



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 8 listopada 2021 r.

Pozycja 54

WYROK

z dnia 30 czerwca 2021 r.

Sygn. akt SK 37/19*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bartłomiej Sochański – przewodniczący
Stanisław Piotrowicz
Justyn Piskorski
Wojciech Sych
Michał Warciński – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 30 czerwca 2021 r., skargi konstytucyjnej A.R. i T.R. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 216 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782, ze zm.) w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III tej ustawy o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. Nr 80, poz. 721, ze zm.), z art. 2, art. 64 ust. 1-3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 23 ustawy z 10 kwietnia 2003 r. powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim ogranicza odesłanie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami tylko do spraw nieuregulowanych w rozdziale 3 ustawy z 10 kwietnia 2003 r., z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 23 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1363 oraz z 2021 r. poz. 784) rozumiany w ten sposób, że nie stanowi o nakazie odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 6, działu III ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 oraz z 2021 r. poz. 11 i 234), jest niezgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 6 lipca 2021 r. w Dz. U. poz. 1228.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. A.R. i T.R. (dalej: skarżący) wnieśli 8 lutego 2019 r. (data nadania) skargę konstytucyjną o stwierdzenie niezgodności: 1) art. 216 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782, ze zm.; dalej: u.g.n.) w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6, działu III tej ustawy o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. Nr 80, poz. 721, ze zm.; dalej: specustawa), z art. 2, art. 64 ust. 1-3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji, 2) art. 23 specustawy w zakresie, w jakim ogranicza odesłanie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami tylko do spraw nieuregulowanych w jej rozdziale 3, z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Jednocześnie skarżący wnieśli o stwierdzenie, że art. 216 ust. 1 u.g.n. jest niezgodny z art. 2, art. 64 ust. 1 i 3, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także o stwierdzenie, że art. 23 specustawy jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji.

1.1. Wykonując zarządzenie sędziego TK z 9 kwietnia 2019 r., skarżący uzupełnili braki formalne skargi w piśmie z 23 kwietnia 2019 r.

1.2. Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującym stanem faktycznym:

Decyzją Prezydenta W. z 10 czerwca 2009 r. o ustaleniu lokalizacji drogi dla inwestycji polegającej na budowie ul. [...], utrzymaną w mocy decyzją Wojewody z 11 września 2009 r., wywłaszczona została nieruchomość skarżących położona przy ul. [...].

W piśmie z 24 listopada 2014 r. skarżący złożyli wniosek o zwrot części wywłaszczonej nieruchomości, argumentując, że ta część jest zbędna na cel, dla którego nastąpiło wywłaszczenie, i organ zamierza ją wykorzystać na inny cel. Postanowieniem z 31 grudnia 2014 r. Prezydent W. przekazał wniosek skarżących Wojewodzie. Z kolei Wojewoda postanowieniem z 19 stycznia 2015 r. wyznaczył Starostę O. jako organ właściwy do załatwienia niniejszej sprawy.

Decyzją z 6 lipca 2015 r. Starosta O. umorzył w całości postępowanie w sprawie zwrotu powyższej nieruchomości, ustalając, że nie zostały spełnione ustawowe przesłanki zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

Decyzją z 25 września 2015 r., wydaną w postępowaniu odwoławczym, Wojewoda uchylił zaskarżoną decyzję Starosty O. w całości i orzekł o odmowie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, ze względu na brak przesłanki zbędności wywłaszczonego gruntu dla realizacji celu wywłaszczenia. Powyższą decyzję skarżący zaskarżyli do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Wojewódzki sąd administracyjny wyrokiem z 16 marca 2016 r. uchylił zaskarżoną decyzję i poprzedzającą ją decyzję Starosty O. Na powyższy wyrok skargę kasacyjną złożyło Miasto W.

Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) wyrokiem z 12 września 2018 r. uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę.

1.3. Jako ostateczne orzeczenie w sprawie skarżący wskazali wyrok NSA z 12 września 2018 r. W ocenie skarżących, orzeczenie to wywołało trwały skutek prawny. Sąd ostatecznie orzekł o braku możliwości zwrotu części wywłaszczonej nieruchomości.

1.4. Przedmiotem zaskarżenia jest art. 23 specustawy oraz art. 216 ust. 1 u.g.n. Art. 23 specustawy odsyła do przepisów o gospodarce nieruchomościami tylko w zakresie rozdziału 3, noszącego tytuł „Nabywanie nieruchomości pod drogi”. Z tego względu, w ocenie skarżących, nie można na jego podstawie stosować art. 136 u.g.n., który reguluje kwestię zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, ale odnosi się wyłącznie do innych trybów wywłaszczenia. Z kolei art. 216 u.g.n. jest przepisem szczególnym i nie podlega interpretacji rozszerzającej. Wymienione w nim enumeratywnie przepisy poszczególnych ustaw stanowią katalog zamknięty. Z tego względu podstawowym zarzutem skarżących jest „[p]ominięcie specustawy drogowej w katalogu ustaw wymienionych w art. 216 u.g.n. oraz ograniczanie odesłań do ustawy o gospodarce nieruchomościami do Rozdziału 3 specustawy drogowej wyrażonej w art. 23 [ustawy o inwestycjach drogowych]” (skarga, s. 13).

Zdaniem skarżących, zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ukształtowało się jednolite stanowisko w kwestii wykładni art. 216 u.g.n. Przyjmuje się, że przepis ten należy interpretować literalnie. Z tego względu, na jego podstawie, dopuszczalny jest zwrot nieruchomości nabytych lub przejętych jedynie na podstawie przepisów ustaw enumeratywnie wymienionych w jego treści. W ocenie skarżących, regulacja tego przepisu się zmieniała. Był on także poddawany analizom w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, co skutkowało rozszerzeniem katalogu przepisów zawartych w jego treści.

Zdaniem skarżących, regulacja ta stanowi naruszenie zasad zaufania do państwa i stanowiącego przez nie prawa, sprawiedliwości społecznej oraz ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji), ochrony własności (art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji), proporcjonalności (art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji), a także równości i zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji).

1.5. Uzasadniając postawione zarzuty, skarżący zauważyli, że obowiązujące przepisy, w sytuacji takiej jak skarżących, nie tworzą realnego instrumentu zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, gdy stała się ona (lub jej część) zbędna dla realizacji celu publicznego. Tymczasem, z porównania konstrukcji decyzji wywłaszczeniowej i decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wynika, że procedura określona w ustawie o inwestycjach drogowych ma wszystkie cechy charakterystyczne dla wywłaszczenia *sensu stricto*. Ustawodawca różnicuje zatem sytuację prawną byłych właścicieli nieruchomości. Stanowi to naruszenie zasady równości wobec prawa oraz zakazu dyskryminacji w życiu politycznym, gospodarczym czy społecznym. W ocenie skarżących, powinna istnieć możliwość zwrotu nieruchomości wywłaszczonej w każdym wypadku, gdy nieruchomość stała się zbędna na cele wywłaszczenia, niezależnie od jego trybu. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, skarżący zauważyli, że z art. 21 ust. 2 Konstytucji wynika, że wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie na cele publiczne. Niezbędne jest zatem wystąpienie nierozzerwalnego związku pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy. Jednocześnie należy szeroko pojmować konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia.

W ocenie skarżących, art. 23 specustawy budzi wątpliwości interpretacyjne. W literaturze pojawia się pogląd, że przepis ten należy interpretować szeroko. W przeciwnym razie dochodzi do naruszenia zasady praworządnego państwa oraz ochrony praw nabytych (art. 2

Konstytucji). Skoro sama ustawa o inwestycjach drogowych odsyła w kwestiach nieuregulowanych do u.g.n., to właśnie w przepisach tej ustawy należy poszukiwać rozwiązań dotyczących zwrotu nieruchomości wywłaszczonych. Takie stosowanie prawa urzeczywistniałoby zasadę sprawiedliwości społecznej oraz zasadę równego traktowania. W sytuacji skarżących doszło natomiast do naruszenia prawa do równego traktowania (art. 32 Konstytucji) w ochronie własności (art. 64 Konstytucji).

Skarżący przypomnieli także o wynikających z art. 21 Konstytucji: zakazie wykorzystywania nieruchomości na cele inne niż określone w decyzji wywłaszczeniowej oraz nakazie zwrotu nieruchomości, jeżeli stała się ona zbędna do realizacji określonego celu publicznego. Nieuwzględnienie w art. 216 u.g.n. ustawy o inwestycjach drogowych prowadzi do niesprawiedliwej dyskryminacji i nierównego traktowania jej adresatów oraz narusza zasadę proporcjonalności. Nie można uzasadniać tych naruszeń szczególnymi celami realizowanymi przez ustawę o inwestycjach drogowych, w postaci zwiększenia efektywności w budowie dróg. W tym kontekście skarżący stawiają pytanie, „czy inwestycja drogowa, która została już zrealizowana i obejmuje jedynie części wywłaszczonej nieruchomości uzasadnia uniemożliwienie zwrotu tej części nieruchomości, która stała się irrelevantna dla celu publicznego” (skarga, s. 6).

Powołując się na art. 64 ust. 2 Konstytucji, skarżący podnieśli, że ochrona podmiotowego prawa własności powinna być dla wszystkich równa. Jednocześnie, w świetle art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, organy państwa mogą stosować jedynie takie środki, które są niezbędne do osiągnięcia wyznaczonego celu. W związku z tym, pozbawienie prawa własności dla celów publicznych powinno obejmować tylko tę część nieruchomości, na której cel publiczny zostanie ostatecznie zrealizowany. Wywłaszczenie należy bowiem traktować jako środek *ultima ratio*. Uniemożliwienie zwrotu niewykorzystanych na cel publiczny nieruchomości jest nieracjonalne i społecznie niesprawiedliwe. Ponadto, może stanowić podstawę do nadużyć. Korzystanie z trybu ustawy o inwestycjach drogowych może stanowić instrument wywłaszczenia nieruchomości w znacznie większym zakresie, niż jest to konieczne dla celów publicznych.

1.6. Postanowieniem TK z 29 maja 2019 r., sygn. Ts 22/19, niniejszej skardze konstytucyjnej został nadany dalszy bieg.

2. W piśmie z 3 sierpnia 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) zgłosił udział w postępowaniu i wniósł o stwierdzenie, że art. 216 ust. 1 u.g.n. w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6, działu III u.g.n. o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie ustawy o inwestycjach drogowych, jest niezgodny z art. 64 ust. 1-3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji, a art. 23 specustawy w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie przepisów rozdziału 6, działu III u.g.n. do nieruchomości nabytych na podstawie ustawy o inwestycjach drogowych, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 2 i z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

W piśmie z 2 października 2019 r. Rzecznik przedstawił uzasadnienie swojego stanowiska.

2.1. W ocenie Rzecznika, zarzut sformułowany przez skarżących może być przedmiotem konstytucyjnej kontroli jako zarzut tzw. pominięcia prawodawczego, polegającego na zbyt wąskim określeniu zakresu zastosowania normy prawnej. Jednocześnie tak postawiony zarzut można skierować zarówno wobec art. 216 u.g.n., jak i art. 136 ust. 3 u.g.n. W sprawie skarżących organy administracji oraz sądy administracyjne odnosiły się głównie do treści art. 216 u.g.n. i na tej podstawie oddaliły ich żądania. W tej sytuacji, to właśnie art. 216

u.g.n., a raczej zbyt wąsko ukształtowany jego zakres zastosowania, jest właściwie wskazanym przedmiotem postępowania.

Odnosząc się do zaskarżenia art. 23 specustawy, Rzecznik zwrócił uwagę, że w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalił się taki sposób rozumienia tej regulacji, że wynika z niej zakaz zwracania nieruchomości wywłaszczonych w trybie tej ustawy. Z literalnego brzmienia tego przepisu dopuszczalna byłaby, zdaniem Rzecznika, wykładnia prowadząca do przeciwnego rezultatu. Niemniej, skoro orzecznictwo nadało art. 23 specustawy dodatkową treść i taka wykładnia jest utrwalona podczas stosowania prawa, to przepis ten może stanowić samoistny przedmiot kontroli konstytucyjnej.

2.2. Dokonując analizy zgodności zaskarżonych przepisów z wzorcami kontroli, Rzecznik zwrócił uwagę na ewolucję procedur realizacji inwestycji drogowych. W szczególności Rzecznik podkreślił, że forma tzw. decyzji zintegrowanej (decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych) została wprowadzona do ustawy o inwestycjach drogowych dopiero w wyniku jej nowelizacji. Pierwotnie elementem procedury inwestycyjnej była klasyczna decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości. Zwrot niewykorzystanych nieruchomości następował na podstawie art. 136 ust. 3 u.g.n.

Następnie Rzecznik przedstawił zakres i treść gwarancji wynikających z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia wykracza poza ramy i znaczenie nadane temu pojęciu w ustawach zwykłych. Jego forma ma charakter wtórny. Może ono następować m.in. w formie decyzji indywidualnych, w drodze dokonania dwustronnej czynności prawnej, ze skutkiem *ex lege* lub jako skutek innego zdarzenia prawnego. Podstawowe znaczenie ma sama istota wywłaszczenia, na którą składają się: 1) pozbawienie własności podmiotu prawa prywatnego, 2) na rzecz podmiotu publicznego, 3) które ma charakter przymusowy, 4) następuje na cel publiczny i 5) za odszkodowaniem. W ocenie Rzecznika, przejęcie nieruchomości w trybie art. 12 ust. 4 ustawy o inwestycjach drogowych mieści się w konstytucyjnym pojęciu wywłaszczenia. Osoby wywłaszczone korzystają zatem z przyznanych przepisem art. 21 ust. 2 Konstytucji gwarancji ochrony ich praw. Sądy administracyjne podczas stosowania prawa pozbawiają jednak pewną kategorię osób wywłaszczonych prawa do odzyskania ich dawnej własności w sytuacji, gdy planowana inwestycja publiczna nie zostanie zrealizowana. Odpowiedniego trybu nie przewiduje bowiem ani ustawa o inwestycjach drogowych, ani u.g.n. Jest to, zdaniem Rzecznika istota problemu konstytucyjnego.

Z art. 21 ust. 2 Konstytucji wynika, poza prawem do odszkodowania i koniecznością występowania niezbędności własności prywatnej dla celu publicznego, konstytucyjna zasada zwrotu własności zbędnej na cele wywłaszczenia. Zasadzie tej odpowiada obowiązek ustawodawcy ustanowienia odpowiedniej regulacji w tym zakresie. Konstytucyjne gwarancje rozciągają się w czasie do momentu zrealizowania celu wywłaszczenia. Dopiero wówczas można ocenić, czy wywłaszczenie dochowało konstytucyjnego standardu, w tym m.in. czy cel wywłaszczenia w rzeczywistości nie okazał się pozorny lub fikcyjny albo czy następnie nie uległ dezaktualizacji. Procedury, które ustanawia ustawodawca, powinny dawać możliwość weryfikacji, czy własność odebrana jednostce była niezbędna, oraz zapewnić efektywność zwrotu niewykorzystanej nieruchomości.

Zdaniem Rzecznika, z art. 21 ust. 2 Konstytucji wypływa „konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki do odzyskania własności odebranej w warunkach niespełniających warunków legalnego (konstytucyjnego) wywłaszczenia” (pismo Rzecznika, s. 15). Prawo to podlega ograniczeniom na zasadach ogólnych, określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Odnosząc się do tzw. testu proporcjonalności, Rzecznik doszedł do wniosku, że należy przeprowadzać go *in concreto*. Należy jednak wziąć pod uwagę, z jednej strony swobodę regulacyjną ustawodawcy, a z drugiej wyjątkowy charakter wywłaszczenia, jako środka *ultima ratio*. Zdaniem Rzecznika, wyłączając możliwość zwrotu nieruchomości przejętych w trybie

ustawy o inwestycjach drogowych, ustawodawca wykroczył poza granice dopuszczalnego ograniczenia konstytucyjnego prawa do zwrotu nieruchomości zbędnej na cele wyłączenia.

2.3. Oceniając zgodność z Konstytucją art. 216 u.g.n., Rzecznik podkreślił, że przepis ten jest rozumiany w sposób ścisły. Zawiera on zamknięty katalog wypadków wyłączenia *sensu largo*, w których można stosować przepisy o zwrocie wyłączonych nieruchomości. Skoro w przepisie tym nie została wymieniona ustawa o inwestycjach drogowych, to nie można stosować procedury zwrotu do wypadków wyłączenia dokonanych w trybie tej ustawy.

Wyłączenie możliwości zwrotu nieruchomości wyłączonej w trybie ustawy o inwestycjach drogowych stanowi pozbawienie ochrony konstytucyjnego prawa majątkowego i jest niezgodne z art. 64 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie można bowiem wskazać żadnego racjonalnego uzasadnienia wprowadzenia przez ustawodawcę zakazu zwracania nieruchomości zbędnych na potrzeby budowy dróg publicznych. Uzasadnieniem tego zakazu nie może być ani szczególnie status dróg publicznych, ani konieczność zachowania porządku publicznego, ani zakaz obrotu nieruchomościami będącymi własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. W ocenie Rzecznika, zakaz ten jest ubocznym i przypadkowym rezultatem upraszczania procedur inwestycyjnych. Jest on także sprzeczny z poczuciem sprawiedliwości. Niemożność wskazania celu, jakiemu ma służyć ograniczenie praw konstytucyjnych, pociąga za sobą brak możliwości przeprowadzenia testu proporcjonalności.

Procedura wyłączenia dokonywanego na podstawie ustawy o inwestycjach drogowych ma postać kwalifikowaną względem wyłączenia klasycznego. Tym większe znaczenie powinny mieć mechanizmy chroniące przed nadużywaniem tej instytucji.

2.4. Wyłączenie możliwości zwrotu zbędnej nieruchomości wyłączonej w trybie ustawy o inwestycjach drogowych stanowi naruszenie zasady równej ochrony praw majątkowych i wobec tego jest niezgodne z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 2 i w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika, w tej sprawie system prawny inaczej traktuje podmioty charakteryzujące się taką samą cechą relewantną, prawnie istotną, a zróżnicowanie to nie znajduje należytego konstytucyjnego uzasadnienia. Cechą relewantną jest wyłączenie na cel publiczny i niezrealizowanie tego celu w określonym czasie. Powstaje wówczas uprawnienie majątkowe o zwrotne nabycie własności (na podstawie art. 21 ust. 2 Konstytucji). W tej kategorii podmiotów uprawnionych doszło właśnie do odmiennego potraktowania wyłącznie ze względu na formę odjęcia własności.

2.5. Zdaniem Rzecznika, orzeczenie o niezgodności z Konstytucją art. 216 u.g.n. mogłoby rozwiązać problem konstytucyjny. Rzecznik odniósł się jednak do art. 23 specustawy ze względu na podkreślaną w orzecznictwie samoistność zakazu zwrotu wyinterpretowaną z tego właśnie przepisu. W ocenie Rzecznika, taka wykładnia nie jest prawidłowa. Przeciętny adresat normy prawnej wynikającej z art. 23 specustawy nie jest w stanie odczytać tego przepisu w sposób, w jaki stosują go sądy administracyjne. Przepis ten stanowi zatem swoistą pułapkę na adresata. Narusza zasadę określoności przepisów ograniczających korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw. Z tego względu jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 2 Konstytucji. Rzecznik zarzuca tej regulacji naruszenie zasady racjonalności ustawodawcy *sensu largo*, a także „legislacyjną nieprzyzwoitość”, ze względu na nagromadzenie w jednym przepisie wielu wad: 1) do pozbawienia konstytucyjnego prawa doszło właściwie przypadkowo, 2) na podstawie normy

z gruntu nieracjonalnej, 3) dotknęło arbitralnie dobranej grupy adresatów, 4) sam zakaz realizacji określonych praw podmiotowych jest przed uprawnionymi „ukryty”.

Oceniając art. 23 specustawy przez pryzmat skutków tego przepisu, to należy odnieść do tego przepisu argumentację przedstawioną podczas oceny zgodności z konstytucją art. 216 u.g.n. Z tego względu, zdaniem Rzecznika, art. 23 ustawy o inwestycjach drogowych narusza zasadę równości i jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2, w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3. W piśmie z 14 listopada 2019 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Zdaniem Prokuratora, postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: otpTK) z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

W związku z rozbieżnością wzorców kontroli wskazanych przez skarżących w odniesieniu do art. 23 ustawy o inwestycjach drogowych, Prokurator przyjął, że skarżący wnoszą o zbadanie zgodności tego przepisu z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Jednocześnie Prokurator zaznaczył, że w kompetencjach Rzecznik nie ma rozszerzenia granic skargi poprzez dodanie dodatkowych, związkowych wzorców kontroli.

3.1. Prokurator przedstawił orzecznictwo Trybunału wskazujące różnice między pominięciem prawodawczym a zaniechaniem ustawodawczym. W szczególności Prokurator zwrócił uwagę na niebezpieczeństwa związane ze zbyt pochopnym wykorzystywaniem instytucji pominięcia prawodawczego. Może ono prowadzić do wkroczenia przez Trybunał w uprawnienia władzy ustawodawczej. W ocenie Prokuratora, należy z dużą ostrożnością podchodzić do możliwości kontrolowania przez Trybunał treści pozostawionych poza regulacją prawną. Takie sytuacje należy traktować jako wyjątki i w razie wątpliwości rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych.

Odnosząc się do pierwszego zarzutu, Prokurator stwierdził, że art. 216 u.g.n. jest przepisem przejściowym. Reguluje on wpływ nowego unormowania na stosunki powstałe pod działaniem ustaw dotychczasowych. W przepisie tym wyszczególniono jedynie akty prawne uchwalone przed wejściem w życie u.g.n. Na poziomie Konstytucji nie istnieje nakaz uregulowania w art. 216 ust. 1 u.g.n. kwestii związanych ze zwrotem nieruchomości wywłaszczonych na podstawie ustaw przyjętych już po uchwaleniu u.g.n. Brak wskazania ustawy o inwestycjach drogowych w tym przepisie nie stanowi pominięcia prawodawczego. Jest to zamierzone, świadome i prawidłowe z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej działanie ustawodawcy.

Z tego względu postępowanie w zakresie badania zgodności z Konstytucją art. 216 ust. 1 u.g.n. podlega umorzeniu, gdyż zarzut skarżących dotyczy zaniechania ustawodawczego.

3.2. W kontekście drugiego zarzutu, Prokurator zauważył, że z art. 79 ust. 1 Konstytucji wynikają ograniczenia wskazywania w skardze konstytucyjnej wzorców kontroli. Mogą to być jedynie te przepisy konstytucyjne, z których treści można wyprowadzić publiczne prawo podmiotowe. Samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej nie mogą być zasady konstytucyjne. Dopuszczalne jest jedynie ich powołanie jako jednego z elementów wzorca kontroli.

Ponadto do formalnych wymogów skargi konstytucyjnej należy m.in. wskazanie, która konstytucyjna wolność lub które konstytucyjne prawo skarżącego, i w jaki sposób, zostały naruszone, a także uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub wskazanym konstytucyjnym prawem skarżącego, z powoła-

niem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu. W tym zakresie Trybunał nie może działać z urzędu. Stosowanie zasady *falsa demonstratio non nocet* powinno być uzależnione od istoty sprawy ustalonej na podstawie treści argumentacji przedstawionej przez skarżącego. Argumenty te powinny być konkretne i przekonujące, ze względu na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa. Działanie Trybunału nie może zmierzać do sanowania uchybień formalnych skargi.

Odnosząc się do drugiego zarzutu, Prokurator zauważył, że skarżący przedstawiają łącznie argumenty i dowody na poparcie zarzutów odnoszących się do obu zaskarżonych przepisów. Nie pozwala to jednoznacznie rozstrzygnąć, które argumenty dotyczą poszczególnych przepisów. Niemniej z pism skarżących wynika, że art. 23 specustawy zarzucają niezgodność z art. 2 i art. 32 Konstytucji. Przepisy te zawierają podstawowe zasady ustrojowe. Nie wynikają z nich w sposób bezpośredni żadne wolności i prawa. Skarżący, w odniesieniu do drugiego zarzutu, nie wskazali wzorca kontroli wywodzonego z przepisu szczególnego. Trybunał nie może zastąpić skarżących w dopełnieniu przez nich obowiązku precyzyjnego sformułowania zarzutów zmierzających do obalenia domniemania konstytucyjności przepisów.

4. W piśmie z 8 stycznia 2020 r. stanowisko w imieniu Sejmu zajął Marszałek Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że art. 23 specustawy w zakresie, w jakim wyłącza możliwość odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 6, działu III u.g.n. do nieruchomości przejętych na podstawie ustawy o inwestycjach drogowych, jest niezgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.1. Ze względu na sposób sformułowania zarzutu Marszałek Sejmu uznał, że analizę formalnoprawną należy rozpocząć od rozstrzygnięcia, czy przedstawiony problem konstytucyjny stanowi wypadek pominięcia legislacyjnego. Marszałek przedstawił orzecznictwo Trybunału odnoszące się do różnicy między pominięciem a zaniechaniem legislacyjnym. Następnie doszedł do wniosku, że w odniesieniu do art. 23 specustawy nie można mówić o zamierzonym działaniu ustawodawcy. Przyjmowana wykładnia tego przepisu jest „efektem ubocznym” zmiany jego otoczenia normatywnego. Z tego względu dopuszczalna jest kontrola merytoryczna Trybunału.

Zdaniem Marszałka Sejmu, nie występuje zależność między zaskarżonym art. 216 ust. 1 u.g.n. a orzeczeniem wydanym wobec skarżących. Marszałek zauważył, że za podstawę prawną orzeczenia mogą być uznane przepisy, które wyrażają normy prawne bezpośrednio określające sytuację prawną skarżących. W ocenie Marszałka Sejmu, zaskarżony art. 216 ust. 1 u.g.n. nie stanowi normatywnej podstawy orzeczenia, wskazanego jako ostateczne w sprawie skarżących. Z treści jego uzasadnienia wynika, że podstawą odmowy zastosowania przez sąd art. 136 i następných u.g.n. była treść art. 23 specustawy i tylko ten przepis może być wskazany jako przedmiot zaskarżenia w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną.

Ponadto art. 216 u.g.n. jest przepisem przejściowym. Dotyczy zatem tylko ustaw, które utraciły moc obowiązującą przed wejściem w życie u.g.n. Ustawa o inwestycjach drogowych weszła w życie w czasie, kiedy obowiązywała już u.g.n. Kwestia zwrotu nieruchomości przejętych na podstawie ustawy o inwestycjach drogowych mogłaby hipotetycznie podlegać pod regulację rozdziału 6, działu III u.g.n., gdyby w art. 23 tej ustawy istniało takie odesłanie. Z tego względu postępowanie w zakresie badania zgodności z Konstytucją art. 216 ust. 1 u.g.n. podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Marszałka Sejmu, należy dokonać pewnej korekty zakresu zaskarżenia. Intencją skarżących było zakwestionowanie zgodności z Konstytucją wyłączenia przez art. 23

specustawy możliwości odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 6, działu III u.g.n. do nieruchomości przejętych w trybie tej ustawy.

Korekty wymagają także wzorce kontroli wskazane przez skarżących. Nie przedstawili oni żadnego argumentu odnoszącego się do niezgodności kwestionowanych przepisów z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także do art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji. W tym zakresie postępowanie podlega zatem umorzeniu. Biorąc pod uwagę argumenty przedstawione w uzasadnieniu skargi i stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet*, Marszałek Sejmu przyjął, że właściwym wzorcem kontroli w sprawie jest art. 21 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

4.2. Powołując się na orzecznictwo Trybunału, Marszałek Sejmu zauważył, że pojęcie wywłaszczenia zawarte w art. 21 ust. 2 Konstytucji należy rozumieć szeroko. Konsekwencją tego przepisu jest zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeśli nie została ona użyta na cel publiczny stanowiący przesłankę wywłaszczenia. Zasada ta ma zatem rangę konstytucyjną. Art. 21 ust. 2 Konstytucji jest dopuszczalnym wzorcem kontroli w postępowaniach zainicjowanych skargą konstytucyjną. Z konstytucyjnej gwarancji ochrony prawa własności wynika bowiem prawo powrotnego nabycia nieruchomości przez jej poprzedniego właściciela, jeżeli nie zrealizowano na niej pierwotnego celu wywłaszczenia.

Wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości wobec prawa jest rozumiana jako zakaz tworzenia takiego prawa, które różnicowałoby sytuację prawną podmiotów charakteryzujących się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu. Różnicowanie sytuacji podobnych może być usprawiedliwione tylko w wyjątkowych sytuacjach. Jest to dopuszczalne, jeśli pozostaje w bezpośrednim związku z celem danego unormowania oraz gdy służy realizacji tego celu. Ponadto waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie, powinna pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych, a także wiązać się z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie tych podmiotów. Zasada równości może być podstawą skargi konstytucyjnej tylko w związku z naruszeniem innych praw i wolności zagwarantowanych w Konstytucji.

Art. 64 ust. 2 Konstytucji należy interpretować w związku z art. 32 Konstytucji. Wynika z niego zakaz różnicowania ochrony praw majątkowych ze względu na charakter podmiotu danego prawa. Z przepisu tego wynika także twierdzenie, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Ochrona ta nie ma jednak charakteru absolutnego. Jej ograniczenia są dopuszczalne w granicach wyznaczonych w art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.

4.3. W ocenie Marszałka Sejmu, przejęcie nieruchomości w trybie ustawy o inwestycjach drogowych powoduje tożsame z konstytucyjnym pojęciem wywłaszczenia. Z punktu widzenia Konstytucji irrelevantny jest tryb jego dokonania. W konsekwencji przyjętej przez sądy administracyjne wykładni art. 23 specustawy, osoby wywłaszczone w trybie tej ustawy nie mają możliwości skorzystania z konstytucyjnej gwarancji ochrony ich praw. Zasadny jest zatem zarzut niezgodnego z Konstytucją pominięcia legislacyjnego. Polega ono na braku normy odsyłającej do odpowiedniego stosowania przepisów u.g.n. określających tryb zwrotu wywłaszczonych nieruchomości do nieruchomości przejętych na podstawie ustawy o inwestycjach drogowych. Ustawodawca ma obowiązek przyjęcia regulacji umożliwiającej zwrot nieruchomości, gdy nie zostanie ona wykorzystana na cel publiczny, stanowiący przesłankę jej wywłaszczenia. Obowiązująca regulacja ma charakter niepełny.

Kryterium zróżnicowania sytuacji podmiotów prawa będących w podobnej sytuacji jest w analizowanym wypadku dowolne lub nawet przypadkowe. Cechą relewantną jest tutaj

dokonanie wywłaszczenia na cel publiczny i niezrealizowanie tego celu w określonym czasie. Znajdujące się w tej sytuacji dwie grupy podmiotów są traktowane odmiennie w zależności od zastosowanego trybu przejęcia własności. Kryterium to nie pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią zaskarżonego przepisu. Regulacja ta nie znajduje żadnego uzasadnienia. W ocenie Marszałka Sejmu, nie jest to celowa i intencjonalna decyzja ustawodawcy, a jedynie efekt uboczny zmiany przepisów prawnych.

II

Zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), Trybunał może rozpoznać skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia.

Trybunał uznał, że w niniejszym postępowaniu przesłanka ta została spełniona.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli i wzorce kontroli.

1.1. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie były:

– art. 216 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, ze zm.; dalej: u.g.n.), zgodnie z którym: „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 dnia 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi (Dz. U. z 1969 r. poz. 216, z 1972 r. poz. 312 oraz z 1985 r. poz. 99), art. 22 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1969 r. poz. 159, z 1972 r. poz. 193 oraz z 1974 r. poz. 84), ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz. U. poz. 192, z 1973 r. poz. 282 oraz z 1985 r. poz. 99) oraz do nieruchomości wywłaszczonych na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, jak również do gruntów wywłaszczonych na podstawie odrębnych przepisów w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego”,

– art. 23 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1363, ze zm.; dalej: specustawa), zgodnie z którym: „W sprawach nieuregulowanych w niniejszym rozdziale stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami”.

Art. 23 specustawy jest ostatnią jednostką redakcyjną jej rozdziału 3 pt. „Nabywanie nieruchomości pod drogi” (art. 12-23).

1.2. Skarżący jako wzorce kontroli art. 216 ust. 1 u.g.n. w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6, działu III tej ustawy o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie specustawy wskazali art. 2, art. 64 ust. 1-3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji.

tucji, a jako wzorce kontroli art. 23 specustawy, w zakresie, w jakim ogranicza odesłanie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami tylko do spraw nieuregulowanych w rozdziale 3 specustawy – art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

2. Zakres merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

2.1. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału, badanie dopuszczalności rozpoznania skargi nie kończy się w fazie rozpoznania wstępnego, lecz jest dokonywane przez cały czas jej rozpoznania (zob. postanowienia TK z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU A/2017, poz. 37 i cytowane tam orzecznictwo). Na każdym etapie postępowania niezbędna jest kontrola, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek wydania wyroku, powodująca konieczność umorzenia postępowania (por. zamiast wielu, wyrok z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96 i powołane tam orzecznictwo).

Merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej jest uwarunkowane ustaleniem, czy spełnia ona wymagania, o których stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji, a które zostały dookreślone w art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: otpTK). Według art. 79 ust. 1 Konstytucji „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego 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”. Z przepisu tego oraz art. 53 otpTK wynikają przesłanki, których spełnienie jest wymagane do merytorycznego rozpoznania skargi przez Trybunał.

Po pierwsze, przedmiotem zaskarżenia skargą konstytucyjną może być wyłącznie przepis ustawy lub innego aktu normatywnego. Skarżący nie może zatem kwestionować stosowania przepisu. Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie są akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnych sprawach skarżących, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane. Trybunał Konstytucyjny jest co do zasady powołany do orzekania w sprawach zgodności z Konstytucją aktów normatywnych, w celu wyeliminowania z systemu prawnego niekonstytucyjnych przepisów prawa. Trybunał Konstytucyjny jest „sądem prawa”, a nie „sądem faktów” (zob. postanowienia TK z: 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131).

Po drugie, choć przedmiotem skargi jest przepis prawa, nie można w niej jednak kwestionować zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego w oderwaniu od aktów stosowania prawa w indywidualnej sprawie. Skarga konstytucyjna nie jest bowiem środkiem abstrakcyjnej kontroli zgodności z Konstytucją. Aby skarżący mógł skutecznie zakwestionować tę zgodność, najpierw sąd lub organ administracji publicznej musi wydać ostateczne orzeczenie w jego sprawie i to z zastosowaniem kwestionowanej regulacji. Warunkiem koniecznym merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest więc określenie zaskarżonego przepisu, jednakże takiego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł o konstytucyjnych prawach lub wolnościach albo obowiązkach skarżącego (art. 53 ust. 1 pkt 1 otpTK). Przyjęty w Konstytucji model skargi konstytucyjnej został bowiem oparty na zasadzie konkretności i subsydiarności. Skarżący nie może zatem zakwestionować zgodności z Konstytucją aktu normatywnego w oderwaniu od indywidualnej sprawy, w której na mocy konkretnego aktu stosowania prawa doszło do naruszenia jego wolności lub praw albo obowiązków określonych w Konstytucji.

Po trzecie, do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej niezbędne jest określenie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa przysługujące skarżącemu, i w jaki sposób, zostały naruszone przez ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej, wydane na podstawie zaskarżonego przepisu czy przepisów aktu normatywnego (art. 53 ust. 1 pkt 2 otpTK).

Po czwarte, skarga konstytucyjna powinna zawierać uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 otpTK).

2.2. Wymienione wymagania w pewnym zakresie rozpatrywana skarga konstytucyjna spełnia. Niemniej konieczne jest szersze omówienie spełnienia przesłanki drugiej, a mianowicie aby przedmiotem zaskarżenia był wyłącznie przepis prawa, a nie akt jego stosowania.

W niniejszej sprawie ostatecznym rozstrzygnięciem, o którym stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji, był wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA). W uzasadnieniu tego orzeczenia zaprezentowano wykładnię art. 23 specustawy oraz art. 216 ust. 1 u.g.n. Zdaniem NSA, art. 23 specustawy nie odsyła do przepisów o zwrocie wywłaszczonej bezcelowo nieruchomości, więc nie daje podstaw do jej zwrotu, jeżeli wywłaszczenie okazało się bezcelowe. Specustawa w art. 23 stanowi: „W sprawach nieuregulowanych w niniejszym rozdziale stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami”. Przepis ten zawarty jest jednak w rozdziale 3 noszącym tytuł „Nabywanie nieruchomości pod drogi”. Według NSA, treść tego przepisu wyraźnie wskazuje, że przepisy u.g.n. 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. Toteż nie można na podstawie art. 23 specustawy zastosować art. 136 u.g.n. regulującego kwestię zwrotu wywłaszczonych nieruchomości do nieruchomości nabytych na podstawie specustawy.

Według NSA, instytucja zwrotu nieruchomości zarezerwowana jest dla gruntów wywłaszczonych w trybie przepisów u.g.n., 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 także 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 nie ma specustawy. Nie jest zatem możliwe orzeczenie na podstawie przepisów działu III, rozdziału 6 u.g.n. o zwrocie nieruchomości przejętej decyzją o lokalizacji drogi. Artykuł 216 u.g.n., jako przepis szczególny, nie podlega wykładni rozszerzającej. Wymienienie w nim ustaw i przepisów poszczególnych ustaw ma charakter enumeratywny. Niedopuszczalne jest stosowanie przepisów o wywłaszczeniu do nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa na podstawie przepisów innych niż wymienione w tym przepisie, a także nieruchomości przejętych bez żadnego tytułu prawnego i co do których nie wydano w tej sprawie żadnych decyzji administracyjnych.

Konstrukcja art. 136 ust. 3 i 4 oraz art. 216 ust. 1 i 2 u.g.n. determinuje wykładnię pojęcia „nieruchomość wywłaszczona”, zawartego w art. 136 ust. 3 u.g.n. Przez pojęcie to należy rozumieć wyłącznie nieruchomości, w stosunku do których Skarb Państwa lub określona jednostka samorządu terytorialnego nabyli prawo rzeczowe w drodze instytucji wywłaszczenia rozumianej *sensu stricto*, a więc na podstawie indywidualnej (w znaczeniu podmiotowym) i konkretnej (w sensie przedmiotowym) decyzji administracyjnej, wydanej w postępowaniu administracyjnym na podstawie obowiązujących ustaw, regulujących ogólne zasady i tryb przymusowego odjęcia lub ograniczenia własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości za odszkodowaniem. Podobną opinię NSA wyraził w wyrokach z: 25 maja 2015 r., sygn. akt I OSK 1975/14, Lex nr 2082490; 19 lipca 2017 r., sygn. akt I OSK

2785/15, Lex nr 2359737; 12 września 2018 r., sygn. akt I OSK 2491/16, Lex nr 2738086; 5 lutego 2015 r. sygn. akt I OSK 1225/13, Lex nr 1658023; 2 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 2844/15, Lex nr 2037487; 17 listopada 2017 r., sygn. akt I OSK 1056/17, Lex nr 2417390.

Jednakże NSA zmienił stanowisko w tej kwestii w szczególności w wyroku z 23 stycznia 2020 r., I OSK 1500/18, Lex nr 2785417. Zdaniem NSA, przejęcie własności nieruchomości na podstawie specustawy jest w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami. „Wzajemna relacja obu ustaw oraz cechy decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej powodują, że przejęcie to jest wywłaszczeniem w rozumieniu klasycznym i ścisłym, przewidzianym w art. 112 ust. 2 u.g.n. (...) Konsekwencją powyższego jest istniejący po stronie podmiotu publiczny obowiązek zwrotu nieruchomości w przypadku jej zbędności na cel wywłaszczenia, a tym samym możliwość stosowania przepisów rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami i to nawet bez konieczności poszukiwania w jej treści lub w ustawie z 10 kwietnia 2003 r. przepisów odsyłających. Obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w razie jej niewykorzystania na cel wskazany jako podstawa wywłaszczenia uznawany jest w orzecznictwie i literaturze za zasadę rangi konstytucyjnej. (...) A zatem już samo uznanie, że decyzja o realizacji inwestycji drogowej jest decyzją wywłaszczeniową obligowało (...) do rozpatrzenia wniosku skarżącego przy zastosowaniu przepisów regulujących zwrot wywłaszczonych nieruchomości”. Niemniej NSA podjął się rozważeniu podstawy prawnej zastosowania przepisów o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości zawartych w ustawie o gospodarce nieruchomościami poddając analizie art. 216 u.g.n. oraz art. 23 specustawy. NSA stwierdził, że art. 216 u.g.n., jako przepis przejściowy, normujący sytuacje prawne powstałe przed wejściem tego artykułu w życie, nie może być uznany jako podstawa odesłania do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami wobec sytuacji prawnych powstałych na podstawie prawodawstwa powstałego po wejściu w życie art. 216 u.g.n., a do takiego należy specustawa. „Przepis ten rzeczywiście w sposób enumeratywny i zupełny wymienia akty do których odnosi się zasada zwrotu z tym tylko, że wszystkie one mają charakter «historyczny», sprzed wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stąd doszukiwanie się w treści art. 216 u.g.n. odesłania do ustawy późniejszej, uchwalonej 10 kwietnia 2003 r., która weszła w życie 25 maja 2003 r. (45 ust. 1 tej ustawy) nie byłoby trafne”. Według NSA rolę przepisu odsyłającego w tego rodzaju sprawach „w pełni realizuje” art. 23 specustawy. Na poparcie tej tezy NSA przedstawił obszerną argumentację opartą na metodzie językowej i systemowej (por. także wyroki NSA z: 4 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 908/18, Lex nr 2774544; 4 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 909/18, Lex nr 2774650).

2.3. Rozpatrywanej skardze można byłoby zatem przypisać cechy skargi na jedną z interpretacji wypracowanych w orzecznictwie NSA, a więc uznać, że jest skargą na stosowanie prawa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim dotychczasowym orzecznictwie wskazywał, że nie jest uprawniony do kontroli aktów stosowania prawa. Skarga konstytucyjna musi dotyczyć prawnej podstawy rozstrzygnięcia, które prowadziło do naruszenia prawa podmiotowego podlegającego ochronie konstytucyjnej (zob. wyroki TK z: 12 lutego 2015 r., sygn. SK 70/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 14; 27 października 2015 r., sygn. SK 9/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 151). Dotychczas także Trybunał umarzał postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej, jeżeli zaskarżony przepis był interpretowany wielorako i żadna z wykładni nie zyskała statusu dominującej.

Proces stosowania prawa jest jednak wieloetapowy. Składają się na niego czynności polegające na ustaleniu stanu faktycznego, wyborze przepisów, wykładni obowiązujących przepisów prawnych w celu ustalenia normy prawnej, subsumcji oraz ostatecznie – wydania orzeczenia sądowego lub podjęcia decyzji. Pojęcie skargi na stosowanie prawa występowało

w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału także w różnych znaczeniach. Po pierwsze, jeżeli skarżący w uzasadnieniu podnosił zarzuty nie wobec przepisu, ale wobec wykładni zastosowanej przez organ wydający ostateczne orzeczenie, o którym stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji; po drugie, jeżeli w tym ostatecznym orzeczeniu przyjęto jedną z kilku równoważnych wykładni funkcjonujących w orzecznictwie, a możliwe było zastosowanie takiej, która jest zgodna z Konstytucją; po trzecie, jeżeli ostateczne orzeczenie oparte było na wykładni odosobnionej, niezajdującej się w głównym nurcie interpretacyjnym orzecznictwa. Wymienione wypadki pozwalały na umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku w sprawie.

Jednakże, po pierwsze, wykładnia jako proces prowadzący do odkrycia znaczenia przepisu lub wynik tego procesu, mają ścisły, konieczny związek z przepisem. Jeżeli w postępowaniu przed Trybunałem zarzuca się określonej wykładni niezgodność z Konstytucją (co bywa nazywane zarzutem wobec normy, a nie przepisu), to w istocie chodzi o zarzut skierowany wobec przepisu, którego potencjał znaczeniowy pozwala na oznaczoną interpretację.

Po drugie, organy stosujące prawo, w najkorzystniejszym dla zainteresowanych wypadku, zachowując zasadę równości w prawie, wypracowują jedną (dominującą) wykładnię; bywa jednak, że funkcjonuje w judykaturze kilka równoważnych (ilościowo, jakościowo) linii orzeczniczych. Przepisy miewają bowiem, ze względu na syntetyczność legislacyjnego ujęcia, duży potencjał interpretacyjny, co znaczy, że mogą dać, z wykorzystaniem różnych metod oraz reguł preferencji wykładni, wiele odmiennych, choć często równoważnych, nie tylko z punktu widzenia poprawności teoretycznej, konstrukcyjnej, prakseologicznej, ale także aksjologicznej, wyników. Skarżący nie może ponosić uszczerbku w sferze ochrony prawnej wskutek zastosowania przez sąd w ostatecznym orzeczeniu jednej z funkcjonujących wykładni, która nie odpowiada Konstytucji. Stwierdzenie, że sąd mógł zastosować wykładnię prokonstytucyjną może skarżącemu dać satysfakcję w sferze symboliki, ale nie realną ochronę praw i wolności konstytucyjnych, jaką przewiduje art. 79 ust. 1 Konstytucji. Umorzenie postępowania z powodu niejedności orzecznictwa albo możliwości prokonstytucyjnej wykładni zaskarżonego przepisu czyniłoby skargę konstytucyjną w znacznym zakresie instytucją dysfunkcyjną i pozbawioną znaczenia dla uprawnionych. Skarga konstytucyjna z założenia ma być natomiast instytucją gwarantującą wymierną ochronę praw i wolności konstytucyjnych.

Po trzecie, taka sama konstatacja musi się nasuwać co do skarg konstytucyjnych, w których zarzuca się niezgodność z Konstytucją przepisowi w ujęciu odosobnionym, jednostkowym, dotychczas niewystępującym w orzecznictwie. Jeżeli bowiem zastosowany przez sąd przepis pozwolił mu na oznaczoną, choćby oryginalną i nieznaną wcześniej w orzecznictwie wykładnię, to znaczy, że przepis ten zawierał w sobie potencjał znaczeniowy, który pozwolił na taką właśnie interpretację i w takim ujęciu powinien być oceniany przez Trybunał. Wykładnia przepisu, nawet powszechnie akceptowana i jednolita, w zasadzie nigdy nie jest jedyną możliwą. Syntetyczna redakcja przepisów prawa daje interpretatorowi często znaczną swobodę określania ich znaczenia (por. wyroki TK z: 22 maja 2019 r. sygn. SK 22/16, OTK ZU A/2019, poz. 48; 25 września 2019 r. sygn. SK 31/16, OTK ZU A/2019, poz. 53). Odmowa przyznania ochrony konstytucyjnych praw i wolności w trybie skargi konstytucyjnej, w której zarzuca się niezgodność z Konstytucją określonego rozumienia przepisów zastosowanego w ostatecznym orzeczeniu sądowym, w sposób nieuprawniony prowadziłyby do zamknięcia drogi ochrony konstytucyjnej jednostek. Kwestionowanie w skardze konstytucyjnej błędnej, odosobnionej i niezajdującej uzasadnienia w nauce prawa wykładni obowiązujących przepisów prawnych nie jest niedopuszczalną skargą na stosowanie prawa. W sytuacji tej Trybunał Konstytucyjny nie kontroluje wykładni przepisów, ale same przepisy, których potencjał znaczeniowy może wykroczać poza ustalone w judykaturze i doktrynie

kanony. Kontroli zgodności z Konstytucją wszczętej skargą konstytucyjną, w konkretnej sprawie, rozstrzygniętej konkretnym orzeczeniem, podlega, z natury skargi konstytucyjnej, przepis w rozumieniu przedstawionym w ostatecznym orzeczeniu. Instytucja skargi konstytucyjnej jest bowiem immanentnie związana z określonym stanem faktycznym i ostatecznym orzeczeniem, rozstrzygającym konkretną sprawę skarżącego. O ile zatem podczas oceny przepisu w kontroli abstrakcyjnej Trybunał bierze pod uwagę przepis według utrwalonej wykładni organów stosujących ten przepis (por. wyrok z 9 maja 2005 r., sygn. SK 14/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 47; wyrok z 27 września 2012 r., sygn. SK 4/11, OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 97; postanowienie z 24 września 2015 r., sygn. Ts 212/15, OTK ZU nr 5/B/2015, poz. 560), o tyle w kontroli skargowej Trybunał może ocenić przepis w rozumieniu nawet jednostkowym, niepowtarzalnym, jednakże mieszczącym się w granicach dopuszczalnej wykładni.

Zważywszy na treść i funkcję art. 79 ust. 1 Konstytucji, można zatem uznać, że dopuszczalna jest skarga konstytucyjna, w której zarzuty kieruje się choćby wprost wobec zastosowanej wykładni zaskarżonego przedmiotu kontroli, a także wobec zarówno jednej z kilku równorzędnych, jak i odosobnionej interpretacji przepisu. Taka skarga jest bowiem w istocie skargą na przepis w określonym, zarzucanym znaczeniu.

W kompetencjach Trybunału jest jednak ocena, czy określona wykładnia przepisu jest nią w istocie, czy też przepis stanowił dla organu stosującego prawo tylko formalną podstawę rozstrzygnięcia, której powołania wymagają przepisy prawa procesowego. Nie zawsze bowiem „wykładnia” ma jakikolwiek związek znaczeniowy z interpretowanym przepisem, lecz stanowi w istocie dzieło prawotwórstwa sądowego (ocena tego zjawiska nie ma znaczenia dla niniejszego wywodu). Związek znaczeniowy nie musi opierać się na wykładni językowej; może także wynikać z zastosowania metody historycznej, systemowej czy funkcjonalnej. Granice w tym względzie są daleko posunięte, niemniej istnieją. Podlegający kontroli zgodności z Konstytucją przepis nie może być jedynie formalną (procesową) podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia, które w istocie oparte jest na regule niemającej żadnego znaczeniowego związku z przepisem. Trybunał może zatem uznać, że reguła, która była podstawą rozstrzygnięcia, o którym stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji, nie wynika z zaskarżonego przepisu, ale jest efektem prawotwórczej działalności sądu, i w tym zakresie umorzyć postępowanie. W takim wypadku trudno stawiać zarzut niezgodności z Konstytucją przepisowi, który nie był źródłem zastosowanej normy, lecz jedynie stanowił formalną podstawę ostatecznego orzeczenia.

Należy jednak podkreślić, że skarga konstytucyjna nie jest ani wprost, ani pośrednio nadzwyczajnym środkiem kontroli ostatecznych orzeczeń sądowych czy też ostatecznych rozstrzygnięć organów administracji publicznej (por. postanowienie TK z 16 grudnia 2016 r., sygn. SK 21/16, OTK ZU A/2016, poz. 97). Przedmiotem zaskarżenia może być, po pierwsze – wyłącznie akt normatywny, po drugie – akt normatywny, na podstawie którego zapadło ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie skarżącego. Warunkiem koniecznym dopuszczenia do merytorycznego rozpoznawania skargi konstytucyjnej jest zatem wykazanie przez skarżącego, że ostateczne rozstrzygnięcie, o którym stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji, jest oparte bezpośrednio na przepisie w rozumieniu określonym przez sąd.

Wymagany poziom staranności rekonstrukcji wykładni, którą miał według skarżącego zastosować sąd w ostatecznym rozstrzygnięciu, zależy od tego, czy zastosowana wykładnia jest wykładnią utrwaloną i powszechnie stosowaną w judykaturze, czy też ma charakter odosobniony, jednostkowy. O ile w pierwszym wypadku wystarczy wykazanie istnienia określonego nurtu orzeczniczego oraz tego, że ostateczne rozstrzygnięcie wpisuje się w ten nurt, o tyle w drugim wypadku konieczne jest pełne, rzetelne i niebudzące najmniejszych wątpliwości wykazanie przez skarżącego, że sąd w swoim orzeczeniu przyjął określoną zarzucaną interpretację, odbiegającą od głównego nurtu orzeczniczego. W praktyce podstawą rozstrzy-

gnięcia nie jest bowiem jeden przepis, ale zastosowanych jest co najmniej kilka, których znaczenie stanowi normę – podstawę orzeczenia. Treść takiej normy nie musi być także zdeterminowana określoną wykładnią tylko jednego, spośród kilku, przepisu. Teoretycznie nie jest wyłączone, aby podobną, a nawet identyczną, normę można było uzyskać, stosując określoną wykładnię innego przepisu, który był podstawą, wraz z innymi przepisami, zastosowanej w sprawie normy. Każda zatem wątpliwość co do tego, czy sąd zastosował zarzucaną w skardze odosobnioną interpretację określonego przepisu, powoduje brak możliwości określenia przedmiotu kontroli. W takim wypadku postępowanie przed Trybunałem podlega umorzeniu.

Niezależnie od powyższego, między zaskarżonym przepisem w określonej interpretacji a ostatecznym rozstrzygnięciem musi istnieć konieczny związek, którego wymaga art. 79 ust. 1 Konstytucji. Podobnie jak w wypadku rekonstrukcji przedmiotu zaskarżenia, należy podkreślić, że podstawą rozstrzygnięcia jest reguła, która w praktyce może mieć oparcie w wielu przepisach w różnych konfiguracjach. Na skarżącym spoczywa obowiązek wykazania, że wskazany w skardze przepis w zarzucanej interpretacji był bezpośrednią podstawą rozstrzygnięcia, o której stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji. W przeciwnym wypadku postępowanie przed Trybunałem podlega umorzeniu ze względu na brak dostatecznego określenia przedmiotu kontroli.

2.4. Analizowana skarga konstytucyjna, mimo rozbieżności w orzecznictwie NSA co do rozumienia zaskarżonego art. 23 specustawy, mieści się w powyższych standardach, dlatego należało ją w tym zakresie rozpoznać merytorycznie.

2.5. Niedopuszczalne było natomiast merytoryczne rozpatrzenie tej skargi w zakresie zaskarżenia art. 216 ust. 1 u.g.n. Przepisowi temu zarzucono w istocie pominięcie ustawodawcze, które miałyby polegać na tym, że przepis ten nie wymienia specustawy wśród innych aktów normatywnych. Według art. 216 ust. 1 u.g.n. przepisy rozdziału 6, działu III u.g.n., dotyczące zwrotu bezcelowo wywłaszczonych nieruchomości stosuje się bowiem odpowiednio do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie wymienionych w nim aktów normatywnych.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odróżnia się pominięcie od zaniechania prawodawczego. Zaniechanie ustawodawcze występuje wtedy, gdy ustawodawca w ogóle nie ustanowił określonych regulacji prawnych. Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że w jego kompetencji nie leży orzekanie w sprawach tego rodzaju, nawet jeżeli obowiązek regulacji danej materii wynika z Konstytucji. W myśl art. 188 Konstytucji, Trybunał jest bowiem właściwy do orzekania przede wszystkim w zakresie oceny hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. „[Z] zaniechaniem prawodawczym związany jest całkowity brak ingerencji prawodawcy w system prawa (...). Inaczej jest w przypadku pominięcia: prawodawca tworzy przepisy prawne, dając wyraz temu, że normuje pewną dziedzinę spraw, lecz czyni to z punktu widzenia Konstytucji wadliwie. Jest przy tym obojętne, czy jego aktywność legislacyjna podjęta jest w następstwie wykonania ciężącego na nim obowiązku uregulowania jakichś spraw, czy też uczynił użytek z kompetencji prawodawczej, ponieważ uznał to za celowe” (wyrok z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119).

Jak wynika z ugruntowanego orzecznictwa, Trybunał nie ma kognicji do orzekania o zaniechaniach ustawodawczych, natomiast leży w jego kompetencjach orzekanie o tzw. pominięciach, ponieważ „o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych” (wyrok z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216).

Pominięcie prawodawcze polega na tym, że ustawodawca co prawda unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie; pomiął pewien element regulacji, który powinien być „integralną, funkcjonalną częścią jakiejś normy” (wyrok z 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40). Trybunał może więc ocenić zgodność ustawy z Konstytucją również pod względem tego, czy w jej przepisach nie brakuje unormowań, których brak może budzić wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją (por. wyrok TK z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13 i podane tam orzecznictwo TK). W postanowieniu TK z 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15 (OTK ZU A/2017, poz. 3), stwierdzono, że „w sytuacji gdy w akcie prawnym wydanym i obowiązującym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny, fragmentaryczny, mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. «Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować»”. Takie stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie Trybunału (por. wyroki z: 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 30 maja 2000 r., sygn. K 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112; 18 grudnia 2014 r., sygn. K 50/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 121). Pominięcia prawodawcze są związane na ogół z brakiem zapewnienia właściwej realizacji konkretnych wolności lub praw przysługujących podmiotom danej kategorii. Niekiedy dotyczą także braków pewnych elementów w ramach określonego rodzaju procedur, które powodują pozbawienie możliwości realizacji praw określonej kategorii podmiotów (zob. w szczególności wyrok z 2 lipca 2009 r., sygn. K 1/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 104).

Granica między zaniechaniem a pominięciem prawodawczym nie zawsze jest jednoznaczna i w praktyce jej ustalenie może budzić wątpliwości. Niemniej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wypracowano kryteria pomocne w odróżnieniu tych wypadków. Pierwszym kryterium jest to, aby regulacja pominiętej przez prawodawcę materii była wyraźnie nakazana przez przepis Konstytucji. Drugim jest cel kwestionowanego przepisu, który może wskazywać, czy zarzucany brak określonej regulacji nie stanowi zamierzonego działania ustawodawcy, chcącego pozostawić określone zagadnienie poza regulacją prawną (zob. postanowienie z 14 stycznia 2015 r., sygn. P 9/14, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 6 wraz z przytoczonym w nim orzecznictwem oraz piśmiennictwem). Niecelowość zaniechania unormowania określonej materii może wskazywać, że w sprawie występuje pominięcie prawodawcze. Trzecie kryterium Trybunał wskazał w szczególności w postanowieniu z 5 marca 2013 r., sygn. K 4/12 (OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 30), stwierdzając, że „Odróżnienie «zaniechania ustawodawczego» od «regulacji fragmentarycznej i niepełnej» uzależnione było [jest] od odpowiedzi, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość albo przynajmniej daleko idące podobieństwo materii unormowanych w danym przepisie i tych, pozostawionych poza jego zakresem”. Pominięcie prawodawcze może zatem występować wtedy, gdy materia pominięta w przepisie oraz materia w nim uregulowana są jakościowo tożsame albo bardzo do siebie zbliżone. Kryterium to jest szczególnie widoczne na tle spraw, w których kwestionowanemu przepisowi zarzuca się naruszenie konstytucyjnej zasady równości (por. wyrok z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01).

Możliwość orzekania przez Trybunał o pominięciu ustawodawczym stanowi jego wyjątkową kompetencję, dlatego przesłanki dopuszczalności takiego orzekania powinny być rozumiane i stosowane ściśle.

Poddając ocenie zarzut pominięcia określonej w *petitum* skargi konstytucyjnej materii prawnej w art. 216 ust. 1 u.g.n., można zgodzić się, że pierwsza z przesłanek, a więc konstytucyjny nakaz uregulowania w ustawie zwrotu wywłaszczonej bezcelowo nieruchomości jest spełniona; wynika on bowiem, w myśl ugruntowanego orzecznictwa Trybunału, z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Materia prawna, której brak zarzuca się art. 216 ust. 1 u.g.n., może być

także zakwalifikowana jako podobna jakościowo do uregulowanej w tym przepisie. Zawiera on bowiem zamknięty katalog aktów normatywnych, na podstawie których wywłaszczano z własności nieruchomości, a specustawa stanowi, także według orzecznictwa NSA, właśnie o takim wywłaszczaniu. Niemniej trudno przyjąć, że zaniechanie zamieszczenia w przepisie przejściowym, jakim jest art. 216 ust. 1 u.g.n., aktów normatywnych, w tym specustawy, które weszły w życie po wejściu w życie tego przepisu, było wynikiem przeoczenia legislacyjnego. Przeciwnie, z natury przepisy przejściowe odnoszą się do ustaw dotychczasowych (dawnych), które ukształtowały określone sytuacje prawne, i wskazują, jakie przepisy i w jakim zakresie ustawy dotychczasowej lub nowej mają mieć do tych sytuacji zastosowanie. Prawodawca zatem celowo zawarł w art. 216 ust. 1 u.g.n. katalog aktów normatywnych, które weszły w życie przed dniem wejścia w życie tego przepisu, a nie później. Trybunał uwzględnił już zarzut niezgodności art. 216 ust. 1 u.g.n. w zakresie w jakim pomijał on określone akty normatywne, niemniej zawsze chodziło o akty, które wywołały określone skutki prawne przed wejściem w życie tego przepisu (por. wyrok z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01). Z tych względów postępowanie co do zarzutu stawianego art. 216 ust. 1 u.g.n. w *petitum* skargi należało umorzyć ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK).

2.6. Wśród wzorców kontroli w skardze konstytucyjnej wskazano w szczególności art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji, jednakże formalnie (*petitum* skargi) tylko wobec art. 216 ust. 1 u.g.n. Niemniej zważywszy na uzasadnienie rozpatrywanej skargi, można było przyjąć (*falsa demonstratio non nocet*), że zasadnicze zarzuty stawiane wobec art. 216 ust. 1 u.g.n., a więc naruszenie konstytucyjnych prawa własności oraz roszczenia o zwrot bezcelowo wywłaszczonej własności, są skierowane także wobec art. 23 specustawy.

2.7. Biorąc powyższe pod uwagę, należało przyjąć dopuszczalność wyrokowania w niniejszej sprawie co do zarzutu naruszenia przez art. 23 specustawy, w zakresie wskazanym w *petitum* skargi, art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

2.8. Postępowanie w zakresie kontroli zgodności art. 23 specustawy z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji, z uwagi na treść rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, pomijając zagadnienie dopuszczalności tego rodzaju wzorców ujmowanych samodzielnie, należało umorzyć ze względu na zbędność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 3 otpTK).

3. Ocena zgodności art. 23 specustawy z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

3.1. Według art. 21 ust. 2 Konstytucji, wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Powołany przepis statuuje konstytucyjne prawo podstawowe, na które składa się zespół wolności i praw (uprawnień). Przepis ten normuje wolność od bezzasadnego pozbawienia prawa majątkowego przez władzę publiczną w drodze wywłaszczenia. Określa bowiem minimum przesłanek, których spełnienie jest konieczne, aby wywłaszczenie uregulowane w akcie normatywnym niższego rzędu dało się pogodzić ze standardem prawno podstawowym.

Konstytucja nie definiuje pojęcia wywłaszczenia, jednakże wykładnia językowa oraz systemowa art. 21 ust. 2 Konstytucji pozwala przyjąć, że przepis ten dotyczy przymusowego pozbawienia (odjęcia) własności (w konstytucyjnym znaczeniu tego terminu). Wywłaszczenie stanowi zatem wyjątek od konstytucyjnej zasady ochrony własności, wyrażonej w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji, stanowiącej zarazem fundamentalną zasadę ustroju społeczno-gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji, Rzecz-

pospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Natomiast w myśl art. 64 ust. 2 Konstytucji własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że instytucja wywłaszczenia ma charakter wyjątkowy, że może być stosowana 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 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, 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87, 28 stycznia 2003 r., sygn. K 2/02, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 4, 9 grudnia 2008 r., sygn. K 61/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 174).

Art. 21 ust. 2 Konstytucji nie dotyczy wyłącznie własności w ujęciu cywilnoprawnym. Pojęcie to należy interpretować autonomicznie i rozumieć przez nie całokształt praw majątkowych (por. wyrok TK z 3 kwietnia 2008 r., sygn. K 6/05, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 41). W tym znaczeniu pojęcie własności zawarte w art. 21 ust. 2 Konstytucji obejmuje prawa wymienione w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Prowadzi to do wniosku, że wywłaszczenie, o którym stanowi art. 21 ust. 2 Konstytucji, może dotyczyć wszystkich praw majątkowych występujących w obrocie prawnym.

Dyskusyjne jest zagadnienie, czy pojęcie wywłaszczenia z art. 21 ust. 2 Konstytucji dotyczy tylko wywłaszczenia jako władczego aktu indywidualnego, dotyczącego konkretnego prawa majątkowego określonej osoby (decyzja administracyjna itd.), czy wszelkich przypadków przymusowego pozbawienia własności, a więc także takich, które polegają na odjęciu praw majątkowych na podstawie aktu normatywnego (por. wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98; wyrok TK z 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 65). Rozstrzygnięcie tego problemu nie ma jednak zasadniczego znaczenia w niniejszej sprawie, w której doszło do wywłaszczenia na podstawie decyzji administracyjnej, a więc w typowym ujęciu tej instytucji na tle art. 21 ust. 2 Konstytucji. Każdy zatem z wariantów interpretacyjnych obejmuje kontrolowany wypadek.

Według utrwalonego orzecznictwa Trybunału, art. 21 ust. 1 Konstytucji przyznaje oprócz wolności od bezzasadnego wywłaszczenia także roszczenie o zwrot odebranego już prawa majątkowego, jeżeli okazało się, że określone wywłaszczenie nie osiągnęło celu publicznego. Co prawda roszczenie to nie wynika wprost z tego przepisu, niemniej można je z niego wywieść. Jeżeli bowiem art. 21 ust. 2 Konstytucji stanowi o możliwości wywłaszczenia tylko na cel publiczny, to wywłaszczenie, które takiego celu nie może osiągnąć, jest zakazane, a jeżeli już nastąpiło, jego skutki, w zgodzie z zasadą ochrony własności, wynikającą z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji, powinny być usunięte. Słuszne odszkodowanie za wywłaszczenie stanowi jedynie *ultima ratio* i nie kompensuje w pełni uszczerbku wynikającego z wywłaszczenia. Konstytucja dopuszcza wywłaszczenie za słusznym odszkodowaniem, ale wciąż tylko w drodze wyjątku od zasady ochrony własności i innych praw majątkowych, i tylko ze względu na cel publiczny. Słuszne odszkodowanie otrzymane za niezasadne wywłaszczenie nie podważa konstytucyjnej konieczności przywrócenia stanu sprzed wywłaszczenia w maksymalnym zakresie, uwzględniającym zasady i wartości konstytucyjne, jeżeli okazało się, że wywłaszczenie nie osiągnęło celu publicznego. Obowiązek zwrotu wywłaszczonego bezcelowo prawa majątkowego wynika zatem z dopuszczalności wywłaszczenia tylko na cel publiczny (por. wyrok z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01; wyrok z 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 135; wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. SK 9/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 34; wyrok TK z 13 marca 2014 r., sygn. P 38/11, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 31; wyrok TK z 23 września 2014 r., sygn. SK 7/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 93).

Jeżeli więc ustawa dopuszcza wywłaszczenie, którego nie można uznać za konieczne dla osiągnięcia celu publicznego, przymusowe odjęcie prawa majątkowego, a zarazem naby-

cie go przez podmiot publiczny, jest niezgodne z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 13 grudnia 2012 r. (sygn. P 12/11), „Ścisły związek z przesłankami dopuszczalności wywłaszczenia powoduje powstanie konstytucyjnego obowiązku zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli przepis ustawy dopuszcza wywłaszczenie, którego nie można uznać za konieczne lub niezbędne na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Wynika stąd, że jak długo wywłaszczone rzeczy (prawa) nie są po przymusowym odebraniu przekazywane na cel publiczny uzasadniający ich wywłaszczenie, tak długo nie został osiągnięty cel samego wywłaszczenia. Działanie organów państwa stanowi wówczas ingerencję w prawo własności, które jest pozbawione konstytucyjnej legitymacji. Naruszenie przez państwo podstawy upoważnienia konstytucyjnego do dokonania wywłaszczenia na podstawie art. 21 ust. 2 Konstytucji ze względu na przesłankę dopuszczalności wywłaszczenia stanowi uzasadnienie konstytucyjnej zasady zwrotu wywłaszczonych praw (...).

Z regulacji konstytucyjnej wynika także, że cel legitymizujący ingerencję w prawo własności musi istnieć realnie, a nie tylko formalnie. Wywłaszczenie nie stanowi zwykłego ogólnego instrumentu pomnażania majątku publicznego, który mógłby być przekazany na realizację bardzo różnych celów publicznych i niepublicznych albo pozostać niewykorzystany. Faktyczne przeznaczenie wywłaszczonej nieruchomości po jej przymusowym nabyciu na inne cele niż wskazany formalnie cel publiczny uzasadniający wywłaszczenie rodzi konstytucyjny obowiązek jej zwrotu na podstawie art. 21 ust. 2 Konstytucji”.

3.2. Według art. 64 ust. 2 Konstytucji, własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Po pierwsze, z przepisu tego wynika norma, zgodnie z którą prawa majątkowe podlegają ochronie prawnej. Na ustawodawcy spoczywa zatem pozytywny obowiązek – ustanowienia przepisów prawa materialnego i procesowego, przyznających ochronę prawom majątkowym, oraz obowiązek negatywny – powstrzymania się od tworzenia regulacji, które prawa te mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać (zob. wyrok TK z 13 października 2015 r., sygn. P 3/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 145). Po drugie, art. 64 ust. 2 Konstytucji zawiera zakaz różnicowania ochrony własności i innych praw majątkowych zależnie od charakteru (cechy) podmiotu danego prawa (zob. wyrok TK z 5 października 2015 r., sygn. SK 39/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 140). Takie same prawa majątkowe, choćby należące do różnych podmiotów, powinny być zatem jednakowo chronione. Niemniej gwarancja równej ochrony praw majątkowych może obejmować tylko prawa majątkowe, które należą do tej samej kategorii praw podmiotowych. Gwarancja ta nie obejmuje zatem praw należących do różnych kategorii normatywnych (konstrukcyjnych), choćby nawet prawa te były funkcjonalnie do siebie podobne. Trybunał stoi na stanowisku, zgodnie z którym „[g]warancja równej ochrony praw majątkowych nie oznacza równej intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych, bo owa intensywność determinowana jest treścią i konstrukcyjnym ujęciem tych praw” (wyrok z 2 grudnia 2008 r., sygn. K 37/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 172; wyrok TK z 13 października 2015 r., sygn. P 3/14). Zdaniem Trybunału, „[w]obec tak ujętej istoty konstytucyjnego nakazu zapewnienia ochrony prawnej «równej dla wszystkich» podmiotów danego typu (postaci) prawa podmiotowego nie może ulegać wątpliwości dopuszczalność różnicowania intensyfikacji tejże ochrony w zależności od obiektywnie stwierdzalnych i relewantnych okoliczności o charakterze przedmiotowym (np. różny zakres ochrony własności nieruchomości i ruchomości czy też określonych kategorii zobowiązań, zaliczanych do zobowiązań naturalnych, wzmożony zakres ochrony prawnej dóbr kultury etc.)” – (wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82).

3.3. Decyzja administracyjna, o której stanowi art. 11a ust. 1 i n. specustawy, może być uznana za decyzję wywłaszczeniową, o której stanowi art. 112 u.g.n. (por. wyroki NSA

z: 23 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 1500/18, niepubl.; 19 lipca 2017 r., sygn. akt I OSK 2785/15, niepubl.). Głównym jej skutkiem jest bowiem nabycie własności nieruchomości przez Skarb Państwa albo określone jednostki samorządu terytorialnego kosztem osoby pozbawionej tej własności, za odszkodowaniem. Kwalifikacji tej decyzji jako decyzji wywłaszczeniowej nie musi sprzeciwiać się to, że nabycie odjętej własności przez wskazane podmioty następuje z mocy prawa (art. 12 ust. 4 specustawy). Decyzja na podstawie art. 11a ust. 1 specustawy jest bowiem warunkiem koniecznym i wystarczającym ustawowego skutku utraty przez jeden podmiot, a nabycia przez inny, własności nieruchomości. Różnica między decyzją prawokształtującą a decyzją ze specustawy polega na tym, że pierwsza wywołuje wprost skutek prawnomaterialny zgodnie z ustawą, natomiast druga wywołuje taki skutek pośrednio, uruchamiając mechanizm ustawy. Jednakże z funkcjonalnego punktu widzenia decyzja ze specustawy spełnia taką rolę jak decyzja o charakterze prawokształtującym, a skutki prawnomaterialne obydwu postaci decyzji ostatecznie czerpią moc z aktu normatywnego.

3.4. Specustawa nie zawiera przepisów (szczególnych) regulujących zwrot bezcelowo wywłaszczonej nieruchomości. Waler regulacji ogólnosystemowej dotyczącej zwrotu bezcelowo wywłaszczonych własności nieruchomości zasadniczo we wszystkich wypadkach takiego wywłaszczenia ma rozdział 6, działu III u.g.n. Z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji wynika natomiast reguła, w myśl której byłemu właścicielowi wyzutemu z własności wskutek bezcelowego wywłaszczenia przysługuje konstytucyjne roszczenie o zwrot własności jak każdemu innemu właścicielowi, który znalazł się w podobnej sytuacji. Jeżeli istnieje generalna, ogólnosystemowa regulacja zwrotu wywłaszczonych bezcelowo własności nieruchomości, a brak zarazem regulacji szczegółowej wobec określonego wypadku podobnego, to w myśl zasady równej ochrony własności, regulacja generalna powinna mieć zastosowanie do wypadku wprost nią nieobjętego, ale rodzajowo zbieżnego. Stosując powyższe zasady wobec poddanego kontroli art. 23 specustawy, należało uznać, że przepis ten rozumiany w ten sposób, że nie stanowi o nakazie odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 6, działu III u.g.n., mających pozycję przepisów generalnych w zakresie zwrotu wywłaszczonych bezcelowo własności nieruchomości, narusza konstytucyjną zasadę równej ochrony własności realizowanej przez konstytucyjne roszczenie o zwrot bezcelowo wywłaszczonej własności (art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji).

Mając powyższe na uwadze, Trybunał orzekł jak w sentencji.