



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 9 grudnia 2019 r.

Pozycja 235

## POSTANOWIENIE z dnia 26 sierpnia 2019 r. Sygn. akt Ts 142/18

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jarosław Wyrembak,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Z.S. i B.S. o zbadanie zgodności:

art. 136 ust. 3, art. 216 ust. 2 pkt 3 i art. 112 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.) w związku z art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.) w zakresie, w jakim „wyłączają prawo do żądania przez poprzedniego właściciela zwrotu gruntów wydzielonych pod budowę ulic nabytych z mocy prawa przez gminę na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. w sytuacji, gdy stały się one zbędne na cel wywłaszczenia oraz w zakresie, w którym ograniczają stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. wyłącznie do nieruchomości nabytych na rzecz gminy na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w rozumieniu art. 4 ust. 3b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.”, z art. 32 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**nadać dalszy bieg skardze konstytucyjnej.**

### UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 21 września 2018 r. (data nadania), Z.S. i B.S. (dalej: skarżący) wystąpili z żądaniem przytoczonym w komparycji niniejszego postanowienia.

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

Decyzją z 31 lipca 1996 r. (nr [...]) Kierownik Urzędu Rejonowego w K. – uwzględniając obowiązujący wówczas plan zagospodarowania przestrzennego Gminy M., przyjęty uchwałą Rady Gminy M. nr [...] z 9 marca 1993 r. (Dz. Urz. Woj. [...]) – zatwierdził projekt podziału stanowiącej własność skarżących nieruchomości położonej w obrębie ewidencyjnym

G. Gmina M. oznaczonej jako działka ewidencyjna. W wyniku podziału powstała m.in. działka nr [...] o powierzchni 0,4885 ha przeznaczona pod drogę gminną, która – na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.; dalej: u.g.g.w.n.) – z dniem uprawomocnienia się tej decyzji przeszła na własność Gminy M. Jednostka samorządu terytorialnego wypłaciła w zamian skarżącym odszkodowanie w wysokości 17 000 zł (tj. po 3,48 zł za 1 m<sup>2</sup> gruntu).

W lipcu 2009 r. skarżący – na podstawie art. 136 ust. 3 w związku z art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (ówcześnie: Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.; dalej: u.g.n.) – wystąpili do Starosty K. z wnioskiem o zwrot przejętej nieruchomości, wskazując, że Gmina M. nie wykorzystwała nieruchomości w sposób odpowiadający celowi przejęcia, gdyż nie wybudowała na przejętym gruncie ulicy, ani nie podjęła żadnych prac zmierzających do urzeczywistnienia celu, dla którego przejęła tę nieruchomość.

Decyzją z 20 października 2009 r. (nr [...]), Starosta K. odmówił zwrotu nieruchomości wskazując, że w trybie art. 136 ust. 3 u.g.n. może nastąpić zwrot nieruchomości (lub jej części) wywłaszczonej wyłącznie na rzecz Skarbu Państwa w wyniku przeprowadzenia postępowania wywłaszczeniowego i wydania decyzji o wywłaszczeniu. Tymczasem Gmina M. nabyła własność działki z mocy prawa na podstawie decyzji zatwierdzającej podział.

Decyzją z 8 grudnia 2009 r. (nr [...]), Wojewoda uchylił powyższe rozstrzygnięcie i umorzył postępowanie jako bezprzedmiotowe.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w S. (dalej: WSA), wyrokiem z 17 marca 2010 r. (sygn. akt [...]), oddalił skargę uznawszy, że choć w realiach niniejszej sprawy przejęcie nieruchomości było szczególną formą wywłaszczenia, to z uwagi na fakt, iż nastąpiło ono z mocy prawa, nie mają zastosowania art. 136 oraz art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. Zgodnie bowiem z brzmieniem ówczesnej regulacji, obowiązek zwrotu nieruchomości istniał wyłącznie w przypadku jej przejęcia na rzecz Skarbu Państwa, nie zaś gminy.

Na mocy ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. poz. 1429) zmianie uległ art. 216 ust. 1 i 2 u.g.n., w wyniku czego możliwy stał się także zwrot nieruchomości wywłaszczonych na rzecz gmin lub nabytych przez gminy, jeżeli stały się one zbędne ze względu na cel wywłaszczenia.

Po zmianie stanu prawnego plan zagospodarowania przestrzennego Gminy M. został uchylony, a stadium uwarunkowań i kierunków jej zagospodarowania przestrzennego zmienione, w wyniku czego działka przejęta wskutek podziału zmieniła przeznaczenie z drogi gminnej na teren zabudowy mieszkaniowej. Skarżący zwrócili się więc do organów gminy M. z propozycją zamiany części przejętej działki nr [...] (0,0900 ha) na grunt o powierzchni 0,2645 ha, będący częścią działki ewidencyjnej nr [...]. Gmina nie wyraziła zgody na zamianę gruntów i – w konsekwencji – z przejętej działki nr [...] wydzieliła działkę nr [...] o powierzchni 0,0968 ha, zmieniając jednocześnie jej przeznaczenie na działkę budowlaną, a następnie zaproponowała skarżącym sprzedaż tej nieruchomości za cenę 72,48 zł za 1 m<sup>2</sup>.

Wobec powyższego, skarżący – 4 grudnia 2013 r. – złożyli do Starosty K. wniosek o zwrot działki nr [...]. Organ ten postanowieniem z 10 stycznia 2014 r. (nr [...]) odmówił wszczęcia postępowania w sprawie zwrotu nieruchomości. Rozstrzygnięcie to zostało podtrzymane przez Wojewodę postanowieniem z 18 lutego 2014 r. (nr [...]).

WSA, wyrokiem z 31 października 2014 r. (sygn. akt [...]), uchylił oba powyższe postanowienia.

W wyniku ponownie przeprowadzonego postępowania administracyjnego, Starosta K., decyzją z 23 czerwca 2015 r. (nr [...]), odmówił uwzględnienia wniosku skarżących o zwrot nieruchomości gruntowej uznawszy, że jej przejęcie przez Gminę M. nie mieściło się w dys-

pozycji art. 136 ust. 3 u.g.n., a żądanie skarżących zawarte we wniosku z 4 grudnia 2013 r. dotyczyło sprawy, która została już ostatecznie rozstrzygnięta decyzją Wojewody z 8 grudnia 2009 r. (nr [...]), którą WSA wyrokiem z 17 marca 2010 r. uznał za zgodną z prawem.

Decyzja Starosty K. została uchylona decyzją Wojewody z 4 sierpnia 2015 r. (nr [...]), zaś postępowanie umorzono ze względu na brak podstawy prawnej orzekania w przedmiocie zwrotu nieruchomości.

Wyrokiem z 3 marca 2016 r. (sygn. akt [...]) WSA oddalił skargę na powyższą decyzję Wojewody, a Naczelny Sąd Administracyjny – wyrokiem z 8 maja 2018 r. (sygn. akt [...]) – oddalił skargę kasacyjną.

3. Zdaniem skarżących, art. 136 ust. 3, art. 216 ust. 2 pkt 3 i art. 112 ust. 2 u.g.n. w związku z art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n. – w zakresie przedstawionym w komparycji niniejszego postanowienia – naruszają konstytucyjną „zasadę równości, sprawiedliwości społecznej, a także ochronę prawa własności i proporcjonalności w korzystaniu z prawa własności w zakresie zasady zwrotu wywłaszczonej nieruchomości” (art. 32 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji).

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. 136 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.; dalej: u.g.n.), zgodnie z którym poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli – stosownie do art. 137 u.g.n. – stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu;

– art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. (w brzmieniu obowiązującym od 3 stycznia 2013 r.), stanowiący, że przepisy rozdziału 6 działu III (tj. dotyczące zwrotu wywłaszczonych nieruchomości) stosuje się odpowiednio do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa albo gminy odpowiednio na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.; dalej: u.g.g.w.n.);

– art. 112 ust. 2 u.g.n., w myśl którego wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości;

– art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n., który stanowił, że grunty wydzielone pod budowę ulic z nieruchomości objętej na wniosek właściciela podziałem, przechodziły na własność gminy z dniem, w którym decyzja lub orzeczenie o podziale stały się prawomocne, za odszkodowaniem ustalonym według zasad obowiązujących przy wywłaszczeniu. Podział nieruchomości następował na podstawie decyzji administracyjnej, tylko wówczas jeżeli był zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Jako wzorce kontroli skarżący powołali art. 32 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

3. Trybunał stwierdza, że skarga 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 8 maja 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 poruszonego problemu jest ustalenie, czy grunty wydzielone pod budowę ulic z nieruchomości objętej podziałem na wniosek właściciela, które przeszły na własność gminy na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n., podlegają zwrotowi w trybie art. 136 u.g.n., to jest czy są one objęte dyspozycją art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. W ocenie skarżących, ograniczenie stosowania art. 136 ust. 3 u.g.n. wyłącznie do nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego na podstawie decyzji o wywłaszczeniu jest niezgodne z pojęciem wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji, a tym samym narusza przysługujące skarżącym prawo własności statuowane w art. 64 ust. 1 Konstytucji. Tym samym wydzielenie i – w konsekwencji – przejęcie gruntu pod budowę drogi publicznej stanowić ma, zdaniem skarżących, szczególną formę wywłaszczenia, mimo że nastąpiło na wniosek właściciela i nie było poprzedzone postępowaniem właściwym dla postępowania wywłaszczeniowego.

Biorąc powyższe pod uwagę, dyskwalifikacja formalna analizowanej skargi konstytucyjnej na etapie wstępnej kontroli wykroczałaby 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.