



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-726101-IV/13/AT

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa, 31. 05. 2013 r.

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	03. 06. 2013
L.dz.	L. zał.

sygn. akt SK 7/13

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

W nawiązaniu do pisma z dnia 26 kwietnia 2013 r., w którym Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej Pani D K przedstawiam następujące stanowisko Rzecznika:

Art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. jedn. Dz.U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651, ze zm.), w zakresie, w jakim nie przewiduje obowiązku zwrotu nieruchomości przejętych (nabytych) przez Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 98 ust. 1 tej ustawy, jeżeli stała się ona zbędna na cel publiczny – jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 21 ust. 2 i w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I.

Skarżąca D. K. wystąpiła z wnioskiem o zwrot działki nr o powierzchni ha położonej w miejscowości J do Starosty P, ponieważ przez ponad 10 lat nie zrealizowano (a nawet nie przystąpiono do realizacji) na tej działce żadnej inwestycji drogowej. Organ I instancji (Starosta P) decyzją z dnia marca 2009r. (nr:) umorzył postępowanie w sprawie zwrotu nieruchomości z uwagi na fakt, że zakresem przedmiotowym ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (t. jedn. Dz.U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 z późn. zm. – dalej u.g.n.), objęty jest tylko zwrot nieruchomości przejętych na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na podstawie decyzji o wywłaszczeniu oraz zdarzeń prawnych w sposób wyczerpujący wymienionych w art. 216 u.g.n. Wojewoda W. decyzją z dnia maja 2009r. (nr:) utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, wskazując, że odpowiada ona prawu i nie zachodzą naruszenia prawa przywołane przez Skarżącą. Skarżąca wniosła skargę na przedmiotową decyzję, jednakże wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P. z dnia grudnia 2009r. (sygn. akt:) skarga została oddalona. Skarga kasacyjna została przez Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie oddalona wyrokiem z dnia stycznia 2011 r. (sygn. akt).

W będącej przedmiotem rozpoznania skardze konstytucyjnej Skarżąca wnosi o stwierdzenie niezgodności przepisów art. 136 ust. 3 i art. 216 w związku z art. 98 i art. 112 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. W ocenie Skarżącej obecnie obowiązujące regulacje prawne w tym zakresie naruszają zasadę równości, zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej, a także ochronę prawa własności w zakresie zasady zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

II.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, obecnie obowiązujące regulacje prawne umożliwiające wystąpienie z roszczeniem o zwrot nieruchomości przejętych w różnych trybach na cele publiczne oraz odmawiające takiego roszczenia osobom, których grunty przejęto na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na podstawie decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości dokonany na wniosek właściciela w trybie art. 98 u.g.n., pozostają w sprzeczności z zasadą równej ochrony praw majątkowych wyrażoną w art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Rzecznika, obie grupy byłych właścicieli znajdują się w analogicznej sytuacji faktycznej i prawnej. Przyznanie jednemu roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, a drugiemu odmówienie tego prawa nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia.

Ponadto, wyłączenie zwrotu nieruchomości przejętej w trybie art. 98 u.g.n., gdy nie zostanie ona wykorzystana na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia, narusza jednocześnie gwarancje przewidziane w art. 21 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten, dopuszczając wywłaszczenie „jedynie na cele publiczne” tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy. Jeżeli cel publiczny, na który przejęto nieruchomość, nie jest realizowany, albo wywłaszczona nieruchomość nie jest konieczna na ten cel publiczny, wówczas nieruchomość ta powinna zostać zwrócona jej poprzedniemu właścicielowi. Nie istnieje już bowiem nie tylko konstytucyjna legitymacja ingerencji we własność prywatną, ale również podstawa prawna (przyczyna) nabycia własności przez podmiot publiczny, a także jej dalszego przetrzymywania w publicznym zasobie.

III.

Zagadnieniem wymagającym wyjaśnienia jest kwestia, czy w przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z zaniechaniem legislacyjnym, czy z regulacją niepełną. Trybunał Konstytucyjny nie może bowiem kontrolować zaniechań ustawodawczych polegających na „niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych” (por. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52; wyrok z 8 listopada 2005 r., sygn. SK 25/02, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 112). Trybunał Konstytucyjny może natomiast badać tzw. pominięcie ustawodawcze. W

dotychczasowym orzecznictwie Trybunału dominował pogląd dopuszczający zaskarżenie pominięcia ustawodawcy w zakresie materii wybranej przez niego do regulacji, zwłaszcza jeśli pojawiają się wątpliwości, czy pominięcie nie zostało dokonane w sposób arbitralny, z naruszeniem zasad konstytucyjnych, między innymi zasady równości (por. wyroki z 8 listopada 2005 r., sygn. SK 25/02 oraz z 23 października 2007 r., sygn. P 10/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 107). Dany akt normatywny jest wówczas oceniany pod takim kątem, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości konstytucyjne (orzeczeniu z 3 grudnia 1996 r. o sygn. K 25/95). Zarzut niekonstytucyjności może zatem dotyczyć nie tylko tego, co ustawodawca unormował w danym akcie, lecz także tego, co pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować. Pogląd ten w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego należy uznać za utrwalony (por. wyroki z: 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256; 30 maja 2000 r., sygn. K 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112; 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216; 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40; 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).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wydawał również tzw. wyroki zakresowe, w których utożsamiał pominięcie prawodawcze z wyłączeniem w ustawie pewnej grupy osób należących do szerszej grupy beneficjentów prawa konstytucyjnego (zob. wyroki z: 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 46, 4 maja 2004 r., sygn. K 8/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 37, 17 kwietnia 2007 r., sygn. SK 20/05, 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 98, 23 października 2007 r., sygn. P 10/07). W wyrokach tych Trybunał z reguły zaznaczał w uzasadnieniu, że niekonstytucyjność danego uregulowania polega właśnie na pominięciu prawodawczym.

W przedmiotowej sprawie chodzi o sytuację, w której wymieniając pewne kategorie uprawnionych do roszczeń o charakterze majątkowym, prawodawca nie uwzględnił określonej grupy, która powinna się w tym wyliczeniu znaleźć ze względu na regulacje konstytucyjne (art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji). Dyskryminacyjne pominięcie pewnej kategorii osób, za których jednakowym potraktowaniem przemawia tożsamość cech, ze względu na które podjęto regulację ustawową (cechy relewantne, prawnie znaczące), może

dawać podstawę do kontroli tego typu regulacji przez Trybunał. W takim wypadku nie mamy bowiem do czynienia z niezaskarżalną luką w prawie, ale właśnie z pominięciem prawodawczym, podlegającym kognicji Trybunału.

IV.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przedmiot zaskarżenia wskazany przez Skarżącą, a obejmujący zarówno art. 136 ust. 3, jak i art. 216 u.g.n., jest zbyt szeroki. Wskazany w skardze art. 216 u.g.n. jest przepisem przejściowym, który reguluje kwestie odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 6 działu III ustawy do nieruchomości przejętych lub nabytych na podstawie nieobowiązujących już ustaw. Natomiast zasady zwrotu nieruchomości wywłaszczonych w oparciu o obecnie obowiązujące przepisy ustawy zostały uregulowane wprost w art. 136 ust. 3 u.g.n.

Ponadto, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 grudnia 2008 r. (sygn. SK 43/07) stwierdził, iż „art. 136 ustawy znajduje zastosowanie do wszelkich wypadków wywłaszczenia nieruchomości bez względu na podstawę prawną dokonanego wywłaszczenia. Dotyczy to również ustaw i innych aktów normatywnych, które stanowiły podstawę wywłaszczenia przed 1 stycznia 1998 r. Art. 216 ustawy, przewiduje natomiast zwrot nieruchomości, których własność została odjęta w trybie innym niż wywłaszczenie, pod warunkiem że nieruchomość została przejęta lub nabyta na podstawie przepisów wymienionych w tym artykule bądź na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw, bądź w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego.”

Z tych względów zdaniem Rzecznika to właśnie art. 136 ust. 3 u.g.n. jest przepisem właściwym do zaskarżenia pominięcia ustawodawczego.

Niemniej jednak warto tu zwrócić uwagę na następującą okoliczność: otóż 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. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przesłanka dokładnego określenia ustawy, na podstawie której sąd orzekł o prawach skarżącego (art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale

Konstytucyjnym, Dz. U. z 1997 r., Nr 102, poz. 643 z późn. zm.), 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. Objęcie przedmiotem zaskarżenia jedynie art. 136 ust. 3 u.g.n. nie ma zatem charakteru przesądzającego, gdyż - co do zasady - z punktu widzenia techniki prawodawczej "pominięta" materia nie musi zostać wpisana do konkretnej jednostki redakcyjnej danego przepisu. Trybunał Konstytucyjny podkreślał wielokrotnie, że 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 (zob. orzeczenia z 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11; 3 grudnia 1996, sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52; 24 września 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001; 29 listopada 2005 r., sygn. P 10/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 127; 17 kwietnia 2007r., sygn. SK 20/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 38).

Z powyższych względów Rzecznik zdecydował się na wąskie ujęcie przedmiotu zaskarżenia, a zatem tak, jak uczyniła to Skarżąca, zarzut pominięcia łącząc przede wszystkim z regulacją zawartą w art. 136 ust. 3 u.g.n.

V.

W przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich odjęcie własności lub prawa wieczystego użytkowania na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n. stanowi rodzaj wywłaszczenia, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Ustawa zasadnicza nie definiuje wprawdzie pojęcia "wywłaszczenie", jednakże termin ten został funkcjonalnie powiązany w art. 21 ust. 2 Konstytucji z przesłankami istnienia celu publicznego, niezbędności danej nieruchomości na ten cel oraz słusznego

odszkodowania, należnego właścicielowi. Tak więc, niezbędność realizacji celu publicznego oraz zagwarantowanie słusznego odszkodowania stanowią przesłanki konstytucyjnej dopuszczalności każdego wywłaszczenia. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż pojęcie "wywłaszczenie", zawarte w art. 21 ust. 2 Konstytucji winno być rozumiane szeroko, a mianowicie jako "wszelkie pozbawienie własności (..) bez względu na formę" (por. B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 1999, s. 196). Ujęcie konstytucyjne wychodzi więc swoim zakresem poza ramy wyznaczone konstrukcją ukształtowaną na gruncie przepisów ustaw zwykłych. W przeciwnym razie mielibyśmy bowiem do czynienia z niedopuszczalnym zawężeniem wykładni pojęć konstytucyjnych za pomocą konstrukcji przewidzianych w aktach hierarchicznie niższych (zob. też m.in. orzeczenie TK z dnia 14.03 2000 r., sygn. P 5/99 i wyrok TK z 8.05.1990 r., sygn. K 1/90).

Przepis art. 98 ust. 1 u.g.n. przewiduje, 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 podziałowa stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przejście prawa własności wydzielonych działek na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego następuje wówczas, gdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje przebieg dróg w danym terenie oraz gdy podział jest przeprowadzany na wniosek właściciela nieruchomości. Stosownie do treści art. 33 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz. U. z 1999 r. Nr 15 poz. 139 ze zm.), jak i art. 6 aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. nr 80, poz. 717 ze zm.) ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami prawa sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.

Skutkiem prawnorzeczowym decyzji o zatwierdzeniu ewidencyjnego podziału nieruchomości na wniosek właściciela jest odebranie własności działki gruntu wydzielonej pod drogę publiczną i przejęcie jej na rzecz podmiotu publicznoprawnego. Skutki prawne, o których mowa w art. 98 ust. 1 u.g.n., w postaci utraty własności lub prawa użytkowania wieczystego działek wydzielonych pod drogi publiczne nie są przedmiotem rozstrzygnięcia decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, ale są powstającym z mocy samego prawa

następstwem tej decyzji i nie mają na nie wpływu ani dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty, ani organ orzekający o zatwierdzeniu podziału nieruchomości. Co istotne, właściciel lub użytkownik wieczysty mogą nie złożyć wniosku o podział nieruchomości i w ten sposób odwlec lub uniemożliwić przejęcie z mocy prawa własności działek przeznaczonych pod drogi publiczne przez odpowiedniego publicznego właściciela. Niezależnie jednak od tego, czy z takiej możliwości skorzysta, czy też nie, i tak sam fakt nałożenia aktem prawa miejscowego na tę nieruchomość funkcji publicznej (lokalizacja drogi publicznej) sprawia, że właściciel musi liczyć się z nieuchronnym wywłaszczeniem w przyszłości. Ze swojej własności nie może też korzystać w sposób swobodny, z uwagi choćby na regulacje planistyczne, dopuszczające tylko jeden – publiczny – sposób jej wykorzystania.

Wymaga podkreślenia, iż podobne tryby odjęcia własności nieruchomości regulowały przepisy dawnych ustaw, w tym ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127, z późn. zm. – dalej u.g.g.). Zgodnie z treścią art. 10 ust. 5 u.g.g. 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. Przepis ten przewiduje zatem analogiczne skutki wydzielenia działek pod drogi w wyniku podziału gruntu na wniosek właściciela. Przedmiot i sposób regulacji ujętej w art. 10 ust. 5 u.g.g. również nie kieruje się odmiennymi zasadami niż przyjęty w art. 98 ust. 1 u.g.n.

W obydwu sytuacjach mamy do czynienia z odjęciem własności na cel publiczny, jakim jest infrastruktura drogowa. Do odjęcia własności działki „drogowej” dochodzi z mocy prawa, a nie na podstawie decyzji zatwierdzającej projekt podziału, w ramach którego zostały wyznaczone działki „drogowe”. Decyzje te skierowane są bowiem na zatwierdzenie projektu podziału nieruchomości, a nie na odjęcie prawa własności czy użytkowania wieczystego. Ponadto, w obydwu sytuacjach postępowanie o zatwierdzenie projektu podziału nieruchomości inicjowane jest na wniosek właściciela, a nie z urzędu. Obrazowo można stwierdzić, że odjęcie prawa jest w tych przypadkach skutkiem ubocznym zatwierdzenia projektu podziału nieruchomości. Dlatego 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” (zob. wyrok SN z dnia 4 marca 2010 r., sygn. I CSK 389/09).

Wskazany art. 10 ust. 5 u.g.g. stał się przedmiotem rozważań także i Trybunału Konstytucyjnego, po raz pierwszy (jeszcze jako art. 12 ust. 5 u.g.g. według numeracji zawartej w tekście jednolitym z 1989 r., Dz. U. z 1999 r. Nr 14, poz. 74) w wyroku z dnia 8 maja 1990 r. w sprawie K 1/90, a później w uchwale z dnia 29 marca 1993 r. w sprawie W 13/92. W uzasadnieniu pierwszego z tych orzeczeń Trybunał m.in. wyjaśnił, że omawiany przepis wprowadził trzecią formę pozyskiwania gruntów przez Skarb Państwa - poza przewidzianym w art. 13 ust. 2 u.g.g. (wg aktualnej wówczas numeracji) nabyciem poprzez umowę lub wywłaszczenie na własność Państwa. Formą tą jest nabycie z mocy prawa, w następstwie decyzji administracyjnej o podziale nieruchomości, wydanej w postępowaniu nie będącym postępowaniem wywłaszczeniowym. Trybunał zwrócił jednak uwagę na zbieżność skutków tej formy pozyskiwania gruntów z wywłaszczeniem oraz na przewidziane w omawianym przepisie obliczanie odszkodowania według zasad obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości i skonstatował, iż uregulowanie prawne zawarte w art. 10 ust. 5 u.g.g. mieści się w konstytucyjnym pojęciu wywłaszczenia. Analogiczny pogląd przytoczony został w uchwale w sprawie W 13/92 ustalającej zawężającą wykładnię pojęcia „wydzielenia gruntu pod budowę ulic” – właśnie z uwagi na wyjątkowość wywłaszczenia, dopuszczalnego wyłącznie w sytuacjach koniecznych. W obu przywołanych orzeczeniach TK art. 10 ust. 5 u.g.g. konfrontowany był z art. 7 Konstytucji z 1952 r., pozostawionym w mocy, a będącym odpowiednikiem art. 21 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji z 1997 r. Pogląd o wywłaszczeniowym charakterze art. 10 ust. 5 u.g.g. powszechnie był przyjmowany także w orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. np. wyrok z dnia 7 sierpnia 1996 r., III ARN 28/96, OSNP 1997/5/65).

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, iż skoro art. 98 u.g.n. jest swoistą kontynuacją regulacji zawartej w art. 10 ust. 5 u.g.g., to uregulowane w nim przejęcie gruntu pod drogi związane z podziałem własności stanowi również formę wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. Takie przejęcie nieruchomości jest bowiem równoznaczne z pozbawieniem władztwa podmiotu dotychczas dysponującego odpowiednim tytułem prawnym do nieruchomości (zob. wyrok WSA w Białymstoku z dnia

14 lutego 2008 r., II SA/Bk 504/07, LEX nr 480112) – i to wyłącznie z tego powodu, że z woli prawodawcy „miejscowego” – gminy – nieruchomości ta przeznaczona jest na cel publiczny.

VI.

W niniejszej sprawie szczególne znaczenie mają poglądy Trybunału Konstytucyjnego na temat przesłanki „niezbędności” danej nieruchomości na cel publiczny. Jak wskazano wyżej, przesłanka ta wywodzona jest wprost z treści art. 21 ust.2 Konstytucji. W wyroku z 24 października 2001 r. (sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że "oczywistą konsekwencją" obowiązywania przesłanek dopuszczalności wywłaszczenia określonych w art. 21 ust. 2 Konstytucji jest zasada zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, w sytuacji, gdy nie jest już ona potrzebna do realizacji celu publicznego (cel publiczny „odpadł”). Zdaniem Trybunału, zasada ta wynika stąd, iż obowiązujące w chwili wywłaszczenia regulacje prawne dotyczące powstania obowiązku zwrotu wywłaszczanych nieruchomości wpływają na dookreślenie przesłanek dopuszczalności samego wywłaszczenia. Celem przepisów o zwrocie wywłaszczonych praw jest określenie zakresu dopuszczalnej ingerencji w prawo własności, a także stworzenie możliwości zniesienia skutków tej wyjątkowej ingerencji, jeżeli okazała się pozbawiona wymaganego konstytucyjnego uzasadnienia. Treść upoważnienia państwa (jednostki samorządu terytorialnego) do dokonywania wywłaszczenia pozostaje w komplementarnym związku z gwarancjami własności ujętymi w art. 21 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten gwarantuje i zabezpiecza konkretny stan majątkowy obywateli. Obywatele muszą jednak, ze względu na brzmienie art. 21 ust. 2 Konstytucji, znosić ingerencję państwa w sferę prywatnej własności. Z nakazu ochrony własności oraz innych praw majątkowych, który statuują art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, wynikają określone obowiązki ustawodawcy zwykłego. Chodzi przede wszystkim o pozytywny obowiązek stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym oraz o negatywny obowiązek ustawodawcy powstrzymywania się od wprowadzania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać (tak m.in. TK w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 kwietnia 2008 r., sygn. K 6/05).

Jeżeli zatem cel publiczny, na który wywłaszczono nieruchomości, nie jest realizowany, albo wywłaszczona nieruchomości nie jest konieczna na ten cel publiczny, wówczas nie istnieje nie tylko konstytucyjna legitymacja ingerencji we własność prywatną, ale również prawna podstawa (przyczyna) nabycia własności przez podmiot publiczny, a także jej dalszego przetrzymywania w publicznym zasobie. W tej sytuacji gwarancje prawa własności wynikające z art. 21 ust. 1 Konstytucji odzyskują swoją moc ochronną. Pozycja prawna i interes podmiotu publicznego osiągnięte przez takie wywłaszczenie muszą z powrotem ustąpić przed konstytucyjnie chronioną pozycją prawną obywatela. Dalsze pozostawienie własności w domenie własności publicznej nie ma konstytucyjnego uzasadnienia. Zatrzymując w tej sytuacji wywłaszczoną nieruchomości państwo osiągałoby korzyści majątkowe kosztem swoich obywateli. Tymczasem instytucja wywłaszczenia nie może prowadzić do przysporzenia wywłaszczycielowi korzyści zarobkowych lub fiskalnych, dopóki nie zostanie zrealizowany cel wywłaszczenia. Z tych przyczyn z konstytucyjnej gwarancji ochrony prawa własności wynika prawo powrotnego nabycia nieruchomości przez jej poprzedniego właściciela, jeżeli nie zrealizowano na niej pierwotnego celu wywłaszczenia (zob. wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11, OTK-A 2012/11/135).

"Cele publiczne" nie zostały wprawdzie zdefiniowane w samej Konstytucji, jednak z systemowej wykładni art. 21 ust. 2 Konstytucji wynika, że są to cele ponadjednostkowe, zbiorowe, pozostające w pewnej opozycji do prywatnego interesu indywidualnego obywatela. "Celem publicznym" zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji nie może być zatem indywidualny interes lub suma interesów indywidualnych wielu osób prywatnych. Dokonywanie wywłaszczenia wyłącznie w majątkowym interesie wywłaszczyciela lub na cel, którego nie można zakwalifikować jako cel publiczny, stanowi przekroczenie art. 21 ust. 2 Konstytucji i tym samym naruszenie konstytucyjnych gwarancji ochrony własności. Dopuszczenie przez ustawodawcę do przymusowego odjęcia praw osobom prywatnym i do ich nabycia przez podmioty publiczne jest wówczas niezgodne z art. 21 ust. 2 Konstytucji, nawet jeśli nastąpiło za słusznym odszkodowaniem i było konieczne z innych przyczyn. Jeżeli zatem określony w ustawie cel wywłaszczenia nie ma wystarczająco charakteru publicznego, tak by mógł uzasadniać wywłaszczenie w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji, z samej Konstytucji wynika nakaz zwrotu wywłaszczonych praw.

Ze względu na konstrukcję wywłaszczenia jako przymusowego odebrania prawa za odszkodowaniem, chodzi tu o ten cel publiczny, ze względu na który owo odjęcie nastąpiło. Z konstytucyjnej funkcji wywłaszczenia wynika, że już sama ingerencja we własność musi następować z uwagi na ściśle określony cel, a wywłaszczane prawo musi zostać następnie przekazane na realizację konkretnego celu. Trybunał Konstytucyjny podkreślał w swoim orzecznictwie, że instytucja wywłaszczenia ma charakter "wyjątkowy i szczególny" oraz że wywłaszczenie "powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych". Do takich sytuacji należy brak możliwości realizacji celów publicznych za pomocą innych środków prawnych (por. orzeczenie z 28 maja 1991 r., sygn. K 1/91, OTK w 1991 r., poz. 4, uchwała TK z 24 czerwca 1992 r., sygn. W 11/91, OTK w 1992 r., poz. 18, wyroki: z 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60, z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, z 28 stycznia 2003 r., sygn. K 2/02, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 4, z 9 grudnia 2008 r., sygn. K 61/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 174). Jeżeli zatem przepis ustawy dopuszcza wywłaszczenie, którego nie można uznać za konieczne lub niezbędne na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, powstaje konstytucyjny obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Pogląd taki Trybunał wyraził szczególnie dobitnie w uzasadnieniu wyroku z 24 października 2001 r. (sygn. SK 22/01), wskazując, że art. 21 ust. 2 Konstytucji, dopuszczając wywłaszczenie "jedynie na cele publiczne", tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego art. 21 ust. 2 Konstytucji może zatem dotyczyć - jako wzorzec kontroli konstytucyjności - oceny przepisów regulujących zachowanie się wywłaszczyciela względem nabytych przez niego w drodze wywłaszczenia praw do nieruchomości, dopóki cel publiczny określony w decyzji o wywłaszczeniu nie zostanie zrealizowany. Objęcie ochroną na podstawie art. 21 ust. 2 Konstytucji sytuacji występujących aż do momentu faktycznej realizacji celu wywłaszczenia na danej nieruchomości jest uzasadnione potrzebą kontroli, czy wywłaszczenie rzeczywiście nastąpiło na „konieczny i niezbędny” cel publiczny, a zatem – czy jest konstytucyjnie dopuszczalne. „Cel legitymizujący ingerencję w prawo własności musi istnieć realnie, a nie tylko formalnie” (wyrok TK z dnia 13 grudnia 2000 r., sygn. P 12/11). W tym sensie zastosowanie art. 21 ust. 2 Konstytucji jako wzorca kontrolnego

(gwarancji konstytucyjności wywłaszczenia) "konsumuje się" dopiero w chwili zrealizowania celu wywłaszczenia określonego w decyzji wywłaszczeniowej. Nie obejmuje natomiast dalszych sytuacji powstałych już po wykorzystaniu nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

W konsekwencji art. 21 ust. 2 Konstytucji może stanowić podstawę wywodzenia konstytucyjnego prawa do zwrotu nieruchomości, które wprawdzie zostały wywłaszczone w toku procedury, jednakże, które stały się zbędne z punktu widzenia celów wywłaszczenia i nie zostaną faktycznie wykorzystane na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia.

VII.

Zasada równości „polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujący się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowani równo – a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., U. 7/97, OTK w 1988, s. 14). Punktem wyjścia dla orzekania o zasadzie równości musi więc być najpierw ustalenie, czy istnieje wspólność cechy relewantnej pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a więc, innymi słowy, czy zachodzi "podobieństwo" tych sytuacji. Wystąpienie takiego podobieństwa stanowi przesłankę dla zastosowania zasady równości. Jeżeli więc zostaje stwierdzone, że sytuacje "podobne" zostały przez prawo potraktowane odmiennie, to wskazuje to na możliwość naruszenia zasady równości.

Warto w tym miejscu dodatkowo wskazać, iż z „podobieństwem” (w rozumieniu art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji) sytuacji normowanej przez art. 98 u.g.n. do „zwykłego” wywłaszczenia na podstawie art. 112 u.g.n. i do sytuacji normowanych przez art. 10 u.g.g. mamy również do czynienia w sytuacjach przejęć nieruchomości na podstawie innych ustaw, wymienionych w art. 216 u.g.n. Kwestię tę Trybunał rozważał w kilku orzeczeniach, wydanych na tle art. 216 u.g.n, a zatem właśnie w kontekście przyznania byłemu właścicielowi roszczenia o zwrot nieruchomości przejętej w określonym, szczególnym trybie, innym niż decyzja wywłaszczeniowa. Wszystkie te sprawy dotyczyły problemu pominięcia prawodawczego, tj. wyłączenia z katalogu uprawnionych do żądania zwrotu nieruchomości określonych grup byłych właścicieli.

W wyroku z dnia 24 października 2001 r. (sygn. SK 22/01) Trybunał Konstytucyjny badał, czy funkcje, charakter i zakres regulacji przepisu art. 5 i art. 13 ustawy z 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli (Dz. U. z 1948 r. Nr 35, poz. 240; zm.: z 1957 r. Nr 39, poz. 172) są podobne do funkcji, charakteru i zakresu regulacji wymienionych w art. 216 ust. 1 ustawy. Trybunał ustalił wtedy, iż przepisy wymienione w art. 216 ustawy dotyczyły "sytuacji wyznaczania terenów przeznaczanych pod budownictwo, z reguły budownictwo indywidualne". Trybunał stwierdził również, że podobieństwo ustaw wskazanych w art. 216 ustawy oraz ustawy z 25 czerwca 1948 r., której wymienione przepisy zostały pominięte, polega na tym, że "w swej zasadniczej treści wiązały się z jednym, ważnym lecz dość szczegółowym wycinkiem życia społecznego, jakim było wykorzystanie i zagospodarowanie terenów budowlanych, zwłaszcza na cele budownictwa indywidualnego. Wszystkie te ustawy dopuszczały budownictwo indywidualne, lecz wymagały od właściciela «podzielenia» się jego gruntami z Państwem, a przez to zawierały wyraźny element nacjonalizacyjny. Wszystkie ustawy - choć w różnym zakresie i w różnych formach prawnych - przewidywały bowiem przejmowanie przez państwo własności całości lub części gruntów uznawanych za tereny budowlane czy obszary urbanizacyjne. Wszystkie te ustawy łączyła wspólna funkcja - przekształcania struktury własnościowej jako swego rodzaju tła czy wtórnego efektu urbanizacji, choć zarazem formułowały one różnego rodzaju gwarancje stabilności dla własności, bądź wieczystego użytkowania działek pozostawianych indywidualnym właścicielom" (zob. uzasadnienie wyroku TK z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01). Powyższa argumentacja była przez Trybunał wielokrotnie przytaczana, m.in. orzeczeniu z dnia 19 maja 2011 r. w sprawie SK 9/08, w której to Trybunał badał konstytucyjność pominięcia w art. 216 u.g.n. (równoznaczne z wyłączeniem zwrotu) nabycia nieruchomości na podstawie art. 47 ust. 1 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). Z kolei w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie SK 43/07 dotyczącym nieruchomości zajętych na cele publiczne w czasie II wojny światowej, Trybunał wyraźnie podkreślił, iż „wspólną cechą uzasadniającą równe traktowanie z punktu widzenia zwrotu nieruchomości jest odjęcie prawa własności nieruchomości na bliżej określony cel publiczny.”

Reasumując, także ustawy wymienione w art. 216 oraz art. 98 u.g.n. łączy niewątpliwie cecha relewantna, jaką jest normowanie przejmowania na własność Państwa nieruchomości lub ich części w związku z wyznaczaniem terenów budowlanych (obszarów urbanizacyjnych), odmienne zaś są jedynie formy przejmowania własności: z mocy prawa bądź na podstawie umowy lub indywidualnych aktów administracyjnych.

VIII.

W orzecznictwie konstytucyjnym jednoznacznie przyjęto, iż nie zawsze odmienność potraktowania sytuacji podobnych jest konstytucyjnie niedopuszczalna, bo mogą zachodzić przypadki, gdy będzie to usprawiedliwione. "Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować uzasadnienie w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te muszą mieć: 1) charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony (...); 2) argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc 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; 3) argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych (...). Jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej" (orzeczenie z 3 września 1996 r., K. 10/96, OTK ZU Nr 4/1996, poz. 33, s. 281). Dopiero brak owych przekonujących argumentów powoduje, że regulacja różnicująca reżim prawny podmiotów czy sytuacji "podobnych" nabiera charakteru niekonstytucyjnej dyskryminacji bądź uprzywilejowania.

Zastosowanie powyższego schematu rozumowania do oceny konstytucyjności art. 136 ust. 3 wymaga odpowiedzi, czy przedstawione powyżej sytuacje można uznać za „podobne”. Jak wskazano wyżej, zdaniem Rzecznika, ową cechą relewantną jest cel i forma odjęcia prawa własności – przejęcie jest bowiem wymuszone wydaniem „odgórnego” aktu prawnego i jest dokonywane na określony cel publiczny. Natomiast ustawodawca niewątpliwie odmiennie potraktował byłych właścicieli nieruchomości przejętych na

podstawie art. 98 u.g.n., jedynie ich pozbawiając roszczenia o zwrot nieruchomości, w sytuacji, gdy stała się ona zbędna na cel publiczny uzasadniający jej przejęcie.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie ma podstaw do twierdzenia, że wyłączenie zastosowania zasady zwrotu określonej w art. 136 u.g.n. właśnie do regulacji art. 98 u.g.n. w sposób racjonalny służy realizacji celów ustawy z 1997 r. Wymagałoby to wykazania, że pomiędzy innymi przypadkami wywłaszczenia (w szerokim konstytucyjnym znaczeniu tego pojęcia), na różnych podstawach, a sytuacją prawną z art. 98 u.g.n. zachodzą tego rodzaju odmienności, że wskazane i celowe jest poddanie ich odmiennej regulacji.

Nie ulega wątpliwości, iż art. 98 u.g.n. zawiera pewne odmienności od klasycznej formy wywłaszczenia. Wywłaszczenie dokonuje się bowiem tu niejako na wniosek właściciela nieruchomości, z jego własnej inicjatywy i następuje z mocy prawa, w następstwie decyzji administracyjnej o podziale nieruchomości, wydanej w postępowaniu nie będącym postępowaniem wywłaszczeniowym. Jednakże, jak to zostało już wyżej wskazane, z uwagi na cel przejęcia, zbieżność skutków tej formy pozyskiwania gruntów z wywłaszczeniem oraz na przewidziane w omawianym przepisie obliczanie odszkodowania według zasad obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości w orzecznictwie, ta forma pozyskiwania nieruchomości dla funkcji celu publicznego jest formą wywłaszczenia, aczkolwiek nie poprzedzoną postępowaniem właściwym dla postępowania wywłaszczeniowego.

Zdaniem Rzecznika wskazana odmienność „proceduralna” nie może stanowić uzasadnionej podstawy odmiennego potraktowania właściciela nieruchomości przejętej w trybie art. 98 u.g.n., a zaskarżoną regulację Rzecznik uznaje za całkowicie nieracjonalną.

Przede wszystkim roszczenie o zwrot przysługuje co do nieruchomości przejętych na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g., który – jak wskazano wyżej – dotyczy sytuacji prawnie identycznych z sytuacjami z art. 98 u.g.n. Już sama ta okoliczność może świadczyć o braku racjonalnego uzasadnienia dla wyłączenia zwrotu przy przejęciu na podstawie art. 98 u.g.n. Nie jest jasne, jakiego rodzaju cele ustawodawca miałby w ten sposób osiągnąć. Praktycznie jedyną różnicą pomiędzy przejęciem na podstawie art. 98 u.g.n. i na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g. jest data złożenia wniosku o podział – przed lub po 1 stycznia 1998 r., kiedy to weszła w życie u.g.n., uchylając jednocześnie ustawę z 1985 r. Skoro oba tryby przejęcia są

prawnie (i konstytucyjnie) identyczne, kryterium zróżnicowania powiązane z samą datą wydaje się całkowicie arbitralne i przypadkowe.

Z tych samych powodów trudno też przypuszczać, by odmienne uregulowanie tej kwestii następowało z uwagi na podmiot inicjujący, którym w tym przypadku jest sam właściciel nieruchomości; odmawiając właścicielowi prawa zwrotu nieruchomości „drogowej” ustawodawca nie kierował się zatem zasadą *volenti non fit iniuria*. Co więcej, jak już wskazano wyżej, właściciel także i w tej sytuacji znajduje się pod swoistym „wywłaszczeniowym” przymusem. Może on jedynie odwlec w czasie przejęcie nieruchomości nie składając wniosku o jej podział. Jednakże dopóki miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego utrzymuje na danej nieruchomości funkcję publiczną, w szczególności przeznaczają ją pod drogę publiczną, właściciel nie może dowolnie dysponować swoją nieruchomością z uwagi na takie właśnie przeznaczenie gruntów, musi natomiast się liczyć z jej wywłaszczeniem. W rozpatrywanej sprawie mamy zaś do czynienia z sytuacją, w której w wyniku zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, funkcja publiczna została zdjęta z nieruchomości, a zatem droga publiczna na działce Skarżącej z pewnością nie powstanie. Nie ma absolutnie żadnego powodu, żeby taka nieruchomość, położona poza liniami rozgraniczającymi przebieg pasa drogowego, nadal była własnością podmiotu publicznego, który – dodatkowo, po zmianie przeznaczenia i „uwolnieniu” działki na inne cele – mógłby ją np. korzystnie sprzedać, z dodatkowym pokrzywdzeniem właściciela.

Skoro zaś nie jest możliwe wykazanie przesłanki racjonalności, to nie ma też możliwości analizowania dochowania zasady proporcjonalności. Jeżeli bowiem brak jest szczególnego celu, którego realizacji miało służyć pominięcie sytuacji prawnej wynikłej z art. 98 u.g.n., to nie można też ustalać, czy zachowano odpowiedniość relacji między rangą celu a intensywnością naruszenia zasady równości. Tym bardziej nie da się powiązać pominięcia art. 98 u.g.n. z jakimikolwiek innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi. Prowadzi to do wniosku, że pominięcie uregulowania sytuacji prawnej wynikającej z art. 98 u.g.n. w art. 136 u.g.n. nie tylko nie znajduje oparcia w innych wartościach, zasadach i normach konstytucyjnych, ale z tymi wartościami i zasadami koliduje (z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Reasumując, zdaniem Rzecznika, nie da się wskazać argumentów uzasadniających brak możliwości zwrotu nieruchomości przejętych na podstawie art. 98 u.g.n. Skoro *de lege lata* przysługuje roszczenie o zwrot nieruchomości wywłaszczonych, nieruchomości przejętych na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g. (która to regulacja dotyczy sytuacji prawnie identycznej do sytuacji z art. 98 u.g.n.), a także nieruchomości przejętych w trybach określonych w art. 216 u.g.n., pozbawienie tego uprawnienia osób znajdujących się w takiej sytuacji jak Skarżąca, należy uznać za niekonstytucyjne. Zróżnicowanego potraktowania przez ustawodawcę sytuacji podobnych nie można uznać w tym wypadku za uzasadnione, a tym samym zaskarżona norma, w ocenie Rzecznika, pozostaje w sprzeczności z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 21 ust. 2 i w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

IX.

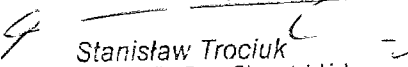
Przejęcie działki pod drogę publiczną na podstawie art. 98 u.g.n. (a także jej wywłaszczenie na podstawie art. 112 u.g.n.) może nastąpić tylko wtedy, gdy obszar wydzielanej działki jest przeznaczony pod taką drogę w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zmiana planu zagospodarowania przestrzennego, pociągająca za sobą zmianę sposobu przeznaczenia wywłaszczonej nieruchomości, powoduje odpadnięcie celu publicznego, który był przesłanką jej wywłaszczenia (przejęcia), a dalsze pozostawienie własności w domenie własności publicznej nie ma konstytucyjnego uzasadnienia. W przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich, konstytucyjna zasada „równego traktowania równych” nakazuje wówczas zwrot takiej nieruchomości jej poprzedniemu właścicielowi.

W ocenie Rzecznika należy jednak zwrócić uwagę na istniejące pewne odrębności trybu przejmowania nieruchomości na podstawie art. 98 u.g.n. Jak wskazano wyżej, nie są one wprawdzie istotne ani dla kwalifikacji tego odjęcia jako wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji, ani dla aktualizacji obowiązku zwrotu, niemniej jednak mogą one uzasadniać konieczność nieco odmiennego potraktowania tej kwestii przez ustawodawcę – o ile oczywiście Trybunał Konstytucyjny stwierdziłby niekonstytucyjność zakwestionowanej tu normy. Różnica względem klasycznego wywłaszczenia nie polega bowiem tylko na przejęciu nieruchomości *ex lege* i niejako „przy okazji” innego postępowania (podziałowego), ale przede wszystkim na tym, że inicjatorem pozostaje sam

właściciel (choć również znajdujący de facto pod przymusem wywłaszczeniowym). W przypadku przejęcia nieruchomości na podstawie art. 98 u.g.n., ustawowa definicja „zbędności nieruchomości” zawarta w art. 137 u.g.n., tj. upływ terminu rozpoczęcia realizacji celu i upływ terminu wyznaczonego na zakończenie realizacji celu, nie zawsze będzie adekwatna, w szczególności w takiej sytuacji, w jakiej znalazła się Skarżąca w niniejszej sprawie. W tym przypadku doszło bowiem do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w taki sposób, że planowaną drogę „przesunięto” na działkę sąsiednią. W przekonaniu Rzecznika, w tego rodzaju okolicznościach sam fakt zdjęcia funkcji celu publicznego z nieruchomości powoduje, że już w tym momencie dalsze pozostawanie wywłaszczonej nieruchomości w zasobie własności publicznej nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia. W konsekwencji zatem, w tej szczególnej sytuacji, gdy zmiana przeznaczenia nieruchomości przejętej „pod drogę” w trybie art. 98 u.g.n. wynika ze zmiany planu miejscowego, obowiązek zwrotu winien aktualizować się już w chwili zmiany sposobu przeznaczenia gruntu, bez oczekiwania na upływ terminów określonych w art. 137 ust. 1 u.g.n.

Z tego też powodu Rzecznik Praw Obywatelskich zdecydował się na nieco odmienne ujęcie zakresu zaskarżenia kwestionowanej tu normy, co znalazło swój wyraz w *petitum*.

Z tych względów wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich