



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 2 sierpnia 2019 r.

Pozycja 153

POSTANOWIENIE

z dnia 29 maja 2019 r.

Sygn. akt Ts 22/19

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 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 on odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III wskazanej ustawy o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania 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 dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. Nr 80, poz. 721, ze zm.) w zakresie, w jakim ogranicza on odesłanie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami tylko co do spraw nieuregulowanych w rozdziale 3 ustawy z 10 kwietnia 2003 r., z art. 2 i art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

nadać dalszy bieg skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 8 lutego 2019 r. (data nadania), A.R. i T.R. (dalej: skarżący) wystąpili z żądaniem przytoczonym w komparycji niniejszego postanowienia.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

Decyzją Prezydenta (...) z 10 czerwca 2009 r. (nr [...]) o ustaleniu lokalizacji drogi powiatowej dla inwestycji polegającej na budowie ul. (...) na odcinku od (...) do (...), która została utrzymana w mocy decyzją Wojewody (...) z 9 czerwca 2009 r. (nr [...]), wywła-

szczona została nieruchomość skarżących położona przy ul. (...) w W. Nieruchomość powyższa oznaczona została jako działka ewidencyjna nr (...) z obrębu (...), dla której Sąd Rejonowy w W. VI Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi Księgę Wieczystą nr (...).

Pismem z 24 listopada 2014 r. skarżący złożyli wniosek o „zwrot części (450 m²) wywłaszczonej nieruchomości, argumentując, że znaczna [jej część] jest zbędna na cel, dla którego nastąpiło wywłaszczenie, i organ zamierza wykorzystać przedmiotową nieruchomość na inny cel”.

Postanowieniem z 31 grudnia 2014 r. (nr [...]) Prezydent (...) wyłączył się z postępowania w sprawie zwrotu wyżej wymienionej nieruchomości, a wniosek skarżących przekazał Wojewodzie (...) jako organowi wyższego stopnia.

Postanowieniem z 19 stycznia 2015 r. (nr [...]) Wojewoda (...) wyznaczył Starostę (...) jako organ właściwy do załatwienia sprawy o zwrot przedmiotowej nieruchomości. Decyzją z 6 lipca 2015 r. (nr [...]) Starosta (...) umorzył w całości postępowanie w sprawie zwrotu spornej nieruchomości stwierdzając, że nie zostały spełnione ustawowe przesłanki zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Następnie, po rozpoznaniu odwołania złożonego przez skarżących, Wojewoda (...) decyzją z 25 września 2015 r. (nr [...]), uchylił decyzję organu I instancji w całości i orzekł o odmowie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości oznaczonej jako działka ewidencyjna nr (...) z obrębu (...).

Wyrokiem z 16 marca 2019 r. (sygn. akt [...]) Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. uchylił decyzję Wojewody (...) i poprzedzając ją decyzję Starosty (...). Natomiast, w odpowiedzi na złożoną przez Dzielnicę (...) skargę kasacyjną, Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 12 września 2018 r. (sygn. akt [...]), uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę. W wyroku tym Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że art. 23 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 687, ze zm.; dalej: specustawa drogowa) stanowi, iż w sprawach nieuregulowanych w niej stosuje się przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782, ze zm.; dalej: u.g.n.). Przepisy u.g.n. mają zatem zastosowanie tylko do stanów faktycznych związanych z nabywaniem nieruchomości pod drogi i tylko w tym zakresie, w którym dana okoliczność faktyczna nie może być poddana regulacji specustawy drogowej. W tym rozdziale ustawodawca nie unormował zasad i trybu zwrotu nieruchomości wywłaszczonych na podstawie przepisów omawianej specustawy drogowej. Nie można tym samym na podstawie art. 23 specustawy drogowej, zastosować art. 136 u.g.n. regulującego kwestię zwrotu wywłaszczonej nieruchomości do nieruchomości nabytych na jej podstawie. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał także, że wprowadzenie przejęcia nieruchomości w trybie art. 12 specustawy drogowej nosi znamiona wywłaszczenia – dokonywane jest na wniosek podmiotu publicznoprawnego, na realizację celu publicznego, polega na pozbawieniu praw do nieruchomości i odbywa się za odszkodowaniem, to jednak nie przesądza to o możliwości zastosowania do takiej nieruchomości przepisów u.g.n. dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. 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 tym przepisie u.g.n. ma charakter zamknięty. Niedopuszczalne jest zatem 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 specustawy drogowej, a zatem nie jest możliwe orzeczenie na podstawie przepisów działu III rozdziału 6 u.g.n. o zwrocie nieruchomości przejętej decyzją o lokalizacji drogi.

3. Zdaniem skarżących art. 216 ust. 1 u.g.n. w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednio stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III wskazanej ustawy o zwrocie wywła-

szczonych nieruchomości do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie specustawy drogowej, jest niezgodny 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. Natomiast art. 23 specustawy drogowej w zakresie, w jakim ogranicza odesłanie do przepisów u.g.n. tylko do spraw nieuregulowanych w rozdziale 3 specustawy drogowej, jest niezgodny z art. 2 i art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji.

4. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 9 kwietnia 2019 r. skarżący zostali wezwani do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez nadesłanie odpisu i 4 poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii decyzji: Wojewody (...) z 9 września 2009 r. (nr [...]), Prezydenta (...) z 10 czerwca 2009 r. (nr [...]) oraz Starosty (...) z 6 lipca 2015 r. (nr [...]), a także przez dokładne uzasadnienie zarzutów niezgodności zakwestionowanych przepisów z wymienionymi w skardze przepisami Konstytucji.

Skarżący wykonali powyższe zarządzenie w przepisany terminie.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p. TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymogom.

2. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie uczyniono następujące przepisy:

– art. 216 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782, ze zm.; dalej: u.g.n.) w brzmieniu:

„1. Przepisy rozdziału 6 działu III niniejszej ustawy stosuje się odpowiednio do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 6 lub art. 47 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 oraz z 1982 r. Nr 11, poz. 79), ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 31, poz. 138, z późniejszymi zmianami), ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi (Dz. U. z 1969 r. Nr 27, poz. 216, z 1972 r. Nr 49, poz. 312 oraz z 1985 r. Nr 22, poz. 99), art. 22 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159, z 1972 r. Nr 27, poz. 193 oraz z 1974 r. Nr 14, poz. 84), ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 27, poz. 192, z 1973 r. Nr 48, poz. 282 oraz z 1985 r. Nr 22, poz. 99) oraz do nieruchomości wywłaszczonych na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, jak również do gruntów wywłaszczonych na podstawie odrębnych przepisów w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego.

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

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

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

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

– art. 23 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 drogowa) w brzmieniu:

„W sprawach nieuregulowanych w niniejszym rozdziale [tj. rozdziale 3 – *Nabywanie nieruchomości pod drogi*] stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami”.

3. Trybunał stwierdza, że skarga konstytucyjna spełnia przesłanki warunkujące przekazanie jej do rozpoznania merytorycznego, gdyż:

1) została sporządzona w imieniu skarżących przez adwokata (art. 44 ust. 1 u.o.t.p. TK);

2) skarżący:

a) wyczerpali przysługującą im drogę prawną (art. 77 ust. 1 u.o.t.p. TK), albowiem wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 września 2018 r. (sygn. akt [...]) jest prawomocny i nie przysługują od niego żadne zwykłe środki zaskarżenia,

b) dochowali terminu wniesienia skargi konstytucyjnej (art. 77 ust. 1 u.o.t.p. TK);

c) prawidłowo określili przedmiot kontroli (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p. TK), wskazali, które konstytucyjne prawa i wolności i w jaki sposób – ich zdaniem – zostały naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK) oraz przedstawili w tym zakresie stosowne uzasadnienie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p. TK).

4. W ocenie Trybunału analizowana skarga konstytucyjna nie jest obarczona nieusuwalnymi brakami formalnymi, o których mowa w art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p. TK, zaś sformułowane w niej zarzuty nie są oczywiście bezzasadne w rozumieniu art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p. TK.

Istotą przedstawionego problemu jest ustalenie, czy nieruchomości ostatecznie niewykorzystane na cele publiczne, w sytuacji pozbawienia właściciela własności na podstawie specustawy drogowej, podlegają zwrotowi w trybie przewidzianym w u.g.n. W ocenie skarżących, nieujęcie przez ustawodawcę w dyspozycji art. 216 u.g.n. zwrotu nieruchomości wywłaszczonych na podstawie specustawy drogowej, a także nieuregulowanie instytucji zwrotu nieruchomości w tej ustawie, „powoduje powstanie swoistej próżni, która w ostatecznym rozrachunku powoduje pogwałcenie praw i wolności konstytucyjnych”. Zdaniem skarżących, wywłaszczenie dokonane na podstawie specustawy drogowej należy uznać ze względów konstrukcyjnych za wywłaszczenie *sensu stricto*, a tym samym wydzielenie i – w konsekwencji – przejęcie gruntu pod budowę drogi publicznej stanowić ma szczególną formę wywłaszczenia, mimo że „skutki wywłaszczeniowe – przy decyzji wywłaszczeniowej mają charakter bezpośredni, a przy decyzji o zezwoleniu – pośredni. Różnica ta nie ma jednak istotnego znaczenia, uzasadniającego tak dalekie różnicowanie sytuacji podmiotów, ze względu na fakt, iż skutki te powstają na podstawie decyzji administracyjnej i to decyduje o tym czy mamy do czynienia *stricte* z instytucją wywłaszczenia”.

Biorąc powyższe pod uwagę, dyskwalifikacja formalna analizowanej skargi konstytucyjnej na etapie wstępnej kontroli wykraczałaby poza ramy art. 61 ust. 1 i 4 u.o.t.p. TK.

W związku z powyższym – na podstawie art. 61 ust. 2 u.o.t.p. TK – postanowiono jak w sentencji.