarga konstytucyjna jest dopuszczalna w zakresie, w jakim Skarżąca kwestionuje zgodność art. 136 u.g.n. z zasadą równości wyrażoną w art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz z powołanymi jako wzorce związkowe art. 21, art. 64 ust. 1 i 3, art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarżąca, jako wzorzec kontroli o charakterze związkowym, powołała także art. 2 Konstytucji, wskazując na wyrażoną w niej zasadę sprawiedliwości społecznej i wydedukowaną z tego artykułu zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Nie wykazała jednak, w jaki sposób przysługujące jej prawa lub wolności konstytucyjne zostały naruszone, poprzez uchybienie zasadzie zaufania obywatela do państwa. O ile Skarżąca w swojej argumentacji powiązała zasadę sprawiedliwości społecznej z zasadą równości, o tyle nie dopełniła wymogów formalnych skargi konstytucyjnej, wynikających z art. 47 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, odnośnie do zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że „wymóg wskazania konkretnego prawa lub wolności konstytucyjnej, które – zdaniem skarżącego – zostały naruszone oraz uzasadnienie sposobu naruszenia takiego prawa lub wolności stanowią szczególne cechy skargi konstytucyjnej, która inicjuje tzw. kontrolę konkretną, związaną z konkretną sprawą, zakończoną ostatecznym rozstrzygnięciem w sferze stosowania prawa.” (wyrok z dnia 19 maja 2011 roku, sygn. SK 9/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 34). Nie jest natomiast rolą

Trybunału Konstytucyjnego zastępowanie skarżącego w realizacji tego obowiązku, gdyż nie może on podejmować ani prowadzić spraw z urzędu (zob. postanowienie z dnia 20 czerwca 2012 r., sygn. SK 30/11, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 71).

Trybunał Konstytucyjny jest zarazem zobowiązany badać na każdym etapie postępowania, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania w sprawie.

Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące, lecz zawsze muszą być argumentami „nadającymi się” do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78).

Brak spełnienia przez Skarżącą powyższego wymogu, w zakresie wykazania, że przysługujące jej konstytucyjne prawa zostały naruszone przez uchybienie w zaskarżonej regulacji zasadzie zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, stanowi podstawę do umorzenia w tym zakresie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Dalsza analiza będzie zawierać ocenę uregulowań zawartych w art. 136 u.g.n. pod kątem naruszenia art. 32 i art. 64 ust 2 w związku z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej.

Zasadne jest poprzedzenie takiej oceny krótkim omówieniem powyższych wzorców kontroli.

Art. 32 Konstytucji gwarantuje wszystkim równość wobec prawa. Wśród przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego dominuje pogląd, że „równość stanowi jeden z podstawowych elementów systemu wartości, który wynika zarówno z całokształtu unormowania konstytucyjnego, jak i z całokształtu

postanowień zawartych w rozdziale II. (...) Uznanie równości za zasadę porządku konstytucyjnego oznacza, że przypisać jej należy walor obiektywny, znajdować ona więc powinna urzeczywistnienie nie tylko na tle, czy w związku z realizacją poszczególnych wolności i praw jednostki, ale też samoistnie dla wyznaczenia ogólniejszego kontekstu funkcjonowania jednostki w społeczeństwie i sposobu zorganizowania tego społeczeństwa. (...) wynika z tego pozytywny obowiązek ustawodawcy zwykłego (a także wszystkich innych władz i podmiotów stosujących Konstytucję) do podejmowania działań (uregulowań, orzeczeń, przedsięwzięć) mających na celu możliwie najszerszą realizację zasady równości.” (Leszek Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 32, s. 11). „Zakaz dyskryminacji stanowi podstawową konsekwencję zasady równości, bo oznacza zakaz wprowadzania różnicowań o nieuzasadnionym, więc arbitralnym charakterze. (...) Uniwersalność zakazu dyskryminacji należy też rozumieć w ten sposób, że obejmuje on zakaz wprowadzania zarówno unormowań pogarszających sytuację określonych podmiotów (dyskryminacja *sensu stricto*), jak i unormowań polepszających sytuację określonej grupy podmiotów (uprzywilejowanie).” (op. cit., s. 17).

Zasada równości była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, wobec czego nie jest konieczne ponowne szczegółowe jej omawianie.

Ograniczając się do wskazania najważniejszych tez dotychczasowego orzecznictwa, należy przypomnieć, że – począwszy od orzeczenia z dnia 9 marca 1988 r., sygn. U. 7/87 (OTK w 1988 r., poz. 1) – Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie uznawał, że równość wobec prawa oznacza, iż „wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo”. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego cechą wspólną decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów może być zarówno cecha faktyczna,

jak i prawna, a ustalenie jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, często więc ma ona relatywny charakter (por. np. orzeczenie z dnia 3 września 1996 r., sygn. K. 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33; wyrok z dnia 21 września 1999 r., sygn. K. 6/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 117).

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 przekonujących argumentach. Jak stwierdzono w orzeczeniu z dnia 23 października 1995 r., sygn. K. 4/95 (OTK ZU nr 2/1995, poz. 11), 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 celu oceny zasadności zarzutów wskazujących na naruszenie przez zaskarżony przepis zasady równości, należy najpierw zbadać, czy istnieje jakaś cecha wspólna, uzasadniająca podobne traktowanie adresatów wskazanej normy prawnej (norm prawnych), ustalić kryterium, według którego te podmioty zostały przez kwestionowany przepis różnie potraktowane, a następnie rozważyć, czy ta odmienność jest uzasadniona (tak *explite* procedurę „testu równości” opisano w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 21 września

1999 r., sygn. K. 6/98; 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12; 16 listopada 2004 r., sygn. P 19/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 106; 4 maja 2004 r., sygn. K 40/02, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 38; 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 9/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 43).

W myśl art. 64 ust. 2 Konstytucji, władze publiczne obowiązane są do zapewnienia własności, prawom majątkowym oraz prawu dziedziczenia równej ochrony prawnej. Jest to podkreślenie pozytywnych obowiązków władz publicznych, wynikających z prawa własności (i innych praw majątkowych), a tym samym z uznania tych praw za element obiektywnego porządku prawnego. Obowiązkiem ustawodawcy jest więc ustanowienie regulacji prawnych w dostateczny sposób zabezpieczający ochronę tych praw (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja...*, tezy do art. 64, s. 15).

W orzecznictwie, Trybunał Konstytucyjny wskazuje na ścisłe powiązania treści normatywnych art. 32 z treściami normatywnymi art. 64 ust. 2 Konstytucji. W wyroku z dnia 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05 (OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 27), 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 zarazem, że „równa ochrona praw majątkowych jest jednym ze szczegółowych 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 Konstytucyjny wskazywał w swoich orzeczeniach, że istotą normatywnego sensu art. 64 ust. 2 Konstytucji jest wynikająca z tego przepisu zasada, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie powinna być, w obrębie każdego z praw majątkowych, różnicowana z uwagi na charakter podmiotu prawa. Zaznaczał jednak, że zasada „równej dla wszystkich” ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych może podlegać dalszemu

wartościowaniu i w konsekwencji gradacji, gdyż art. 64 ust. 2 Konstytucji winien być odczytywany w kontekście innych przepisów konstytucyjnych, a „równość ochrony prawnej w obrębie określonej kategorii jurystycznej (np. danego typu prawa podmiotowego bez względu na jego podmiot) nie może być absolutyzowana i traktowana jako cel sam w sobie”. Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę na „genetyczny związek istniejący pomiędzy art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, [powodujący, że] uprawnione jest odpowiednie posiłkowanie się sposobem rozumienia przesłanki równości oraz metodyką jej oceny wypracowaną w orzecznictwie Trybunału na tle tego ostatniego przepisu” (wyrok z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82).

Wskazując na ścisłe powiązania merytoryczne między art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, stanowiącym szczególną postać zasady równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, Trybunał podkreślał, że w odniesieniu do wyjątków od zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowych, określonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji, należy się kierować metodologią i dyrektywami wypracowanymi w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do wyjątków od zasady wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. W powołanym wyżej wyroku z 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05, Trybunał Konstytucyjny stwierdził między innymi: „nakaz równej ochrony praw majątkowych tej samej kategorii nie jest absolutny. Jeżeli można wykazać, że zróżnicowanie ochrony znajduje oparcie w argumentacji w sprawie relewantności, proporcjonalności i powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to zróżnicowanie takie staje się dopuszczalne”.

Wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej ma bezpośrednie odniesienie do zasady równości wobec prawa, uwzględniając ją i zarazem korygując, poprzez eliminację sytuacji, w której równe traktowanie wywoływałoby rażącą niesprawiedliwość.

Mimo bliskości treści, zasady sprawiedliwości społecznej nie należy utożsamiać z zasadą równości. W każdym bowiem razie sprawiedliwość społeczna nie skutkuje nakazem likwidowania wszelkich nierówności, bez względu na okoliczności ich powstania i trwania. W pewnym sensie zasady równości i sprawiedliwości są wzajemnie komplementarne. O ile zasada równości zakłada jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów wyróżnionych według cechy relewantnej w danej sferze stosunków społecznych, o tyle zasada sprawiedliwości ujawnia, czy wybór danego kryterium wyodrębnienia był prawidłowy (zob. W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, tezy do art. 2, s. 16, 59).

Zasada sprawiedliwości społecznej powinna być pojmowana „jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, nieopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K. 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sprawiedliwość społeczna jest zatem wiązana z zasadą równości. Obie zasady w znacznym stopniu nakładają się na siebie. Zasada sprawiedliwości społecznej nakazuje w szczególności, aby równo traktować podmioty prawa charakteryzujące się daną istotną cechą. Sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga bowiem, aby zróżnicowanie poszczególnych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji (zob. wyrok z dnia 22 grudnia 1997 r., sygn. K. 2/97, OTK ZU nr 5 – 6/1997, poz. 72). Wprowadzanie zróżnicowania podmiotów prawa może okazać się dopuszczalne na gruncie zasady równości wówczas, gdy służy realizacji sprawiedliwości społecznej. Konsekwencją tego jest stwierdzenie, że zróżnicowanie niesprawiedliwe jest zakazane (zob. orzeczenie z dnia 3 września 1996 r., sygn. K. 10/96, OTK ZU nr

4/1996, poz. 33; wyrok z dnia 28 marca 2007 r., sygn. K 40/04, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 33; wyrok z dnia 30 kwietnia 2012 r., sygn. SK 4/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 42).

Zawarte w skardze argumenty wskazujące na niekonstytucyjność przepisu art. 136 u.g.n. sprowadzają się ostatecznie do wykazania naruszenia zasady równości poprzez ograniczenie prawa do żądania zwrotu nieruchomości jedynie do nieruchomości wywłaszczonych w trybie rozdziału 4 działu III u.g.n. a wykluczenie stosowania przepisów rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n. Dla rozstrzygnięcia słuszności takiego poglądu, konieczne jest w pierwszej kolejności zbadanie, czy istnieje jakaś cecha wspólna uzasadniająca podobne traktowanie podmiotów, których działki zostały nabyte na podstawie art. 98 u.g.n. i podmiotów, których nieruchomości wywłaszczono w trybie uregulowanym w rozdziale 4 działu III u.g.n.

Jak już wcześniej zaznaczono, podziału nieruchomości na podstawie przepisów rozdziału 1 działu III u.g.n. dokonuje się na wniosek właściciela. Jeżeli proponowany podział jest zgodny z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może go zatwierdzić i wydać decyzję o podziale nieruchomości. Jednym z istotnych skutków takiej decyzji jest odebranie dotychczasowemu właścicielowi prawa własności działek gruntu wydzielonych pod drogi i przejście tych działek z mocy prawa na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Za przejęte działki właściciel otrzymuje odszkodowanie. Jeżeli nie dojdzie do uzgodnienia między właścicielem a właściwym organem wysokości odszkodowania, wówczas ustala się je i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości.

W doktrynie przyjmuje się, że narzucenie konieczności wydzielenia działek gruntu w granicach przeznaczenia pod drogi publiczne niweczy wnioskowy charakter postępowania o podział nieruchomości, skoro efektem podziału będzie wydzielenie działek gruntu wynikających nie tylko z woli wnioskodawcy będącego właścicielem nieruchomości, ale także z woli organu orzekającego, narzuconej wnioskodawcy, od spełnienia której uzależnione zostało wydanie decyzji o zatwierdzeniu podziału nieruchomości. Odebranie praw do takiej działki ma charakter publicznoprawny, ponieważ następuje z mocy samego prawa w związku z wydaniem decyzji administracyjnej o zatwierdzeniu podziału nieruchomości. Odjęcie własności działki gruntu wydzielonej pod drogę publiczną przy podziale nieruchomości stanowi swoisty sposób wywłaszczenia tego prawa, określonego w art. 21 ust. 2 Konstytucji. Natomiast odszkodowanie za odjęcie prawa własności stanowi konstytucyjnie określony warunek wywłaszczenia (zob. J. Jaworski, A. Prusaczek, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck 2011, teza 6 i 15 do art. 98).

Z punktu widzenia prawa konstytucyjnego, wywłaszczeniem jest wszelkie ograniczenie bądź pozbawienie przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K. 8/98). Terminem tym objęte są nie tylko formalne pozbawienia lub ograniczenia prawa własności w ramach postępowania wywłaszczeniowego bądź też postępowania nacjonalizacyjnego. Pojęcie wywłaszczenia odnieść należy do każdego przymusowego odjęcia własności, bez względu na jego formę. Obok odjęć własności dokonywanych w drodze indywidualnych decyzji administracyjnych (co w prawie administracyjnym wyczerpuje pojęcie wywłaszczenia), za wywłaszczenie uznawać też należy odjęcie własności, dokonane mocą ustawy, odnoszącej się do abstrakcyjnie określonego kręgu podmiotów (zob. 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...*, tezy do art. 21, s. 13).

Konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia jest o wiele szersze niż treść nadana temu pojęciu w art. 112 u.g.n. (zob. J. Jaworski, A. Prusaczek, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa ...*, teza 2 do art. 112; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 135). Przepisy rozdziału 4 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami stosuje się (z pewnymi zastrzeżeniami) do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo do nieruchomości, dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Przy czym, 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.

W art. 98 i w art. 112 u.g.n. uregulowane są odmienne tryby przejmowania własności nieruchomości przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego.

Osoba składająca wniosek o podział nieruchomości ma świadomość, że wydanie przez organ samorządowy decyzji zatwierdzającej podział jest uzależnione od jego zgodności z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli z planu tego wynika, że na dzielonej nieruchomości przewidziane są drogi publiczne, to właściciel nieruchomości musi ująć odpowiednie działki w przygotowanym planie podziału. Składając wniosek o wydanie decyzji o podziale, godzi się więc na przejście wydzielonych działek, za odszkodowaniem, na Skarb Państwa lub odpowiednią jednostkę samorządu terytorialnego.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z art. 35 i 36 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 647

ze zm.), jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Realizacja tych roszczeń może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej. Z dniem zawarcia umowy zamiany roszczenia wygasają. Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa powyżej, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.

Tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania.

Przepisy te minimalizują wpływ ewentualnych niekorzystnych zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na sytuację właściciela nieruchomości. W przypadku, gdy właściciel nie skorzystał z możliwości przewidzianych w art. 35 i 36 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to w momencie przystąpienia do fazy realizacji zaplanowanych inwestycji drogowych, jeżeli cele publiczne nie będą mogły być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, może zostać wszczęta procedura wywłaszczeniowa uregulowana w rozdziale 4 działu III u.g.n.

Decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości leży po stronie starosty wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej. Decyzja taka charakteryzuje się władczością. Nabycie własności przez Skarb Państwa lub

jednostkę samorządu terytorialnego ma przymusowy charakter i jest niezależne od woli dotychczasowego właściciela nieruchomości.

Sytuacja faktyczna adresatów norm zawartych w art. 98 i 112 u.g.n. jest inna, wobec występowania cech różniących sposób przejęcia nieruchomości. Jednak skutek, w postaci przymusowego odjęcia im własności z powodu realizacji celu publicznego, jest identyczny, a zatem jest on relewantną cechą wspólną uzasadniającą jednakowe potraktowanie tych podmiotów w kwestii zwrotu odjętej nieruchomości.

Stosując procedurę „testu równości” należy w dalszej kolejności sprawdzić, czy argumenty przemawiające za odstępstwem od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych mają charakter relewantny, proporcjonalny oraz czy pozostają w związku z innymi wartościami konstytucyjnymi.

Przepisy dotyczące zwrotu nieruchomości wywłaszczonych, w ujęciu systemowym, stanowią prawną barierę pochopnego lub przedwczesnego wywłaszczania nieruchomości w kontekście oceny jej niezbędności dla zrealizowania celu wywłaszczenia.

W instytucji zwrotu nieruchomości wywłaszczonych przejawia się zakres konstytucyjnie przyznanej ochrony własności, a szczególnie zakres niedopuszczalności wywłaszczania własności w przypadku, gdy nie jest ono konieczne dla zrealizowania celów publicznych. Roszczenie o zwrot nieruchomości służy bowiem odwróceniu skutków prawnych wywłaszczenia, gdy – w świetle ustawowo określonych przesłanek – okazało się zbędne, a w konsekwencji tego nadużyte.

Z analizy przesłanek warunkujących zwrot nieruchomości wywłaszczonych wynika bowiem, iż taki zwrot następuje wtedy, gdy nieruchomość nie została wykorzystana na cele wywłaszczenia w określonych terminach. Tym samym oznacza to nadużycie zastosowania instytucji wywłaszczenia dla zrealizowania określonego celu, skoro wywłaszczenie mogło nastąpić jedynie w przypadku niezbędności nieruchomości dla realizacji tego

celu, a mimo to nieruchomości została wywłaszczona, a następnie okazało się, iż nie została zagospodarowana dla zrealizowania celu wywłaszczenia.

Instytucja zwrotu nieruchomości wywłaszczonych ma zatem służyć powstrzymaniu pochopnego stosowania instytucji wywłaszczenia i w jego wyniku tworzenia publicznych zasobów nieruchomości dopiero do ewentualnego ich zagospodarowania w bliżej nieokreślonej przyszłości (zob. J. Jaworski, A. Prusaczek, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa ...*, teza 1 i 2 do art. 136).

Podobna bariera, zabezpieczająca przed pochopnym lub przedwczesnym przejmowaniem działek wydzielonych pod drogi w oparciu o zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, powinna zostać ustanowiona dla właścicieli dokonujących podziału nieruchomości w trybie rozdziału 1 działu III u.g.n. W przypadku niezrealizowania zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w określonym terminie lub zmiany sposobu zagospodarowania obszaru, na którym znajduje się ich nieruchomości, powinni mieć oni prawo żądania zwrotu przejętych działek.

W sytuacji, gdy konstytucyjne pojęcie terminu „wywłaszczenie” dotyczy wszystkich wypadków przymusowego pozbawienia lub odjęcia własności prywatnej na cel publiczny, trudno jest znaleźć argumenty przemawiające za wyłączeniem prawa żądania zwrotu działek przejętych na podstawie art. 98 u.g.n. Odmienne przesłanki wywłaszczenia uregulowanego w art. 112 u.g.n. oraz przejęcia własności działek określonego w art. 98 u.g.n., wobec identycznego skutku w postaci przymusowego pozbawienia własności nieruchomości, nie stanowią wystarczającego uzasadnienia dla różnicowania sytuacji adresatów tych norm, w zakresie prawa domagania się zwrotu działek niewykorzystanych na cel będący podstawą decyzji o wywłaszczeniu lub o podziale. Przyjęte rozwiązanie nie służy w racjonalny sposób realizacji celów ustawy o gospodarce nieruchomościami, do których należy m.in. określenie odpowiednich zasad podziału i wywłaszczania nieruchomości oraz zasad zwrotu

wywłaszczonej nieruchomości.

Przy braku przesłanki racjonalności nie można analizować przyjętych rozwiązań pod kątem dochowania zasady proporcjonalności. Skoro nie udało się wykazać racjonalnego celu, któremu miało służyć zróżnicowanie sytuacji osób, które utraciły własność nieruchomości na podstawie decyzji o wywłaszczeniu od sytuacji osób, których własność działek przeszła na Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na skutek decyzji zatwierdzającej podział, to nie można prowadzić rozważań, czy przyjęte zróżnicowanie jest proporcjonalne.

Zaskarżone uregulowanie nie pozostaje ponadto w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych. Przyznając w art. 136 u.g.n. prawo żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, ustawodawca, respektując szerokie rozumienie w Konstytucji pojęcia „wywłaszczenie” oraz kierując się ustanowioną w art. 32 i 64 ust. 2 Konstytucji zasadą równości, powinien uprawnienie takie przyznać również innym podmiotom, wobec których doszło do przymusowego odjęcia własności nieruchomości.

Dodatkowych argumentów za przyjęciem tezy o niekonstytucyjności przepisu art. 136 u.g.n. dostarcza analiza uregulowań przyjętych w art. 216 u.g.n.

W art. 216 u.g.n. ustawodawca odniósł odpowiednie stosowanie zasady zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli ta nie została użyta na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, do nieruchomości przejętych lub nabytych na podstawie wyszczególnionych w tym przepisie ustaw.

W pierwotnym brzmieniu artykułu 216 u.g.n. przewidziano odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie:

- art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (dalej: ustawa z 12 marca 1958 r.),

- ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (dalej: ustawa z 22 maja 1958 r.),

- ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi (dalej: ustawa z 31 stycznia 1961 r.),

- ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (dalej: ustawa z 6 lipca 1972 r.)

- 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.

Na mocy ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz. U. Nr 6, poz. 70) do art. 216 u.g.n. dodano art. 22 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (dalej: ustawa z 14 lipca 1961 r.).

Art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r. przewidywał – jako fazę wstępną postępowania wywłaszczeniowego – wystąpienie do właściciela o dobrowolne odstąpienie nieruchomości, a w razie osiągnięcia porozumienia – zawarcie w formie prawem przepisanej umowy nabycia nieruchomości.

Ustawa z 22 maja 1958 r. dotyczyła wyznaczania terenów dla budownictwa jednorodzinnego w miastach oraz osiedlach i m.in. przewidywała dokonywanie podziału (parcelacji) nieruchomości, które nie były dotąd podzielone na działki budowlane, zastrzegając (art. 11), iż z gruntów objętych podziałem 33% ogólnej powierzchni przechodzi na własność Państwa bez odszkodowania z przeznaczeniem na cele użyteczności publicznej oraz jako działki budowlane umożliwiające ówczesnym prezydiom rad narodowych prowadzenie właściwej gospodarki terenami. Możliwe było też przejęcie na

własność Państwa działki, na której nie rozpoczęto lub nie zakończono budowy w określonym prawem terminie (art. 28).

Ustawa z 31 stycznia 1961 r. dotyczyła terenów budowlanych na obszarach wsi i m.in. przewidywała, że grunty określone jako tereny budowlane budownictwa mieszkaniowego i zagrodowego będą przejmowane na własność Państwa, zaś przejęcie następuje z mocy prawa z dniem ogłoszenia uchwały prezydium powiatowej rady narodowej o ustaleniu granic tych terenów budowlanych (art. 8).

Ustawa z 14 lipca 1961 r. dotyczyła gospodarki terenami w miastach oraz osiedlach i przewidywała m.in. uznawanie pewnych obszarów w miastach za obszary urbanizacyjne, co powodowało, że znajdujące się na takim obszarze nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych oraz niektórych osób prawnych przechodziły z mocy prawa na własność Państwa (art. 22 ust. 1).

Ustawa z 6 lipca 1972 r. dotyczyła terenów budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz podziału nieruchomości w miastach i osiedlach. Przewidywała ona ustalenie terenów przeznaczanych pod budownictwo jednorodzinne (tereny budowlane) i – z pewnymi wyjątkami – przewidywała, iż nieruchomości lub ich części objęte uchwałą o ustaleniu terenu budowlanego przechodzą z mocy prawa na własność Państwa (art. 5 ust. 2).

Trybunał Konstytucyjny, w powołanym wcześniej wyroku z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, stwierdził, że „[a]naliza powyższych przepisów wskazuje, że – poza art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r., który trzeba traktować jako ściśle powiązany z ogólnym postępowaniem wywłaszczeniowym – dotyczyły one sytuacji wyznaczania terenów przeznaczanych pod budownictwo, z reguły budownictwo indywidualne. (...) Nie ulega jednak wątpliwości, że cztery ustawy, wymienione w art. 216 ustawy z 1997 r. łączy cecha wspólna, jaką jest normowanie przejmowania na własność 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 31 stycznia 1961 r., z 14 lipca 1961 r. i z 6 lipca 1972 r.), niekiedy na podstawie umowy (ustawa z 12 marca 1958 r.), a niekiedy na podstawie indywidualnych aktów administracyjnych (ustawa z 22 maja 1958 r.).”.

W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny uznał, że funkcje, charakter i zakres regulacji ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarze miast i niektórych osiedli (Dz. U. z 1948 r. Nr 35, poz. 240 ze zm.) wykazują podobieństwo do funkcji, charakteru oraz zakresu regulacji ustaw, które w 1997 r. objęto unormowaniem art. 216 u.g.n. i stwierdził, że przepis ten w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III tejże ustawy do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 5 i art. 13 ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli jest niezgodny z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Wykonując powyższy wyrok Trybunału Konstytucyjnego, Sejm, 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), dodał do art. 216 u.g.n. ustęp 2, zgodnie z którym przepisy rozdziału 6 działu III stosuje się odpowiednio do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa odpowiednio na podstawie:

- 1) art. 5 i art. 13 ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli;
- 2) art. 9 dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych;
- 3) ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (dalej: ustawa z 29 kwietnia 1985 r.).

Ustawą z dnia 9 listopada 2012 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2012 r., poz. 1429) znowelizowano art. 216 u.g.n. dodając w ustępie 1, oprócz artykułu 6, również artykuł 47 ustawy z 12 marca

1958 r., jako podstawę odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 6 działu III oraz dodając w ust. 2, że stosuje się przepisy tego rozdziału odpowiednio do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa albo gminy.

Ustalenie, że przepisy dawnych ustaw, wymienionych w art. 216 u.g.n., regulują podobne tryby odjęcia własności nieruchomości jak w przypadku Skarżącej, której działkę gmina nabyła na podstawie art. 98 u.g.n., może potwierdzać trafność zarzutu prawodawczego pominięcia w odniesieniu do przepisu obecnie obowiązującej ustawy o gospodarce nieruchomościami. W celu sprawdzenia podobieństwa tych regulacji, wystarczające jest odwołanie się do przepisów ustawy z 29 kwietnia 1985 r.

Art. 10 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. dopuszczał podział nieruchomości, jeżeli był on zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Podział następował na podstawie decyzji rejonowego organu rządowej administracji ogólnej, zatwierdzającej projekt podziału (za wyjątkiem, gdy o podziale orzekał sąd). Zgodnie z ustępem 5 tego artykułu, grunty wydzielone pod budowę ulic z nieruchomości objętej na wniosek właściciela podziałem przechodziły 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.

Uregulowania te są zbliżone do przepisów art. 93, art. 96 i art. 98 u.g.n. Ustawa o gospodarce nieruchomościami uchyliła przepisy ustawy z 29 kwietnia 1985 r., lecz część rozwiązań prawnych pozostała podobna.

Sytuacja, w której przepisy rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami stosuje się do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa albo gminy na podstawie ustawy z 29 kwietnia 1985 r. jest porównywalna z sytuacją prawną osób, które dokonały podziału działek, skutkującego przejściem prawa własności części z nich na Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Kryterium, na podstawie którego dochodzi do różnicowania prawa tych podmiotów do występowania z żądaniem zwrotu przejętej nieruchomości, jest podstawa prawna wydania decyzji administracyjnej zatwierdzającej podział. Osoby, których działki nabyto w oparciu o przepisy ustawy z 29 kwietnia 1985 r., mają prawo do złożenia takiego żądania, a osoby dokonujące podziału na podstawie przepisów obecnie obowiązującej ustawy o gospodarce nieruchomościami, takiego prawa zostały pozbawione.

Samo uchylene przepisów poprzednio obowiązującej ustawy i upływ czasu od zdarzeń mających miejsce pod rządami poprzedniej ustawy nie są wystarczającymi argumentami na rzecz racjonalności innego uregulowania, przyjętego w art. 136 obecnie obowiązującej ustawy.

Skoro nie da się wykazać przesłanki racjonalności, to nie ma też możliwości analizowania dochowania zasady proporcjonalności. Jeśli bowiem nie udaje się zdefiniować żadnego szczególnego celu, którego realizacji miało służyć pominięcie prawa poprzedniego właściciela do żądania zwrotu działki nabytej przez podmiot publicznoprawny w trybie art. 98 u.g.n., to nie można też ustalać, czy dochowano odpowiedniości relacji między rangą celu a intensywnością naruszenia zasady równości.

Trudno również powiązać przyjęte w art. 136 u.g.n. rozwiązanie z jakimikolwiek innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, a zwłaszcza z zasadą równości w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej. Skoro ustawodawca odniósł prawo żądania zwrotu do sytuacji regulowanych przez ustawę poprzednio obowiązującą, to nie byłoby sprawiedliwe wyłączenie tej zasady do zdarzeń zachodzących pod rządami nowej ustawy. Prowadzi to do wniosku, że zaskarżone pominięcie nie tylko nie znajduje oparcia w innych wartościach, zasadach i normach konstytucyjnych, ale z tymi wartościami i zasadami koliduje, bo w arbitralny sposób różnicuje ochronę własności prywatnej, która stanowi jeden z kluczowych elementów w aksjologii Konstytucji z 1997 r.

Wprowadzone zróżnicowanie, oprócz naruszenia zasad równości i sprawiedliwości społecznej, wyrażonych w art. 64 ust. 2, art. 32 i art. 2 Konstytucji, narusza także prawa i normy warunkujące dopuszczalność ograniczenia tych praw wynikające z art. 21, art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ocena taka – o czym była już mowa – jest następstwem szerokiego rozumienia na gruncie Konstytucji pojęcia „wywłaszczenie” oraz powiązania prawa do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości z, mającą rangę konstytucyjną, zasadą zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli nie została użyta na cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia. Wobec stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonej normy prawnej z powołanymi w skardze podstawowymi wzorcami kontroli, nie jest konieczne szczegółowe wykazywanie jej niezgodności również z wzorcami związkowymi.

Reasumując, warto jeszcze raz podkreślić, że możliwe jest odmienne uregulowanie zasad występowania z żądaniem zwrotu nieruchomości, w zależności od tego czy została ona wywłaszczona, czy nabyta w trybie art. 98 u.g.n. W szczególności zasadne może okazać się wprowadzenie różnych terminów, po których uznaje się nieruchomość za zbędną na cel określony w wywłaszczeniu lub zbędną dla realizacji inwestycji drogowych określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Ustawodawca ma bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw. Skoro jednak taką decyzję podejmie, to regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych. Jednym z takich wymagań jest nakaz poszanowania zasady równości, oznaczający m.in. zakaz stanowienia regulacji, które dyskryminują lub w nieuzasadniony sposób uprzywilejowują poszczególne grupy adresatów. Jeżeli więc ustawodawca zdecydował się przyznać prawo do żądania zwrotu nieruchomości osobom, które wywłaszczono w trybie uregulowanym w rozdziale 4 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz tym, które dokonywały podziału działek na podstawie

przepisów ustawy z 29 kwietnia 1985 r., to, celem poszanowania zasady równości i sprawiedliwości społecznej, powinien takie prawo przyznać też osobom dokonującym podziału nieruchomości w trybie uregulowanym w rozdziale 1 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W obecnym stanie prawnym art. 136 u.g.n. w zakresie, w jakim pomija odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III tejże ustawy do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 i art. 32 w związku z art. 2, art. 21, art. 64 ust. 1 i 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z tych względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hermand
Zastępca Prokuratora Generalnego