

Karol Dobrzeński

Ocena zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹

Assessment of conformity to the Constitution of provisions of the Act on Real Estate Management and the Act on Specific Principles for the Preparation and Realisation of Investments Regarding Public Roads

The subject of the assessed constitutional complaint is the problem of the lack of standards specifying the procedure for returning property that has not been finally used for public purposes in the event of deprivation of property rights on the basis of the special road statute. The applicants point out, inter alia, that the diversity of the legal situation of former owners of the expropriated property and owners of property taken over as a result of the decision to authorize road construction works violates the principle of equality before the law and the prohibition of discrimination in political, economic or social life. It was applied that the questioned provision of the Act on Specific Principles for the Preparation and Realisation of Investments Regarding Public Roads, to the extent that it excludes the possibility of an appropriate application of the provisions of the Act on Real Estate Management to real estate taken over under the former of these acts, does not conform to the Constitution.

Keywords: public roads, real estate, Constitutional Tribunal

Przedmiotem ocenianej skargi konstytucyjnej jest problem braku norm określających procedurę zwrotu nieruchomości ostatecznie niewykorzystywanej na cele publiczne w sytuacji pozbawienia prawa własności na podstawie specustawy drogowej. Skarżący wskazują m.in., że zróżnicowanie sytuacji prawnej byłych właścicieli nieruchomości wywłaszczonych i właścicieli nieruchomości przejętych wskutek wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej narusza zasadę równości wobec prawa oraz zakazu dyskryminacji w życiu politycznym, gospodarczym czy społecznym. Wniesiono o stwierdzenie, że przepis ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych w zakresie, w jakim wyłącza możliwość odpowiedniego stosowania wskazanych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami do nieruchomości przejętych na podstawie pierwszej z ustaw, jest niezgodny z Konstytucją.

Słowa kluczowe: drogi publiczne, nieruchomość, Trybunał Konstytucyjny

Doktor hab. nauk prawnych, prof. UMK ■
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Teorii
Prawa i Państwa, TORUŃ, POLSKA ■
karol.dobrzeński@umk.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-6364-9793>

¹ *Sprawa dot. skargi konstytucyjnej A [redacted] R [redacted] i T [redacted] R [redacted] z 4 lutego 2019 r. (sygn. akt SK 37/19) dotyczącej ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, sygn. akt SK 37/19, projekt sporządzony 6 grudnia 2019 r.; BAS-WAKU 1575/19.*

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej A [REDAKTOWANE] R [REDAKTOWANE] i T [REDAKTOWANE] R [REDAKTOWANE] z 4 lutego 2019 r. (sygn. akt SK 37/19), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 23 ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. 2018, poz. 1969) w zakresie, w jakim wyłącza możliwość odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 6 działu III ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. 2018, poz. 2204, ze zm.) do nieruchomości przejętych na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych jest niezgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

W pozostałym zakresie wnoszę o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny i przebieg postępowania

1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym. Skarżący byli właścicielami nieruchomości położonej w [REDAKTOWANE] przy ul. [REDAKTOWANE] o powierzchni [REDAKTOWANE] m² (dalej: przejęta nieruchomość). Przedmiotowa nieruchomość przeszła na własność Miasta [REDAKTOWANE] na mocy prawa, w związku z wydaniem decyzji Prezydenta z [REDAKTOWANE] czerwca 2009 r. o ustaleniu lokalizacji drogi powiatowej dla inwestycji polegającej na [REDAKTOWANE]. Decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją Wojewody [REDAKTOWANE] z [REDAKTOWANE] września 2009 r.

Dnia [REDAKTOWANE] listopada 2014 r. skarżący złożyli wniosek o zwrot części ([REDAKTOWANE] m²) przejętej nieruchomości, argumentując, że część ta stała się zbędna dla realizacji celu, dla którego nastąpiło wywłaszczenie, oraz, że organ zamierza wykorzystać przedmiotową nieruchomość na inny cel. Starosta [REDAKTOWANE] decyzją z [REDAKTOWANE] lipca 2015 r. orzekł o umorzeniu postępowania w przedmiocie zwrotu wnioskowanej nieruchomości. Po rozpatrzeniu odwołania skarżących Wojewoda [REDAKTOWANE] decyzją z [REDAKTOWANE] września 2015 r. uchylił decyzję Starosty [REDAKTOWANE] i orzekł o odmowie zwrotu przejętej nieruchomości. Organ odwoławczy podzielił stanowisko organu pierwszego stopnia, że przejęta nieruchomość nie stała się zbędna na cel wywłaszczenia w rozumieniu art. 137 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. 2018, poz. 2204, ze zm.; dalej: u.g.n.). Budowa została rozpoczęta przed upływem siedmiu lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna i nie upłynęło dziesięć lat wymaga-

nych dla zakończenia inwestycji liczonych od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna. W ocenie organu skarżący mogą skutecznie ubiegać się o zwrot wywłaszczonego gruntu dopiero po upływie terminu określonego w art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. Wojewoda uznał, że ustalenie braku tzw. zbędności wywłaszczonego gruntu dla realizacji celu wywłaszczenia przemawia za wydaniem decyzji o odmowie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Skarżący wnieśli skargę na powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [REDAKT], który wyrokiem z [REDAKT] marca 2016 r. uchylił zaskarżoną decyzję oraz decyzję Starosty [REDAKT] z [REDAKT] lipca 2015 r. Sąd uznał, że w sytuacji, w której cel wywłaszczenia został w sposób bezsporny zrealizowany w całości wyłącznie na części wywłaszczonej działki, a w odniesieniu do pozostałej części nie podjęto w siedmioletnim terminie, przewidzianym w art. 137 ust. 1 pkt 1 u.g.n., żadnych działań inwestycyjnych, ta część nieruchomości nie pozostaje w realnym związku funkcjonalnym z inwestycją zrealizowaną na części zagospodarowanej. Jeżeli beneficjent wywłaszczenia nie jest w stanie wykazać, że niezagospodarowana część działki jest konieczna do realizacji jakiegokolwiek składnika celu wywłaszczenia, dopuszczalne byłoby uznanie, że w stosunku do tej części nieruchomości nie został zachowany siedmioletni termin z powołanego artykułu. Powyższe otwierałoby drogę do zwrotu tej części nieruchomości. Sąd zastrzegł przy tym, że chodzi wyłącznie o takie stany faktyczne, które charakteryzują się oczywistym brakiem możliwości realizacji jakiegokolwiek składnika celu wywłaszczenia na niezagospodarowanej części działki w związku z kompletną realizacją tego celu na innej części działki. Sytuacji tej nie można mylić z taką, w której beneficjent wywłaszczenia nie zaplanował zagospodarowania poszczególnych części wywłaszczonej działki jednocześnie, a w pewnej kolejności.

Miasto [REDAKT] wniosło skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA). Zaskarżonemu wyrokowi zarzuciło naruszenie przepisów prawa materialnego tj. art. 136 ust. 3 zdanie 1 w związku z art. 137 ust. 1 u.g.n. poprzez wadliwą interpretację i w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie, polegające na przyjęciu, że w konkretnym stanie faktycznym zaistniała szczególna sytuacja, nakazująca organom administracyjnym badanie przesłanek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, mimo że do czasu rozpoznawania sprawy o zwrot wywłaszczonej nieruchomości nie minął 7-letni okres przewidziany w art. 137 ust. 1 pkt 1 u.g.n., liczony od wywłaszczenia nieruchomości, a przewidziany na rozpoczęcie prac zmierzających do realizacji celu, na jaki nieruchomość została wywłaszczona.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z [REDAKT] września 2018 r. uchylił zaskarżone orzeczenie i oddalił skargę skarżących na decyzję Wojewody [REDAKT]. W uzasadnieniu Sąd wskazał, że podstawą prawną przejęcia nieruchomości była ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania

i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. 2018, poz. 1474, ze zm.; dalej: specustawa drogowa). Ustawa ta ma szczególny charakter wynikający z jej celu, którym jest stworzenie warunków prawnych umożliwiających sprawną i szybką realizację inwestycji drogowych, w związku z czym przewidziany w niej został uproszczony tryb przejmowania nieruchomości niezbędnych na ten cel. W ocenie NSA ustawa w żadnym z przepisów nie reguluje kwestii związanych ze zwrotem lub alternatywnym wykorzystaniem nieruchomości bądź ich części, które nie zostały wykorzystane na realizację inwestycji drogowej. Nie zawiera też bezpośredniego odesłania do ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie stosowania przepisów tej ustawy stanowiących o zwrocie nieruchomości, jak również odesłania generalnego do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami – w sprawach nieuregulowanych w specustawie drogowej. Specustawa drogowa w art. 23 stanowi, że w sprawach „nieuregulowanych w niniejszym rozdziale” stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. W rozdziale trzecim, noszącym tytuł „Nabywanie nieruchomości pod drogi” ustawodawca nie unormował zasad i trybu zwrotu nieruchomości wyłączonej na podstawie przepisów omawianej specustawy. Tym samym, zdaniem NSA, nie można, na podstawie wskazanego przepisu art. 23, do nieruchomości nabytych na podstawie specustawy drogowej zastosować art. 136 u.g.n. regulującego kwestię zwrotu wyłączonych nieruchomości. Naczelny Sąd Administracyjny wskazuje, że, co prawda, przejęcie nieruchomości w trybie art. 12 specustawy drogowej nosi znamiona wyłączenia – dokonywane jest na wniosek podmiotu publicznoprawnego, na realizację celu publicznego, polega na pozbawieniu praw do nieruchomości i odbywa się za odszkodowaniem, jednakże nie przesądza to o możliwości zastosowania do takiej nieruchomości przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczących zwrotu wyłączonych nieruchomości, bowiem instytucja taka zarezerwowana jest dla gruntów wyłączonych w trybie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także przejętych lub nabytych na podstawie aktów prawnych wymienionych w art. 216 u.g.n. Wyliczenie zawarte w art. 216 u.g.n. ma charakter zamknięty. Niedopuszczalne jest zatem i z tej przyczyny stosowanie przepisów o zwrocie do nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa na podstawie przepisów innych niż wymienione w art. 216 u.g.n. W wyliczeniu tym brak ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Nie jest zatem możliwe orzeczenie na podstawie przepisów działu III rozdziału 6 u.g.n. o zwrocie nieruchomości przejętych decyzją o lokalizacji drogi.

Dnia 4 lutego 2019 r. skarżący wnieśli skargę konstytucyjną, a 23 kwietnia 2019 r. pismo, w którym uzupełnili jej braki formalne, zgodnie z wezwaniem Trybunału (dalej: uzupełnienie skargi).

W piśmie procesowym z 2 października 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zajął stanowisko, w którym opowiedział się za uznaniem niekonstytucyjności art. 216 ust. 1 u.g.n. oraz art. 23 specustawy drogowej w zakresie, w jakim

przepisy te wykluczają bądź wyłączają odpowiednie zastosowanie przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie specustawy drogowej.

II. Przedmiot kontroli

1. Przedmiotem postępowania wskazanym w skardze jest badanie zgodności:

- art. 216 ust. 1 u.g.n. w zakresie, w jakim wyklucza on odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie specustawy drogowej, z art. 2, art. 64 ust. 1 i 3, art. 32 ust. 1 i 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- art. 23 specustawy drogowej w zakresie, w jakim ogranicza on odesłanie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami tylko do spraw nieuregulowanych w rozdziale 3 specustawy drogowej, z art. 2 i art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji.

2. Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie.

Art. 216 ust. 1. u.g.n.: „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. poz. 64 oraz z 1982 r. poz. 79), ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (Dz. U. poz. 138, z 1961 r. poz. 47 i 159 oraz z 1972 r. poz. 192), ustawy z 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi (Dz. U. z 1969 r. poz. 216, 1972, poz. 312 oraz z 1985 r. poz. 99), art. 22 ustawy z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1969 r. poz. 159, z 1972 r. poz. 193 oraz 1974, r. poz. 84), ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz. U. poz. 192, 1973 r. poz. 282 oraz z 1985 r. poz. 99) oraz do nieruchomości wywłaszczonych na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, jak również do gruntów wywłaszczonych na podstawie odrębnych przepisów w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego”.

Art. 23 specustawy drogowej: „W sprawach nieuregulowanych w niniejszym rozdziale stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami”.

3. Wobec sformułowania skargi konstytucyjnej w sposób zakresowy należy przytoczyć również treść kluczowych przepisów tego rozdziału u.g.n., na który wskazują skarżący. Rozdział 6 działu III (pt. „Zwrot wywłaszczonych nieruchomości”) zawiera uregulowania stanowiące podstawę prawną do żądania przez poprzedniego właściciela zwrotu nieruchomości zbędnych oraz określające przesłanki uznania wywłaszczonej nieruchomości za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu; są to w szczególności art. 136 ust. 3 i art. 137 u.g.n.

Przepisy te stanowią:

Art. 136 ust. 3 u.g.n.: „Poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części, jeżeli, stosownie do przepisu art. 137, nieruchomość lub jej część stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Z wnioskiem o zwrot występuje się do starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, który zawiadamia o tym właściwy organ gospodarujący zasobem nieruchomości. Warunkiem zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części jest zwrot przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę odszkodowania lub nieruchomości zamiennej stosownie do art. 140”.

Art. 137 u.g.n.: „1. Nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli:

1) pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo

2) pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany.

2. Jeżeli w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, cel wywłaszczenia został zrealizowany tylko na części wywłaszczonej nieruchomości, zwrotowi podlega pozostała część”.

III. Zarzuty skarżących

1. Skarżący łączą z wydaniem wyroku NSA z [] września 2018 r. (sygn. akt. IOSK 2491/16) naruszenie następujących praw i zasad konstytucyjnych: zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasady ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji), prawa do własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia (art. 64 ust. 1–3 Konstytucji), zasady równości i zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji), zasady ochrony własności i prawa dziedziczenia (art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji), zasady proporcjonalności, zasady ograniczenia praw tylko w drodze ustawy i w sposób wskazany w ustawie (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

2. Zasadniczym problemem konstytucyjnym ujętym w skardze jest: „problem braku norm określających procedurę zwrotu nieruchomości ostatecznie niewykorzystywanej na cele publiczne w sytuacji pozbawienia prawa własności na podstawie specustawy drogowej. W konsekwencji dochodzi do zróżnicowania sytuacji podmiotów w świetle prawa, sprzecznego z konstytucyjnym nakazem równego traktowania w sytuacji podobnej, a czynnikiem przyjętym przez ustawodawcę za okoliczność uzasadniającą zróżnicowanie pozostaje charakter celu publicznego” (uzupełnienie skargi, s. 11). Skarżący podnoszą, że: „nieujęcie przez Ustawodawcę w dyspozycji art. 216 u.g.n. zwrotu nieruchomości wywłaszczonych na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz nieure-

gulowanie wprost przez Ustawodawcę instytucji zwrotu nieruchomości w samej ustawie drogowej powoduje powstanie swoistej próżni, która w ostatecznym rozrachunku powoduje pogwałcenie praw i wolności konstytucyjnych” (uzupełnienie skargi, s. 12).

„Kwestionowane przepisy stanowią niezgodne z art. 32 Konstytucji różnicowanie sytuacji prawnej obywateli – *de facto* w zależności od celu na jaki jest pożytkowana wywłaszczana nieruchomość. [...] istotne dla rozstrzygnięcia czy dane podmioty powinny być potraktowane podobnie pozostaje określenie, czy ich sytuacja jest podobna. I tak, za okoliczność przesądzającą o podobnej sytuacji w przypadku wywłaszczenia nieruchomości należy uznać sam fakt pozbawienia nieruchomości na cele publiczne za rekompensatą majątkową” (uzupełnienie skargi, s. 13).

Skarżący uważają, że „przyjęty model wywłaszczenia na podstawie specustawy drogowej, *de facto* petryfikujący przysługiwanie uprawnień właścicielskich Skarbowi Państwa oraz nieprzewidujący w tym zakresie możliwości zwrotu pozostaje sprzeczny z przesłanką konieczności ograniczenia” (uzupełnienie skargi, s. 14). W skardze pojawia się stwierdzenie, że „obywatel, kierując się zasadą zaufania do państwa i tworzonego przez niego prawa może oczekiwać, że w przypadku zbędności wywłaszczonej nieruchomości na cele publiczne będzie mógł domagać się jej zwrotu, a przyjęcie innego rozwiązania przez ustawodawcę narusza wskazane reguły konstytucyjne” (uzupełnienie skargi, s. 16).

Skarżący wskazują też, że przepis art. 216 u.g.n. poprzez zróżnicowanie sytuacji prawnej byłych właścicieli nieruchomości wywłaszczonych i właścicieli nieruchomości przejętych wskutek wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej narusza zasadę równości wobec prawa oraz zakazu dyskryminacji w życiu politycznym, gospodarczym czy społecznym. Wymienione instytucje są do siebie podobne: „obie prowadzą do pozbawienia własności nieruchomości dotychczasowego właściciela, w obu przypadkach pozbawienie własności następuje na cel publiczny i zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku odbywa się to za odszkodowaniem. Jedyną różnicą jaka występuje to skutki ekspropriacyjne (przy decyzji wywłaszczeniowej mają charakter bezpośredni, przy decyzji o zezwoleniu – pośredni). Ta różnica nie ma jednak istotnego znaczenia, gdyż skutki te powstają na podstawie decyzji administracyjnej i to przesądza o tym, że mamy do czynienia z instytucją wywłaszczenia *sensu stricto*”.

IV. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone, może wnieść skargę konstytucyjną w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarga konstytucyjna może zostać złożona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewi-

dziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym; Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

2. W orzecznictwie Trybunału ugruntowany jest pogląd, że pozytywnie zakończone wstępne badanie skargi konstytucyjnej i przekazanie jej do merytorycznego rozpoznania nie zwalnia składu orzekającego od badania – na każdym etapie postępowania – czy w sprawie nie zachodzi ujemna przesłanka procesowa, pociągająca za sobą konieczność umorzenia postępowania (zob. postanowienia TK z: 21 listopada 2001 r., sygn. akt K 31/01; 20 marca 2002 r., sygn. akt K 42/01; 27 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 50/03; 16 marca 2005 r., sygn. akt SK 41/03; 12 października 2011 r., sygn. akt SK 22/10; 11 września 2012 r., sygn. SK 19/12; 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15). Dopiero szczegółowa analiza okoliczności sprawy, prowadzona na etapie merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, pozwala ostatecznie ustalić, czy skarga spełnia wymogi wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 53 ust. 1 ustawy o TK. Trybunał na obecnym etapie postępowania nie jest związany wynikami wstępnej kontroli ujętymi w postanowieniu TK o nadaniu skardze biegu. Jeśli wydanie orzeczenia byłoby niedopuszczalne ze względu na niespełnienie wymogów skargi konstytucyjnej, konieczne jest umorzenie postępowania (zob. postanowienie TK z 22 marca 2016 r., sygn. akt SK 6/15). Mając powyższe na uwadze, w pierwszej kolejności Sejm odniesie się do formalnoprawnych przesłanek merytorycznego rozpoznania skargi.

3. Sposób sformułowania przez skarżących skargi skłania do wstępnego rozstrzygnięcia kwestii, czy zawisły przed Trybunałem problem konstytucyjny stanowi przypadek pominięcia legislacyjnego, które może być przedmiotem badania konstytucyjności, czy też jest zaniechaniem ustawodawcy. To ostatnie pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Skarżący *expressis verbis* opowiadają się za pierwszą ewentualnością.

4. Rozróżnienie na pominięcie i zaniechanie legislacyjne pojawiło się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jeszcze przed wejściem w życie obecnej Konstytucji (zob. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95, oraz wyrok z 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97, podtrzymujący tę linię orzecznictwa po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r.). Jest ono powszechnie stosowane także w najnowszych judykatach TK (zob. podsumowanie dotychczasowego orzecznictwa w wyrokach TK z: 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 41/09, i 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11, w postanowieniu z 19 października 2018 r., sygn. akt SK 11/17).

Zaniechanie ustawodawcze występuje w sytuacji, gdy ustawodawca w ogóle nie ustanowił określonych regulacji prawnych, których wprowadzenie do systemu prawnego jest – zdaniem podmiotu inicjującego kontrolę – konieczne z punktu widzenia Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie przyjmuje, że nie posiada kognicji do orzekania w sprawach tego rodzaju (zob. przy-

kładowo postanowienie TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02), gdyż w innym wypadku wcieliłby się w rolę prawodawcy. Trybunał zaznacza w ten sposób, że jego rolą „nie jest zastępowanie ustawodawcy w sytuacji, gdy zaniechał on uregulowania jakiegoś zagadnienia, nawet gdy obowiązek tego uregulowania został ustanowiony w Konstytucji” (postanowienie TK z 8 września 2004 r., sygn. akt SK 55/03, oraz wyroki TK z: 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06; 10 marca 2009 r., sygn. akt P 80/08).

W świetle art. 188 Konstytucji, rolą Trybunału Konstytucyjnego jest przede wszystkim badanie istniejących norm prawnych, czyli tego, co prawodawca unormował. Ze względu na założenie zupełności systemu prawa oraz konieczność zapewnienia skuteczności przepisów konstytucyjnych, dopuszczalne jest także kontrolowanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy w badanych aktach prawnych nie brakuje pewnych elementów koniecznych z punktu widzenia Konstytucji, a więc tego, czego ustawodawca nie unormował, choć był do tego zobowiązany przez ustawę zasadniczą (zob. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95). Pominięcie ustawodawcze, rozumiane jako wprowadzenie regulacji niepełnej, jest poddawane przez Trybunał ocenie zgodności z Konstytucją. Możliwość orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o tego typu wadliwości regulacyjnej jest, co do zasady, niekwestionowana (zob. przykładowo wyrok TK z 3 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 46/05, i powoływane tam wcześniejsze orzecznictwo).

„Granice między zaniechaniami prawodawczymi a pominięciami prawodawczymi są dość płynne (wyr. pełnego składu TK z 24.11.2010 r., K 32/09, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 108), co wynika z braku jednoznacznego kryterium pozwalającego oddzielić te dwie sytuacje (P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze*, s. 397–398). W orzecznictwie wskazuje się dwa kryteria. Z jednej strony TK odmawia wydania merytorycznego rozstrzygnięcia, gdy brak unormowania wiąże się ze «świadomym» pozostawieniem przez ustawodawcę określonej kwestii poza uregulowaniem prawnym (post. z 16.6.2009 r., SK 12/07, OTK-A 2009, Nr 6, poz. 95; zob. także K. Gonera, E. Łętowska, *Artykuł 190*, s. 4–5 oraz M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, s. 57), TK uznaje zaś za dopuszczalną kontrolę stanu prawnego, w którym niekonstytucyjny skutek jest «następstwem przypadkowej konfiguracji przesłanek normowania w ustawodawstwie zwykłym» (wyr. TK z 9.6.2003 r., SK 5/03, OTK-A 2006, Nr 6, poz. 50)” (L. Bosek, M. Wild, *Komentarz do art. 79 Konstytucji [w:] Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, 2016, Legalis, nb. 55–58).

5. Pominięcia prawodawcze mogą polegać na brakach proceduralnych (np. niezapewnieniu sądowej ochrony praw konstytucyjnych – zob. wyrok z 22 października 2013 r., sygn. akt SK 14/13), albo – co w praktyce jest bardziej kontrowersyjne – materialnoprawnych, np. zbyt wąskiego i arbitralnego zakreslenia przesłanek realizacji praw konstytucyjnych – zob. wyrok z 16 grudnia 2009 r., sygn. akt K 49/07. Pominięcie takie może być badane przez Trybunał – jednak tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje „norma o treści odpowiadają-

jącej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej” (postanowienie z 1 marca 2010 r., sygn. akt SK 29/08), czyli w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania kwestii pominiętych w określony sposób.

„Pomocniczym kryterium stosowanym niekiedy do odróżnienia zaniechania od pominięcia ustawodawczego jest przesłanka celowego i świadomego działania prawodawcy (ustawodawcy): jeżeli dane rozwiązanie zostało w zamierzony sposób pozostawione poza zakresem regulacji, należy je kwalifikować jako zaniechanie ustawodawcze (por. np. wyrok z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). Wystąpienie pominięć prawodawczych jest natomiast bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcyjnych (por. np. wyrok z 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123)” (postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14).

W przypadku art. 23 specustawy drogowej nie sposób mówić o zamierzonym działaniu ustawodawcy, sytuacji, gdy aktualnie przyjmowana wykładnia tego przepisu w zakresie objętym skargą jest efektem ubocznym zmiany jego otoczenia normatywnego. Analiza formalna przedmiotu zaskarżenia prowadzi do wniosku, że zawisły przed Trybunałem problem konstytucyjny nie stanowi przypadku intencjonalnego zaniechania ustawodawczego, więc z tego powodu Sejm nie wnosi o umorzenia postępowania.

6. Akcentowana w art. 79 ust. 1 Konstytucji zależność między przedmiotem skargi konstytucyjnej a jednostkowym orzeczeniem wydanym wobec skarżących przesądza o ich legitymacji do wystąpienia z tym środkiem ochrony praw i wolności, a jednocześnie nadaje skardze konstytucyjnej niezbędny – w świetle założeń wyrażonych w przywołanym przepisie – charakter środka inicjowania tzw. konkretnej kontroli prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym. Analizując problem podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżących, należy zwrócić uwagę na to, że za taką podstawę mogą być uznane tylko te przepisy, które wyrażają normy prawne bezpośrednio określające sytuację prawną skarżących w chwili wydania ostatecznego orzeczenia. Konieczną przesłanką skargi jest więc wykazanie związku między kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem skarżący wiąże zarzut naruszenia jego praw (zob. przykładowo postanowienia TK z: 15 lipca 2002 r., sygn. akt Ts 5/02; 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03). Ponadto, przepisy wskazane przez inicjatorów postępowania, będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu, powinny jednocześnie stanowić bezpośrednie źródło naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw (dotyczyć go osobiście). Naruszenie musi mieć charakter osobisty i aktualny (rzeczywisty), a nie potencjalny, czyli możliwy do wyobrażenia w realiach innych niż sytuacja faktyczna i prawna skarżącego (zob. przykładowo postanowienia TK z: 17 marca 1998 r., sygn. akt Ts 11/97; 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10).

Powyższy związek bywa wyjaśniany w nieco bardziej rozwiniętej formule w ten sposób, że: „Po pierwsze, przepisy kwestionowane za pomocą skargi konstytucyjnej stanowić winny normatywną podstawę ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego w sprawie, w związku z którą wniesiona została skarga konstytucyjna do Trybunału. Po drugie, to w treści tych przepisów tkwić winna bezpośrednia przyczyna zaistniałego naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności skarżącego. Po trzecie wreszcie, naruszenie to wywołane być winno wydaniem przez sąd lub organ administracji publicznej orzeczenia opartego na przepisach stanowiących przedmiot skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Ts 84/09; zob. także wyrok TK z 18 października 2011 r., sygn. akt SK 39/09). Innymi słowy, dopuszczalność skargi konstytucyjnej zależy – co do zasady – także od tego, czy w wyniku zastosowania aktu normatywnego pogorszyła się sytuacja prawna skarżącego w kontekście jego konstytucyjnych praw i wolności (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw* [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciniński, Warszawa 2000, s. 75; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 192). Powinien on to wykazać w ramach spełnienia wymogu „uprawdopodobnienia naruszenia”, które uzasadnia udzielenie ochrony w trybie skargi konstytucyjnej.

7. Wątpliwości Sejmu budzi kwestia występowania zależności między przedmiotem skargi konstytucyjnej, tj. art. 216 ust. 1 u.g.n., a orzeczeniem wydanym wobec skarżących, która to zależność przesądzałaby o legitymacji skarżących do wystąpienia z tym środkiem ochrony praw i wolności. Zaskarżony przepis nie stanowi bowiem normatywnej podstawy ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżących w sprawie, w związku z którą wniesiona została skarga konstytucyjna do Trybunału.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 12 września 2018 r. przesądził, że „podstawą prawną przejęcia nieruchomości była specustawa drogowa. Ustawa ta ma szczególny charakter wynikający z jej celu, którym jest stworzenie warunków prawnych umożliwiających sprawną i szybką realizację inwestycji drogowych, w związku z czym przewiduje ona uproszczony tryb przejmowania nieruchomości niezbędnych na ten cel. [...] Specustawa drogowa normuje proces inwestycyjny w zakresie dróg publicznych. Dlatego stanowi akt szczególny w stosunku do ustawy o gospodarce nieruchomościami (por. Marian Wolanin, *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*, C.H. Beck 2009, s. 286). Ustawa ta w żadnym z przepisów nie reguluje kwestii związanych ze zwrotem lub alternatywnym wykorzystaniem nieruchomości bądź ich części, które nie zostały wykorzystane na realizację inwestycji drogowej. Nie zawiera też bezpośredniego odesłania do ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie stosowania przepisów tej ustawy o zwrocie nieruchomości, jak również odesłania generalnego do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami – w sprawach nieuregulowanych w ustawie (specustawie drogowej)”. Artykuł 23 specustawy drogowej, który w sprawach nieuregulowanych

w jej rozdziale 3 nakazuje stosować przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, Naczelny Sąd Administracyjny zinterpretował w ten sposób, że na jego mocy przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami mają zastosowanie tylko do stanów faktycznych związanych z nabywaniem nieruchomości pod drogi i tylko w tym zakresie, gdy dana okoliczność faktyczna nie może być poddana regulacji specustawy drogowej. „W rozdziale tym ustawodawca nie unormował zasad i trybu zwrotu nieruchomości wywłaszczonych na podstawie przepisów omawianej specustawy. Tym samym nie można na podstawie wskazanego wyżej art. 23 do nieruchomości nabytych na podstawie specustawy drogowej zastosować art. 136 u.g.n. regulującego kwestię zwrotu wywłaszczonych nieruchomości” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 września 2018 r.).

Z treści uzasadnienia wyroku wynika jednoznacznie, że powodem odmowy zastosowania przez sąd art. 136 u.g.n. i n. do przejętej nieruchomości, a w konsekwencji oddalenie skargi skarżących była treść art. 23 specustawy drogowej, a nie fakt, że w wyliczeniu z art. 216 u.g.n. aktów prawnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości, nie występuje specustawa drogowa. To w treści art. 23 specustawy tkwi bezpośrednia przyczyna wydania wyroku NSA z 12 września 2018 r., z którym skarżący wiążą skutek w postaci naruszenia ich konstytucyjnych praw. Jedynie ten przepis może być wskazany jako przepis właściwy do wykazania zarzutu pominięcia ustawodawczego i to on powinien stanowić w sprawie przedmiot zaskarżenia.

Wykładni art. 216 u.g.n. dokonał TK w uzasadnieniu wyroku z 23 września 2014 r. (sygn. akt SK 7/13) na gruncie rozpatrywania podobnej sprawy. Trybunał uznał, że przepis ten: „jest przepisem przejściowym, reguluje odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. do nieruchomości przejętych lub nabytych na podstawie nieobowiązującej już ustawy. Zasady zwrotu nieruchomości wywłaszczonych w oparciu o obecnie obowiązujące przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami wytycza wprost art. 136 ust. 3 u.g.n.”. Podobny sposób interpretacji tego artykułu przyjmowali zgodnie uczestnicy postępowania, tj. Rzecznik Praw Obywatelskich, Sejm i Prokurator Generalny. Stwierdzenia TK co do charakteru art. 216 u.g.n. mają znaczenie w rozpatrywanym przypadku. Wynika z nich bowiem, że art. 216 jako przepis przejściowy dotyczy jedynie ustaw, które utraciły moc obowiązującą przez wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, podczas gdy zasady zwrotu nieruchomości przejmowanych na podstawie obowiązujących przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami określa art. 136 i n. tej ustawy. Ponieważ specustawa weszła w życie po wejściu w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, a ponadto jest aktem wciąż obowiązującym, kwestia zwrotu przejętych na jej podstawie nieruchomości mogłaby hipotetycznie być rozstrzygana przez przepisy rozdziału 6 działu III u.g.n. na mocy odesłania z art. 23 specustawy, a nie art. 216 u.g.n., który, jako przepis przejściowy pełni inną funkcję.

Mając powyższe na względzie, Sejm wnosi na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK o umorzenie postępowania w zakresie badania konstytucyjności art. 216 ust. 1 u.g.n. z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

8. Zarzutowi pominięcia ustawodawczego w odniesieniu do art. 23 specustawy drogowej nadano w skardze brzmienie: „w zakresie w jakim ogranicza on odesłanie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami tylko co do spraw nieuregulowanych w rozdziale 3 specustawy drogowej”. Biorąc pod uwagę treść uzasadnienia skargi oraz jej uzupełnienia, należy dokonać korekty zakresu zaskarżenia. W istocie intencją skarżących było podważanie konstytucyjności wyłączenia przez wskazany przepis możliwości odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. do nieruchomości przejętych na podstawie specustawy drogowej. Argumentacja zawarta w skardze nie obejmuje kwestii wyłączenia stosowania ustawy o gospodarce nieruchomościami do jakichkolwiek innych kwestii. Zdaniem skarżących powinni oni mieć prawo do zwrotu nieruchomości przejętej i ostatecznie niewykorzystywanej na cele publiczne w sytuacji pozbawienia prawa własności na podstawie specustawy drogowej. Tak skonstruowany zarzut może stać się przedmiotem konstytucyjnej kontroli, jako zarzut pominięcia ustawodawczego, które polega na „zbyt wąskim określeniu zakresu zastosowania normy prawnej” (wyrok TK z 30 października 2012 r., sygn. akt SK 20/11).

9. Zarzut ten wymaga również skonfrontowania z przywołanymi przez skarżących wzorcami kontroli. Skarżący jako wzorce kontroli wskazali w *petitum* skargi art. 2 i art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji. W jej uzasadnieniu sprecyzowane zostało, które zasady wywodzone z art. 2 Konstytucji miały zostać naruszone: zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasada sprawiedliwości społecznej, zasada ochrony praw nabytych.

Przepisy ustawy o TK nakładają na podmioty uprawnione do złożenia skargi do sądu konstytucyjnego obowiązki, w tym wymóg uzasadnienia postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK). W swoim wcześniejszym orzecznictwie, które zachowuje pełną aktualność na tle obowiązującego stanu prawnego, Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że: „[...] uzasadnienie zarzutów powinno opierać się na przedstawieniu we wniosku takiej argumentacji, która uprawdopodobni ewentualną niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów. W szczególności argumentacja taka nie może opierać się jedynie na odczuciach czy wyobrażeniach wnioskodawcy, ale powinna być poparta merytorycznym uzasadnieniem, mogącym uwzględnić m.in. wcześniejsze orzecznictwo TK, praktykę stosowania prawa czy dorobek doktryny” (postanowienie TK z 6 listopada 2007 r., sygn. akt Tw 41/05; zob. także postanowienia TK z: 12 sierpnia 2005 r., sygn. akt Tw 23/05; 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt Tw 14/06). Samo werbalne sformułowanie zarzutu czy też wskazanie, że kwestionowany przepis jest sprzeczny z innym przepisem aktu hierarchicznie wyższego, nie może więc zostać uznane za uzasadnienie zarzutu w sensie pro-

cesowym. Zgodnie z art. 67 ustawy o TK Trybunał Konstytucyjny jest bowiem związany treścią oraz granicami rozpatrywanego wniosku, pytania prawnego lub skargi. Tym samym, nie może on – wychodząc poza granice określone w piśmie inicjującym postępowanie – wyręczać inicjatora tego postępowania w doborze argumentacji adekwatnej do podnoszonych wątpliwości. Brak odpowiedniego uzasadnienia zarzutu niezgodności danego przepisu z przywołanymi wzorcami kontroli stanowi o uchybieniu przez wnioskodawcę ustawowej powinności określonej w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK [na tle poprzednio obowiązującego art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 1997, nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.; por. przykładowo postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08] powoduje brak możliwości jego rozpatrzenia przez sąd konstytucyjny i konieczność umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

Skarżący nie przedstawili jakiegokolwiek argumentu na rzecz tezy o niezgodności zakwestionowanej normy prawnej z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji. Z tej racji Sejm wnosi o umorzenie postępowania w zakresie kontroli zgodności art. 23 specustawy drogowej z zasadami sprawiedliwości społecznej oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji, a także w zakresie kontroli zgodności tego artykułu z art. 31 ust. 1–2 Konstytucji.

10. Zasada *falsa demonstratio non nocet* odnosi się nie tylko do ustalania przedmiotu kontroli, lecz także ustalania wzorców konstytucyjnych przywołanych przez skarżącą. Mając to na uwadze, Sejm stwierdza, że analiza argumentacji przedstawionej w rozpatrywanej skardze prowadzi do wniosku, że właściwym wzorcem kontroli w sprawie jest art. 21 ust. 2 (warunki dopuszczalności wyłączenia) w związku z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji (zasada równości odnoszona do własności i innych praw majątkowych).

V. Wzorce kontroli

1. Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. P 5/99 (wyrok z 14 marca 2000 r.) uznał, że: „normatywną podstawą dla określenia zakresu art. 21 ust. 2 Konstytucji, winny być przede wszystkim postanowienia konstytucyjne, nie zaś uregulowania zawarte w ustawach zwykłych”. W tym samym wyroku przesądził, że pojęcie „wyłączenie” zawarte w art. 21 ust. 2 Konstytucji powinno być rozumiane szeroko, jako „wszelkie pozbawienie własności [...] bez względu na formę”, wskazując, że ujęcie to wychodzi swoim zakresem poza ramy wyznaczone konstrukcją ukształtowaną na gruncie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Z kolei w wyroku z 9 grudnia 2008 r. (sygn. K 61/07) Trybunał dokonał następu-

jącej interpretacji: „wywłaszczenie jest wyjątkową, szczególną formą ingerencji w sferę własności, dopuszczalną w wypadkach, gdy w grę wchodzi cel publiczny. Łączy się ono z ograniczeniem lub odjęciem w całości prawa własności w drodze aktu indywidualnego, dotyczącego konkretnej nieruchomości, na rzecz konkretnego podmiotu. Polega ono na nabyciu przez Państwo własności nieruchomości lub innego prawa do nieruchomości, będącej własnością podmiotu niepaństwowego, w drodze ściśle sformalizowanego postępowania administracyjnego połączonego z jednoczesnym wypłaceniem wywłaszczonego odszkodowania określonego przez przepisy wywłaszczeniowe [...] wywłaszczenie powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych, uzasadnionych celami publicznymi, których nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych. Cel (interes) publiczny winien być przy tym rozumiany wyłącznie jako dobro ogółu, czyli całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej”.

Podsumowując dotychczasową doktrynę, Trybunał sformułował następującą definicję konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia w wyroku z 23 września 2014 r. (sygn. akt SK 7/12). Obejmuje ono stany spełniające łącznie następujące warunki:

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

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

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

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

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

– wywłaszczenie połączone jest z jednoczesnym wypłaceniem wywłaszczonego słusznego odszkodowania, określonego przez przepisy wywłaszczeniowe”.

W tym miejscu należy również przypomnieć, że Trybunał nadaje rangę konstytucyjną zasadzie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, która nie została użyta na cel publiczny stanowiący przesłankę wywłaszczenia (zob. wyroki TK z: 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05). Jak wskazał sąd konstytucyjny w wyroku z 24 października 2001 r. (sygn. akt SK 22/01), po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. zasadę zwrotu należy traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji, który – dopuszczając wywłaszczenie „jedynie na cele publiczne” – tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposo-

bem użycia wywłaszczonej rzeczy (teza ta została następnie powtórzona m.in. w wyrokach TK z: 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05; 13 grudnia 2012 r., sygn. akt P 12/11; 13 marca 2014 r., sygn. akt P 38/11; 23 września 2014 r., sygn. akt SK 7/13). W wyroku z 13 grudnia 2012 r. (sygn. akt P 12/11) Trybunał stwierdził: „Jeżeli [...] cel publiczny, na który wywłaszczono nieruchomość, nie jest realizowany, albo wywłaszczona nieruchomość 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. 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 nieruchomość państwo osiągałoby korzyści majątkowe kosztem swoich obywateli. Tymczasem instytucja wywłaszczenia nie może prowadzić do przysporzenia wywłaszczeniowi 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” (podobnie w wyroku TK z 13 marca 2014 r., sygn. akt P 38/11). O „prawie do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości” mowa była także w wyrokach o sygn. akt SK 7/13 i SK 26/14. To z tego względu art. 21 ust. 2 Konstytucji jest traktowany jako dopuszczalny wzorzec w postępowaniach zainicjowanych skargami konstytucyjnymi. Podsumowania swojego orzecznictwa w zakresie prawa żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości zbędnej na cel publiczny dokonał sąd konstytucyjny w wyroku z 14 lipca 2015 r. (sygn. akt SK 26/14). Jak stwierdził tam Trybunał: „treść konstytucyjnie chronionego prawa do zwrotu wywłaszczonych nieruchomości jest determinowana przez następujące okoliczności: Po pierwsze, «obowiązująca regulacja konstytucyjna pozostawia ustawodawcy szeroką swobodę normowania zasad zwrotu nieruchomości wywłaszczonych. Obowiązek dopuszczenia w ustawodawstwie zwrotu nieruchomości w określonych sytuacjach nie zawsze musi oznaczać obowiązek dokonania zwrotu. [...] Istotne znaczenie dla sposobu ukształtowania prawa do uzyskania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości ma ponadto czynnik czasu i konieczność zapewnienia trwałości ukształtowanych stosunków i sytuacji prawnych» (wyrok o sygn. SK 43/07, tezy powtórzone m.in. w wyroku o sygn. SK 7/13). Po drugie, roszczenia w tym zakresie aktualizują się wyłącznie w sytuacji, gdy na nieruchomości nie zrealizowano celu wywłaszczenia. Okoliczność tę należy oceniać według stanu w okresie przypadającym bezpośrednio po wywłaszczeniu – niepodobna bowiem przyjąć, że cel wywłaszczenia określa trwałe przeznaczenie nieruchomości (por. wyrok o sygn. P 12/11, a także wyroki o sygn. P 38/11 i SK 7/13). Po trzecie, prawo

do zwrotu wywłaszczonych nieruchomości na tle art. 21 ust. 2 Konstytucji ma stosunkowo szeroki zakres przedmiotowy: może dotyczyć nie tylko prawa własności, ale również prawa użytkowania wieczystego oraz ograniczonych praw rzeczowych (por. zwłaszcza wyrok o sygn. K 6/05, którego ustalenia zostały utrzymane m.in. w wyroku o sygn. SK 7/13). Po czwarte, ochrona gwarantowana przez art. 21 ust. 2 Konstytucji w omawianym zakresie jest ograniczona pod względem czasowym. Prawo do zwrotu co do zasady przysługuje tylko w odniesieniu do nieruchomości odjętych właścicielom na podstawie «ustawodawstwa wywłaszczeniowego» uchwalonego pod rządami obecnej Konstytucji (por. wyroki o sygn. SK 22/01 i SK 7/13). Możliwość żądania restytucji nieruchomości wywłaszczonych na podstawie przepisów szczególnych w okresie PRL Trybunał Konstytucyjny oceniał *ad casum* przede wszystkim z punktu widzenia zasady równego poszanowania prawa majątkowych, a postępowania te kończyły się różnym wynikiem (por. wyroki o sygn. SK 22/01, SK 43/07 i SK 9/08)».

2. Stosownie do art. 32 ust. 1 Konstytucji: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Wyrażona w przywołanym przepisie zasada równości wobec prawa (oraz równego traktowania przez władze publiczne) jest rozumiana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako zakaz tworzenia takiego prawa, które różnicowałoby sytuację prawną podmiotów charakteryzujących się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu (zob. np. wyrok TK z 7 czerwca 2004 r., sygn. akt P 4/03). Zasada równości może doznać naruszenia, jeśli sytuacje „podobne” zostały przez prawo potraktowane odmiennie. Przy czym odmienność potraktowania sytuacji podobnych może być w niektórych przypadkach usprawiedliwiona, jeśli pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służy realizacji tego celu i treści; waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; wiąże się z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych. Jednocześnie z zasady równości wynika także akceptacja „różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), bo równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnym względem oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem” (tak orzeczenia TK z: 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; 20 grudnia 1994 r., sygn. akt K 8/94; wyroki TK z: 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04, oraz 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06). Dopuszczalność lub zakaz różnego traktowania poszczególnych kategorii podmiotów w zbliżonych przypadkach zależy w związku z tym od istnienia lub nieistnienia wspólnej „cechy relewantnej”. Ustalenie, co może być taką cechą, zależy przede wszystkim od rodzaju stosunków prawnych, które mają być przedmiotem regulacji (A. Kuliś [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014, s. 157, nb 186).

Okoliczności decydujące o istnieniu lub nieistnieniu wspólnej cechy relewantnej mogą mieć zarówno charakter faktyczny, jak i charakter prawny. Orzecznictwo TK jest w tym zakresie szczególnie bogate. TK uznał np. że o braku istnienia wspólnej cechy relewantnej między ofiarami różnych zdarzeń losowych mogą decydować znaczne rozmiary szkód spowodowane przez określone zdarzenie pozwalające na wprowadzenie szczególnej legislacji dotyczącej ofiar takiego zdarzenia (zob. wyrok TK z 6 marca 2001 r., sygn. akt K 30/00). O braku istnienia wspólnej cechy relewantnej może także decydować publiczny lub prywatny status podmiotów traktowanych przez ustawodawcę w odmienny sposób (zob. wyrok TK z 12 listopada 2001 r., sygn. akt P 2/01). Za okoliczność usprawiedliwiającą odmienne traktowanie określonej kategorii podmiotów w odniesieniu do wysokości rozliczenia ulgi podatkowej TK uznał fakt posiadania przez tę kategorię podmiotów udziału we współwłasności nieruchomości, na której realizowane są inwestycje (zob. wyrok TK z 9 maja 2005 r., sygn. akt SK 14/04). Trybunał zauważył jednocześnie, że: „[u]stawodawcy przysługuje przy tym swoboda co do określenia cechy relewantnej, według której dokonywane jest zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych adresatów. Przyjmować należy domniemanie, że ustawodawca działa w tej mierze zgodnie z Konstytucją, a więc sam dobór cech relewantnych, jak i przeprowadzane na ich podstawie klasyfikacje korzystają z domniemania konstytucyjności”. TK podzielił także w pełni pogląd, zgodnie z którym rozumienie zasady równości może być różne w zależności od dziedziny stosunków, jakich dotyczy regulacja prawna, wskazując, że im słabsza konstytucyjna ranga lub ochrona wolności, prawa albo innej konstytucyjnej wartości, do której odnosi się normatywne zróżnicowanie traktowania, tym większa swoboda pozostawiona jest ustawodawcy do stosowania takich cech relewantnych, które wprowadzają to zróżnicowanie, i tym łatwiej należy akceptować odmienne traktowanie sytuacji w zasadzie podobnych (zob. wyroki TK z: 9 maja 2005 r., sygn. akt SK 14/04; 23 października 2006, sygn. akt SK 42/04; 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 9/05; 19 grudnia 2007 r., sygn. akt K 52/05; 11 lipca 2013 r., sygn. akt SK 16/12).

W orzecznictwie TK dominuje pogląd, że zasada równości nie może być wyłączną podstawą skargi konstytucyjnej. Powoływanie się przez skarżącego na naruszenie zasady równości jest możliwe tylko w związku z naruszeniem innych praw i wolności zagwarantowanych w Konstytucji. Czyli „jeżeli te normy lub działania [władz publicznych – dopisek K.D.] nie mają odniesienia do konkretnych, określonych w Konstytucji wolności i praw [skarżącego], prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może być ono chronione za pomocą skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01).

3. Wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasada równej ochrony własności i innych praw majątkowych stanowi szczególną postać ogólnej zasady równości przewidzianej w art. 32 Konstytucji. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

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

Artykuł 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. Nakaz równej ochrony praw majątkowych tej samej kategorii nie jest absolutny. Jeżeli można wykazać, że zróżnicowanie ochrony spełnia wymóg relewantności, proporcjonalności i powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to zróżnicowanie staje się dopuszczalne.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że wymóg „równości ochrony” sformułowany przez ten artykuł Konstytucji oznacza przede wszystkim niedopuszczalność materialnoprawnego zróżnicowania „statusu” własności i innych praw majątkowych (zob. wyrok TK z 16 marca 2004 r., sygn. akt K 22/03). Z drugiej strony Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że art. 64 ust. 2 Konstytucji nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej (zob. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98, oraz 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05). Z kolei w wyroku z 12 grudnia 2005 r. (sygn. akt SK 20/04). Trybunał stwierdził, że: „[o]chrona prawa majątkowego, o której mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, nie oznacza gwarancji określonej treści prawa majątkowego. W orzecznictwie Trybunału prezentowany jest pogląd, że na gruncie art. 64 ust. 2 Konstytucji można wskazać dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego: po pierwsze, ochroną taką objęty jest każdy, komu przysługuje prawo majątkowe, bez względu na posiadane cechy osobowe czy inne szczególne przymioty; po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów. Oznacza to, że ustawodawca, tworząc określone prawa majątkowe i mając szeroką swobodę w kreowaniu ich treści, musi liczyć się z koniecznością respektowania zasad wskazanych w art. 64 Konstytucji” (analogicznie TK w wyroku z 24 lutego 2009 r., sygn. akt SK 34/07). W wyroku z 28 października 2003 r. (sygn. akt P 3/03) Trybunał przyjął, że art. 64 ust. 2 Konstytucji: „dopełnia regulację zawartą w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1, nawiązując – w perspektywie kon-

stytucyjnej regulacji ochrony własności – do ogólnej normy art. 32 ust. 1 zd. 1 Konstytucji [...]”. Zasada równości oznacza bowiem: „nakaz jednakowego traktowania podmiotów równych i podobnego traktowania podmiotów podobnych. Istotą zaś art. 64 ust. 2 Konstytucji (zob. wyrok TK z 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98 [...]) jest podkreślenie, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa [...]. Wyalienowanie od elementów podmiotowych ma zapewnić obiektywizację nakazu zapewnienia równej ochrony własności (innych praw majątkowych)”. Ochrona własności i innych praw majątkowych nie ma charakteru absolutnego, a jej ograniczenia są dopuszczalne z zachowaniem warunków przewidzianych w art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji, tj. na podstawie ustawy i z poszanowaniem zasad równości oraz proporcjonalności.

V. Analiza zgodności

1. Uwzględniając dokonaną w części III stanowiska korektę przedmiotu zaskarżenia, należy przyjąć, że zasadniczym zarzutem podniesionym przez skarżących jest zarzut pominięcia prawodawczego, sformułowany na tle uregulowanego w art. 23 specustawy drogowej odesłania do rozdziału 6 działu III u.g.n. w zakresie prawa żądania zwrotu części nieruchomości przejętej na podstawie specustawy drogowej, jeżeli ta część okazała się zbędna dla realizacji celu publicznego. Pominięciem ustawodawczym jest m.in. sytuacja, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny z perspektywy norm konstytucyjnych. W orzecznictwie Trybunału ukształtowało się przekonanie, że w razie dokonania regulacji częściowej o niepełnym charakterze możliwe jest zakwestionowanie zakresu takiej regulacji, w szczególności rozważenie jej połączalności z zasadą równości. W przypadku aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego, Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować. W takim wypadku Trybunał rozstrzyga zatem, czy w przepisach obowiązującego aktu normatywnego nie brakuje unormowań istotnych w kontekście standardów ustawy zasadniczej (postanowienie TK z 14 lipca 2009 r., sygn. akt SK 2/08; zob. też wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00; 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03). Ustawodawcy przysługuje wprawdzie swoboda wyboru stosunków społecznych, podlegających regulacji w danej ustawie oraz swoboda w zakresie sposobu unormowania tych stosunków. Jednakże, jeśli ustawodawca podjął decyzje dotyczące zakresu i sposobu regulacji ustawowej, winna być ona dokonana z poszanowaniem wymogów konstytucyjnych (zob. wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. akt SK 9/08).

2. *Ratio* specustawy drogowej było stworzenie warunków prawnych umożliwiających sprawną i szybką realizację inwestycji drogowych, m.in. poprzez uproszczony tryb przejmowania nieruchomości niezbędnych na ten cel. Ustawa ta w żadnym z przepisów nie reguluje kwestii związanych ze zwrotem lub alternatywnym wykorzystaniem nieruchomości bądź ich części, które nie zostały wykorzystane na realizację inwestycji drogowej. Nie zawiera też bezpośredniego odesłania do ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie unormowanych w tej ustawie reguł dotyczących zwrotu nieruchomości, jak również odesłania generalnego do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami w sprawach w specustawie nieuregulowanych.

Odesłanie zawarte w art. 23 specustawy ogranicza się do spraw nieuregulowanych w rozdziale, w którym przepis ten jest zawarty – rozdziale 3 „Nabywanie nieruchomości pod drogi”. Tym samym odesłanie znajduje zastosowanie jedynie wówczas, gdy dana okoliczność faktyczna nie została uregulowana w tej jednostce systematyzacyjnej ustawy i ma związek z jej przedmiotem. Wobec faktu, że w rozdziale 3 brak jest regulacji określających zasady i tryb zwrotu nieruchomości przejętych na podstawie przepisów specustawy drogowej, sądy administracyjne odmawiają stosowania art. 136 i n. u.g.n. do nieruchomości nabytych na podstawie specustawy drogowej. Jednocześnie zastrzegają, jak to uczynił NSA w sprawie skarżących, że przejęcie nieruchomości w trybie art. 12 specustawy drogowej nosi znamiona wyłączenia w znaczeniu konstytucyjnym. Zbyt wąski zakres odesłania z art. 23 jest więc przyczyną niedopuszczalności zwrotu na podstawie przepisów działu III rozdziału 6 u.g.n. nieruchomości przejętych wskutek wydania decyzji o lokalizacji drogi publicznej.

Taki sposób interpretacji art. 23 jest powszechnie podzielany w orzecnictwie sądów administracyjnych i w doktrynie. W wyroku NSA z 25 maja 2016 r. (sygn. akt I OSK 1975/14) sąd uznał, że: „przepis ten zawiera normę o charakterze odsyłającym, zgodnie z którą do spraw nieuregulowanych w rozdziale 3 ustawy «Nabywanie nieruchomości pod drogi» stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zdaniem składu orzekającego w niniejszej sprawie, przepis ten odsyła do wszystkich przepisów GospNierU [ustawy o gospodarce nieruchomościami – dopisek K.D.], jednak zakres odesłania winien uwzględniać cel regulacji, do której ma mieć zastosowanie. Treść powyższego przepisu wyraźnie wskazuje, iż przepisy GospNierU mają zastosowanie tylko do stanów faktycznych związanych z nabywaniem nieruchomości pod drogi i tylko w tym zakresie gdy dana okoliczność faktyczna nie może być poddana regulacji ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. [...] Nie można na podstawie wskazanego wyżej art. 23 u.z.r.i.d. [specustawy drogowej – dopisek K.D.] do nieruchomości nabytych na podstawie omawianej ustawy zastosować art. 136 GospNierU regulującego kwestię zwrotu wyłączonych nieruchomości. Art. 136 GospNierU wskazuje, że nieruchomość wyłączona na rzecz Skarbu Państwa podlega zwrotowi poprzedniemu właścicie-

lowi lub jego spadkobiercy, jeżeli stała się zbędna na cel, jaki określono w decyzji o wywłaszczeniu. Przepis powyższy odnosi się do przypadków wywłaszczenia nieruchomości na podstawie GospNierU. Ponadto w art. 216 GospNierU ustawodawca rozszerzył stosowanie przepisów dotyczących zwrotu nieruchomości o nieruchomości nabyte i przejęte na rzecz Skarbu Państwa lub nabyte na rzecz Skarbu Państwa albo gminy, na podstawie enumeratywnie wymienionych w tym artykule przepisów prawa”. W związku z powyższym sądy wykluczyły, aby w drodze wykładni sądowej rozszerzać stosowanie instytucji zwrotu nieruchomości na nieruchomości, które nie zostały wywłaszczone (zob. zgodne w tym zakresie orzecznictwo: wyrok NSA z 5 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 1225/13, wyrok NSA z 18 marca 2015 r. sygn. akt I OSK 1698/13, wyrok WSA w Krakowie z 22 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/KR 181/10, a także poglądy nauki: M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*, Warszawa 2009, s. 286).

3. Sejm stoi na stanowisku, że rozstrzygany problem konstytucyjny, a więc kwestia zgodności art. 23 specustawy drogowej we wskazanym zakresie z przedstawionymi wyżej wzorcami konstytucyjnymi musi zostać poprzedzona ustaleniem, czy przejęcie nieruchomości na podstawie specustawy drogowej powoduje skutki tożsame z konstytucyjnym pojęciem wywłaszczenia.

W pierwotnym brzmieniu specustawa drogowa regulowała szczególnie przypadek postępowania wywłaszczeniowego. Wywłaszczenie następowało na podstawie decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości wydawanej na podstawie art. 15. Artykuł ten obowiązywał do 16 grudnia 2006 r. Wówczas został uchylony przez ustawę z 18 października 2006 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 220, poz. 1601). Do tego momentu regulacja miała charakter szczególny względem ustawy o gospodarce nieruchomościami, a w nieuregulowanym w art. 15 zakresie odsyłała do ustawy o gospodarce nieruchomościami za pośrednictwem art. 23. Jeden i drugi przepis umiejscowiony był w tym samym rozdziale 3. Odesłanie dotyczyło m.in. kwestii zwrotu nieruchomości niewykorzystanych na cel publiczny określony w decyzji o wywłaszczeniu.

Przywołana ustawa nowelizująca specustawę drogową z 16 grudnia 2006 r. wprowadziła rozwiązanie prawne, zgodnie z którym nieruchomość przechodziła na własność publiczną (zostawała przejęta) z mocy prawa (a nie na podstawie decyzji) w granicach linii rozgraniczającej pas drogowy, z chwilą, gdy decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi stawała się ostateczna (art. 12 ust. 4). Mechanizm przejmowania prywatnej nieruchomości z mocy prawa został utrzymany po wejściu w życie kolejnej nowelizacji specustawy drogowej, tj. ustawy z 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 154, poz. 958). Skutek taki następował wraz z uzyskaniem statusu decyzji ostatecznej przez decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej:

„Nieruchomości lub ich części, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 6, stają się z mocy prawa: 1) własnością Skarbu Państwa w odniesieniu do dróg krajowych, 2) własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych – z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna” (znowelizowany art. 12 ust. 4 w brzmieniu obowiązującym od 10 września 2008 r.). Po wskazanych nowelizacjach art. 12 specustawy drogowej z lat 2006 i 2008 sądownictwo administracyjne stanęło na stanowisku, że nie jest już dopuszczalne traktowanie przewidzianego w tym przepisie trybu nabycia własności nieruchomości jako wyłączenia, a w konsekwencji stosowania do przejętych nieruchomości przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami o zwrocie nieruchomości niewykorzystanych na cel publiczny.

Wobec tak ukształtowanej normy prawnej, która została zakwestionowana w skardze konstytucyjnej, Sejm zajmuje następujące stanowisko. W ocenie Sejmu przejęcie nieruchomości w trybie art. 12 ust. 4 specustawy drogowej mieści się w konstytucyjnym pojęciu wyłączenia określonym w art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej. Dokonywane jest ono na wniosek podmiotu publicznoprawnego na realizację celu publicznego, polega na pozbawieniu praw do nieruchomości i odbywa się za odszkodowaniem. Irrelevantny z punktu widzenia Konstytucji jest tryb jego dokonania – tj. utrata własności z mocy prawa, a nie na podstawie decyzji administracyjnej – przesądza w aktualnym stanie prawnym o niemożliwości zastosowania do takiej nieruchomości przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczących zwrotu nieruchomości niewykorzystanych na cel publiczny. W konsekwencji osoby wyłączone w rozumieniu konstytucyjnym nie mają możliwości skorzystania z przyznanych im przez ustawę zasadniczą gwarancji ochrony ich praw. Z uwagi na treść art. 23 specustawy drogowej taka ewentualność jest przewidziana jedynie dla gruntów wyłączonych w trybie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także przejętych lub nabytych na podstawie aktów prawnych wymienionych w art. 216 u.g.n.

„TK przyjmuje istnienie swojej kognicji, gdy badane unormowanie nie odnosi się do wszystkich przypadków, do których zgodnie z zasadami konstytucyjnymi powinno się odnosić. Jak trafnie zauważono, w takiej sytuacji «pozytywny wynik badania kognicji zawsze jest jednocześnie dowodem niekonstytucyjności poddanego kontroli pominięcia legislacyjnego» (zob. zd. odrębne sędzi M. Pyziak-Szafnickiej do wyr. TK z 13.6.2011 r., SK 41/09, OTK-A 2011, Nr 5, poz. 40)” (L. Bosek, M. Wild, *Komentarz do art. 79 [w:] Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz, Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb. 55–58). W ocenie Sejmu na tle regulacji art. 23 specustawy drogowej zasadny jest zarzut niekonstytucyjnego pominięcia legislacyjnego, polegającego na braku normy odsyłającej do odpowiedniego stosowania przepisów o zwrocie wyłączonych nieruchomości do nieruchomości przejętych na podstawie specustawy drogowej. W orzeczni-

ctwie Trybunału Konstytucyjnego wyraźnie wyartykułowana została konstytucyjna zasada zwrotu nieruchomości zbędnej na cele wyłączenia, stanowiąca konsekwencję *a contrario* normy art. 21 ust. 2 Konstytucji (zob. wyroki TK: z 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05; z 13 grudnia 2012 r., sygn. akt P 12/11; z 12 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 39/15). Obowiązkiem ustawodawcy jest wprowadzenie regulacji dopuszczającej zwrot nieruchomości, gdy nie zostanie ona wykorzystana na cel publiczny, który był przesłanką jej wyłączenia. W przypadku art. 23 nie można mówić o zaniechaniu ustawodawczym, a więc o świadomym nieuregulowaniu oznaczonej materii z zakresu stosunków społeczno-gospodarczych. Pominięcie ustawodawcze rozumiane jest jako wprowadzenie regulacji niepełnej. Trybunał, dopuszczając możliwość oceny konstytucyjności pominięć prawodawczych, wskazuje, że w ramach kontroli konstytucyjności oceniana jest zawsze pełna treść normatywna kwestionowanego przepisu. Dopuszczalne jest zatem badanie również braków pewnych elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia regulacji konstytucyjnej (zob. przykładowo orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95, oraz wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04). Określona regulacja może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne z punktu widzenia przedmiotu i celu tej regulacji (zob. postanowienie TK z 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09). Aktualna treść art. 23 specustawy drogowej została pozostawiona w niezmienionym brzmieniu mimo zmiany jej otoczenia normatywnego, co w ocenie Sejmu stanowi niezamierzone, a konstytucyjnie wadliwe pominięcie ustawodawcze. Zakres odesłania do ustawy o gospodarce nieruchomościami jest niepełny (zbyt wąski) w stosunku do nakazu wynikającego z normy konstytucyjnej, jaką można dekodować z art. 21 ust. 2 Konstytucji. W myśl tej normy, nieruchomości przejęte przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego dla realizacji celu publicznego w okolicznościach świadczących o istnieniu tzw. przymusu wyłączeniowego, a więc w sytuacji, w której nie można mówić o w pełni swobodnym kształtowaniu i wyrażeniu woli dotychczasowego właściciela nieruchomości, powinny zostać mu zwrócone, jeżeli nie doszło do realizacji tego celu.

Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 23 specustawy drogowej w zakresie, w jakim wyłącza on możliwość odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 6 działy III ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. 2018, poz. 2204, ze zm.) do nieruchomości przejętych na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych **jest niezgodny** z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

4. Kolejny zarzut dotyczy naruszenia przez zaskarżony przepis zasady równości i równej ochrony praw majątkowych (art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji). Punktem wyjścia do weryfikacji, czy doszło do naruszenia praw skarżących jest ugruntowany w orzecznictwie TK pogląd, że zgodnie z przywołanymi zasadami

wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą relewantną w równym stopniu, mają być traktowane równo, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (zob. orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87). Rodzi to obowiązek ustawodawcy, by przyznając jednostkom uprawnienia, nie określał kręgu beneficjentów w sposób arbitralny, ale kierował się określoną cechą, którą można uznać za istotną (zob. wyrok TK z 7 kwietnia 2003 r., sygn. akt P 7/02). Odstąpienie od zasady równego traktowania (także w odniesieniu do równej ochrony prawa własności i innych praw majątkowych) jest możliwe, jeżeli kryterium różnicowania jest merytorycznie uzasadnione i sprawiedliwe, a nie dowolne albo wręcz przypadkowe. W ocenie Sejmu z taką sytuacją mamy do czynienia w sprawie.

Za cechę relewantną, opisującą sytuację podmiotów prawa, należy uznać przejęcie własności nieruchomości (wywłaszczenie w ujęciu konstytucyjnym) na cel publiczny i niezrealizowanie tego celu w określonym czasie. Dwie grupy podmiotów, które znalazły się w takiej sytuacji, zostały potraktowane odmiennie w zależności od formy przejęcia własności. Jedna grupa, której własność została wywłaszczona na podstawie decyzji wywłaszczeniowej, ma prawo żądać zwrotu niewykorzystanej na cel publiczny nieruchomości, zaś druga grupa, której własność przeszła na podmiot publiczny z mocy prawa, jako dalszy skutek wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, takiej możliwości jest pozbawiona.

W ocenie Sejmu kryterium różnicowania nie pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią zaskarżonego przepisu, gdyż jedna i druga uregulowana sytuacja dotyczy odjęcia własności na cel publiczny. Ponieważ nie sposób stwierdzić, jakiemu celowi to różnicowanie miałyby służyć, nie można również ustalić, czy pozostaje ono w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania. Niewątpliwie jednak kryterium różnicowania nie znajduje uzasadnienia w innych wartościach, zasadach czy normach konstytucyjnych, które uzasadniałyby odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Analizując kontekst systemowy zmian prawa, w związku z którym doszło do opisywanej nierówności, nie sposób stwierdzić, by była to celowa, intencjonalna decyzja ustawodawcy. W istocie stanowiła ona „efekt uboczny” zmian przepisów inwestycyjnych o charakterze technicznym, która doprowadziła do ukształtowania się w orzecznictwie sądowym nowej normy prawnej zakazującej zwrotu niewykorzystanych nieruchomości.

Mając powyższe na względzie, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 23 specustawy drogowej w zakresie, w jakim wyłącza on możliwość odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 6 działu III ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. 2018, poz. 2204, ze zm.) do nieruchomości przejętych na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych **jest niezgodny** z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Bibliografia

- Bosek L., Wild M., *Komentarz do art. 79 Konstytucji* [w:] *Konstytucja RP, t. I, Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, 2016, Legalis.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw* [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzeciński, Warszawa 2000.
- Jamróż L., *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011.
- Kulig A. [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014.
- Wolanin M., *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*, Warszawa 2009.