



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 27 grudnia 2021 r.

Pozycja 72

## POSTANOWIENIE z dnia 24 listopada 2021 r. Sygn. akt SK 57/19

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący  
Zbigniew Jędrzejewski – sprawozdawca  
Krystyna Pawłowicz  
Michał Warciński  
Rafał Wojciechowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 listopada 2021 r., 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. 121, 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. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości 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. o gospodarce nieruchomościami wyłącznie do nieruchomości nabytych na rzecz gminy na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w rozumieniu art. 4 pkt 3b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, 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,

postanawia:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

### UZASADNIENIE

#### I

1. W skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 20 września 2018 r., Z.S. i B.S. (dalej: skarżący) zakwestionowali zgodność 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. 121, ze zm.; dalej: u.g.n.) w zw. 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.; dalej: u.g.g.w.n.) 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 u.g.g.w.n. w sytuacji, gdy stały się one zbędne na cel wywłaszczenia, oraz w zakresie, w którym ograniczają stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. wyłącznie do nieruchomości nabytych na rzecz gminy na podstawie u.g.g.w.n. w rozumieniu art. 4 pkt 3b u.g.n., z art. 32 i art. 64 ust. 2 w zw. z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Skarga została wniesiona w związku z następującą sytuacją faktyczną i prawną:

Kierownik Urzędu Rejonowego w K., decyzją z 31 lipca 1996 r., działając na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257, ze zm.) i art. 10 ust. 1, 3 i 5 u.g.g.w.n., z uwzględnieniem obowiązującego wówczas planu zagospodarowania przestrzennego gminy M., po rozpoznaniu wniosku B.S., zatwierdził projekt podziału nieruchomości położonej w obrębie ewidencyjnym G. gmina M., oznaczonej jako działka ewidencyjna nr 130, stanowiącej własność Z. i B.S. W wyniku podziału powstała m.in. przeznaczona pod drogę gminną działka nr 130/2 o powierzchni 0,4885 ha, która na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n., z dniem uprawomocnienia się decyzji o podziale, przeszła na własność gminy M. Za przejęcie tej nieruchomości jednostka samorządu terytorialnego, stosując zasady obowiązujące przy wywłaszczaniu nieruchomości, wypłaciła skarżącym stosowne odszkodowanie w wysokości 17 000 zł (3,48 zł za m<sup>2</sup> gruntu). 28 lipca 2009 r. skarżący, działając na podstawie art. 136 ust. 3 w związku z art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n., wystąpili do starosty z wnioskiem o zwrot przejętej nieruchomości, wskazując, że gmina M. nie wykorzystwała tej nieruchomości w sposób odpowiadający celowi przejęcia, gdyż nie wybudowała ulicy na wskazanym wyżej gruncie ani nie podjęła żadnych prac zmierzających do urzeczywistnienia tego celu.

Sprawa zwrotu działki była przedmiotem szeregu decyzji organów administracji oraz wyroków sądów administracyjnych. Ostatecznie Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA), wyrokiem z 8 maja 2018 r., sygn. akt [...], oddalił skargę kasacyjną skarżących od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego z 3 marca 2016 r., sygn. akt [...], w sprawie skargi skarżących na decyzję wojewody z 4 sierpnia 2015 r. NSA stwierdził, że 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., nie podlegają zwrotowi w trybie art. 136 i nast. u.g.n.

Argumentując niekonstytucyjność zakwestionowanych regulacji, skarżący w pierwszej kolejności wskazali, że konstytucyjnym terminem „wywłaszczenie” objęte jest nie tylko formalne pozbawienie lub ograniczenie prawa własności w ramach postępowania wywłaszczeniowego, ale każde przymusowe odjęcie własności, bez względu na jego formę. Oprócz odjęcia własności dokonywanego w drodze indywidualnej decyzji administracyjnej (co w prawie administracyjnym wyczerpuje pojęcie wywłaszczenia) za wywłaszczenie uważać należy również odjęcie własności dokonane z mocy ustawy odnoszące się do abstrakcyjnego kręgu podmiotów. Dlatego zawężenie stosowania art. 136 ust. 3 u.g.n. do nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego na podstawie decyzji o wywłaszczeniu, tak jak to miało miejsce ich w sprawie, jest niezgodne z pojęciem „wywłaszczenia”, o którym stanowi art. 21 ust. 2 Konstytucji. A więc narusza także, wynikające z art. 64 ust. 1 Konstytucji, prawo własności.

Skarżący wskazali, że ustawodawca, chcąc stworzyć poprzednim właścicielom możliwość zwrotu nieruchomości, które zostały odjęte w inny sposób niż w trybie decyzji wywłaszczeniowej *sensu stricto*, w art. 216 u.g.n. rozszerzył stosowanie przepisów o zwrocie

wywłaszczonych nieruchomości do nieruchomości przejętych lub nabytych albo wyłącznie nabytych przez Skarb Państwa lub gminę na podstawie konkretnych ustaw innych niż ustawa o gospodarce nieruchomościami. W orzecznictwie sądowym utrzymała się jednak wykładnia, zgodnie z którą przepis ten nie ma zastosowania do przejęcia przez gminę własności nieruchomości w wyniku uprawomocnienia się decyzji podziałowej, o której stanowi art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n. Art. 216 ust. 1 u.g.n. ogranicza się bowiem jedynie do nieruchomości nabytych, tj. do takich nieruchomości, których prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej zostało przeniesione w drodze czynności prawnych. Natomiast zgodnie z art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n. przeniesienie prawa własności następowało *ex lege*. Skutki prawne, o których stanowił art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n., w postaci utraty prawa własności działek wydzielonych pod drogi publiczne, nie były bowiem przedmiotem rozstrzygnięcia decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, ale powstającym z mocy samego prawa następstwem tej decyzji. W ocenie skarżących, tak przyjęta wykładnia zakwestionowanych przepisów narusza konstytucyjną zasadę równości. Bezzasadnie pozbawia bowiem poprzednich właścicieli możliwości żądania zwrotu nieruchomości, które stały się zbędne na cel wywłaszczenia, ale zostały przeniesione na podmiot publiczny nie w wyniku czynności prawnej, lecz z mocy prawa. W związku z tym sytuacja prawna podmiotów, których nieruchomość została niejako wywłaszczona na rzecz Skarbu Państwa czy gminy w trybie ustaw enumeratywnie wymienionych w art. 216 ust. 1 u.g.n. jest nieporównanie lepsza od sytuacji osób, do których ma zastosowanie art. 216 ust. 2 u.g.n., gdyż mogą oni dochodzić zwrotu nieruchomości, które nie zostały wykorzystane zgodnie z celem wywłaszczenia, bez względu na to, czy do przejścia prawa własności na podmiot publiczny doszło w wyniku czynności prawnej, tj. nabycia w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, czy też w wyniku przejęcia.

W opinii skarżących, biorąc pod uwagę tryb przejmowania nieruchomości na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n., nie ulega wątpliwości, że wydzielenie i następnie przejęcie gruntu pod budowę drogi publicznej stanowiło szczególną formę wywłaszczenia, pomimo, że nie było poprzedzone postępowaniem właściwym dla postępowania wywłaszczeniowego. Utrata prawa własności przez dotychczasowego właściciela rekompensowana była w formie odszkodowania, do uiszczenia którego zobowiązany był podmiot nabywający własność gruntu, a ponadto właściciel chcący dokonać podziału nieruchomości dotknięty był tzw. przymusem wywłaszczeniowym. Potrzeba wykorzystania należącej do niego nieruchomości na cel publiczny (na drogę publiczną) wynikała z władczej decyzji organu jednostki samorządu terytorialnego, który poprzez regulacje planistyczne zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, przewidujące wykorzystanie nieruchomości na cel publiczny, uniemożliwiał właścicielowi swobodne korzystanie z należącej do niego nieruchomości, a to nadawało instytucji charakter przymusowy.

Skarżący wskazali także, że charakter przymusowy art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n. nie był niweczony tym, że postępowanie w sprawie podziału nieruchomości wszczynane było na wniosek właściciela nieruchomości, albowiem jego decyzja o wystąpieniu z wnioskiem o podział gruntu była zdeterminowana postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym ogólnie decydowano o przeznaczeniu nieruchomości na cel publiczny.

Mając na uwadze powyższe argumenty, zdaniem skarżących, brak jest uzasadnienia odmiennego traktowania przez ustawodawcę poprzednich właścicieli, którzy domagają się zwrotu nieruchomości przejętych w trybie art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n. od tych, którzy dochodzą zwrotu nieruchomości przejętych w wyniku uprawomocnienia się decyzji wywłaszczeniowej, jeżeli nie zrealizowano pierwotnego celu wywłaszczenia. Skarżący podkreślili, że zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli nieruchomość ta nie została użyta na cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia, ma rangę konstytucyjną i jest oczywistą konsekwencją art. 21 ust. 2 Konstytucji. W ocenie skarżących, jeżeli cel publiczny, na który wywłaszczono nieruchomość, nie jest zrealizowany albo wywłaszczona nieruchomość nie jest

konieczna na ten cel, co miało miejsce w ich sprawie, wówczas podmiot publiczny nie powinien mieć możliwości ingerencji we własność prywatną, a jeżeli już do tego doszło, to konieczne jest uruchomienie instytucji zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Zdaniem skarżących, powyższe przesądza o niezgodności zakwestionowanych regulacji z art. 64 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

W ich opinii, pozbawienie poprzednich właścicieli prawa żądania zwrotu nieruchomości, którą utracili w trybie art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n., prowadzi do zachwiania równowagi w stosunkach społecznych i kreowania niesprawiedliwych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla tych obywateli, którzy utracili nieruchomość na podstawie decyzji wywłaszczeniowej. Pozostaje to w sprzeczności z zasadą proporcjonalności oraz z powiązаныmi z nią funkcjonalnie zasadami zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa, a także zasadą sprawiedliwości społecznej. Ustanowione ograniczenia bezzasadnie stawiają skarżących w gorszej pozycji w porównaniu z sytuacją osób, którym własność została odjęta na cel publiczny, a którzy pomimo to mogą dochodzić zwrotu przejętej uprzednio nieruchomości.

Zakwestionowane regulacje naruszają także konstytucyjną zasadę równości. Zdaniem skarżących, właściciele nieruchomości, co do których zastosowano przewidziane w u.g.n. wywłaszczenie *sensu stricto*, oraz właściciele nieruchomości przejętych przez gminę na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n., wykazują wspólną cechę relewantną. W obu wypadkach dochodzi do przymusowego (wymuszonego przez wydanie „odgórniego” aktu prawnego) przejęcia nieruchomości na cele publiczne za słusznym odszkodowaniem. Odmienności proceduralne między tymi dwoma sposobami odjęcia własności, polegające w szczególności na sposobie wszczęcia postępowania, nie uzasadniają odmiennego traktowania właścicieli nieruchomości przejętej w trybie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Skarżący wskazali także na paradoks przyjętego rozwiązania. Prowadzi ono do tego, że osoby, które współpracowały z gminą na rzecz urzeczywistnienia celu publicznego, tj. drogi publicznej, są mniej chronione niż te, które stawiały opór organom władzy publicznej i w konsekwencji konieczne było zmuszenie ich do wydania nieruchomości w drodze decyzji o wywłaszczeniu.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 12 grudnia 2019 r. wniósł w imieniu Sejmu o umorzenie postępowania w sprawie z uwagi na zbędność wydania wyroku w zakresie dotyczącym badania art. 136 ust. 3 u.g.n., a w pozostałym zakresie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Odnosząc się do zakresu zaskarżenia, Marszałek Sejmu wskazał, że został on określony zbyt szeroko. Skarżący zakwestionowali konstytucyjność braku normy przyznającej byłym właścicielom nieruchomości roszczenie o jej zwrot w sytuacji, w której utrata własności nastąpiła w trybie art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n. Treść kwestionowanej normy wynika z tego, że w przepisach o roszczeniu o zwrot nieruchomości brakuje pozytywnego rozstrzygnięcia o objęciu zakresem roszczenia także osób, które utraciły nieruchomości z mocy prawa na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n. Nie znaczy to jednak, że przedmiotem zaskarżenia może być każdy przepis mający jakikolwiek związek z roszczeniem o zwrot nieruchomości. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie nie może być art. 216 u.g.n., który jako przepis przejściowy, nie konstytuuje treści takiego roszczenia. Przedmiotem zaskarżenia nie mogą być także art. 112 u.g.n., który definiuje wywłaszczenie w rozumieniu u.g.n. i określa podstawowe zasady postępowania wywłaszczeniowego, oraz art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n., który określa jedynie przesłanki i tryb utraty własności nieruchomości wydzielonych na wniosek właściciela pod budowę ulic z nieruchomości objętej podziałem. W związku z powyższym postępowanie w zakresie oceny konstytucyjności tych regulacji podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. W jego opinii, zasady zwrotu nieruchomości wywłasz-



czonych w oparciu o obecnie obowiązujące przepisy u.g.n. wytycza wprost art. 136 ust. 3 u.g.n. i to ten przepis może być przedmiotem oceny konstytucyjnej w ramach niniejszego postępowania, w którym zakwestionowano konstytucyjność tych zasad.

Zdaniem Marszałka Sejmu, także wzorce kontroli nie odpowiadają w pełni przedstawionemu problemowi konstytucyjnemu. Jak wskazał, za właściwy wzorzec kontroli należy uznać art. 21 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz 64 ust. 2 Konstytucji. Skarżący wywodzą niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu przede wszystkim z konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia oraz uprawnień, jakie art. 21 ust. 2 Konstytucji przyznaje wywłaszczanym właścicielom. Sformułowane przez skarżących zarzuty dotyczące naruszenia art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji odnoszą się do konstytucyjnego standardu ochrony właściciela przed wywłaszczeniem. W zakresie pozostałych wzorców kontroli powołanych przez skarżących, tj. art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na niepełne i niewłaściwe uzasadnienie zarzutów ich naruszenia.

Odnosząc się do kwestii konstytucyjności art. 136 ust. 3 u.g.n., Marszałek Sejmu wskazał, że przedstawiony w skardze konstytucyjnej problem został już oceniony przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 września 2014 r. (sygn. SK 7/13). Zarówno w postępowaniu w sprawie o sygn. SK 7/13, jak i w niniejszym postępowaniu problemem była ocena konstytucyjności nieprzyznania roszczenia o zwrot nieruchomości właścicielom, którzy utracili własność z mocy prawa w związku z przeznaczeniem części dzielonej nieruchomości na drogę publiczną. Różnica sytuacji skarżących dotyczy przepisu stanowiącego podstawę utraty. Skarżąca w postępowaniu o sygn. SK 7/13 utraciła własność nieruchomości na podstawie art. 98 u.g.n. Tymczasem, zgodnie z treścią skargi, przedmiotem niniejszego postępowania jest ten sam problem konstytucyjny odnoszący się do byłych właścicieli, którzy utracili własność nieruchomości na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n. Marszałek wskazał jednak, że sentencja wyroku w sprawie o sygn. SK 7/13, wskazując zakres, w jakim Trybunał zbadał konstytucyjność art. 136 ust. 3 u.g.n., nie odnosi się do konkretnego przepisu będącego podstawą prawną nabycia nieruchomości przez jednostkę samorządu terytorialnego. Marszałek uznał, że Trybunał rozstrzygnął kwestię konstytucyjności braku roszczenia poprzedniego właściciela o zwrot nieruchomości nabytej w drodze podziału nieruchomości na jego wniosek przez jednostkę samorządu terytorialnego, jeżeli nieruchomość ta stała się zbędna na cel publiczny, bez względu na to, który przepis był podstawą utraty własności.

Ponadto, zdaniem Marszałka, za potrzebą wydania wyroku w niniejszej sprawie nie przemawia także treść uzasadnienia skargi, a w szczególności charakter sformułowanej argumentacji i powołanych dowodów. Porównanie treści skargi w niniejszej sprawie ze skargą w sprawie o sygn. SK 7/13 prowadzi do wniosku, że skarżący nie wskazali nowych dowodów oraz okoliczności, które uzasadniałyby ponowne zbadanie zgodności kwestionowanego przepisu z wzorcami konstytucyjnymi wymienionymi w sentencji wyroku z 23 września 2014 r.

Biorąc pod uwagę powyższe, Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w zakresie oceny zgodności art. 136 ust. 3 u.g.n. z art. 21 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393, ze zm.; dalej: u.o.t.p.TK) ze względu na to, że wydanie wyroku w tym zakresie jest zbędne.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 15 stycznia 2020 r. wniósł o umorzenie postępowania w sprawie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Podobnie jak Marszałek Sejmu, Prokurator Generalny przede wszystkim wskazał na zbyt szeroki przedmiot zaskarżenia. W jego opinii, skarżący sformułowali zarzut pominięcia ustawodawczego, którego następstwem jest brak możliwości ubiegania się przez poprzednich

właścicieli o zwrot nieruchomości przejętych przez gminy na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n. Przedstawiony w sprawie problem konstytucyjny sprowadza się do tezy, iż na skutek zawężenia w art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 6 działu III tej ustawy jedynie do nieruchomości nabytych na podstawie ustawy o gospodarce gruntami doszło do naruszenia prawa skarżących do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, która stała się zbędna dla realizacji celu publicznego. Zdaniem Prokuratora Generalnego, to art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. jest przepisem właściwym do wykazania podniesionego przez skarżących zarzutu pominięcia ustawodawczego i to on stanowi w sprawie dopuszczalny przedmiot zaskarżenia. Natomiast, zaskarżone w skardze art. 136 ust. 3, art. 112 ust. 2, art. 4 pkt 3b u.g.n. oraz art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n. nie są właściwe do umieszczenia w nich normy dopuszczającej powyższe roszczenie. Dlatego w zakresie pozostałych zaskarżonych przepisów postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Prokurator Generalny odniósł się także do wskazanych w skardze wzorców kontroli. Jak podkreślił, w skardze brak jest argumentów wskazujących na naruszenie przez kwestionowane uregulowanie art. 21 ust. 1 i art. 32 ust. 2 Konstytucji oraz, wywodzonej z art. 2 Konstytucji, zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. W związku z powyższym, postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Następnie Prokurator Generalny wskazał, że rozstrzygany problem konstytucyjny, a więc kwestia zgodności art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. we wskazanym przez skarżących zakresie z Konstytucją, musi zostać poprzedzony ustaleniem, czy art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n. powodował skutki tożsame z konstytucyjnym pojęciem wywłaszczenia. Jeżeli bowiem art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n. nie wywoływał takich skutków, konsekwencje jego stosowania nie mogą być porównywane z sytuacjami ustawowo zdefiniowanego wywłaszczenia oraz z sytuacjami objętymi unormowaniem przepisów ustaw, o których mowa w art. 216 ust. 1 u.g.n. W takim wypadku wskazany powyżej wzorec konstytucyjny, rekonstruowany z kilku powiązanych ze sobą przepisów Konstytucji, będzie nieadekwatny.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, inicjatorem postępowania prowadzącego do podziału nieruchomości i wydzielenia części gruntu pod budowę ulic, w razie przejścia własności nieruchomości na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n., był właściciel nieruchomości, a nie podmiot publiczny. Ponadto złożenie przez właściciela nieruchomości wniosku o podział nieruchomości nie było też wymuszone alternatywą wywłaszczenia. Ujęcie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przebiegu ulic przez grunty będące prywatną własnością nie jest równoznaczne z przystąpieniem – w dającym się przewidzieć czasie – do realizacji takich zamierzeń i do rozpoczęcia poprzedzającego go postępowania wywłaszczeniowego. Wielu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie zrealizowano i przyjęte w nich zamierzenia uległy dezaktualizacji. Zamieszczenie w planie zagospodarowania przestrzennego przebiegu ulic przez prywatny grunt powoduje dla jego właściciela stan niepewności co do okresu sprawowania władztwa nad całością nieruchomości i stanowi pewne utrudnienie w korzystaniu z niej. Jednak bezpośrednim motywem działania właściciela nieruchomości nie była nieuchronność wywłaszczenia. Wobec tego, nie można uznać, że art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n. powodował skutki tożsame z konstytucyjnym pojęciem wywłaszczenia.

Biorąc pod uwagę powyższe, Prokurator Generalny wniósł o uznanie przywołanego przez skarżących wzorca kontroli – zrekonstruowanego z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1 i, wywodzonej z art. 2 Konstytucji, zasadą sprawiedliwości społecznej – za nieadekwatny, a w związku z tym o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Na koniec rozważań, Prokurator Generalny wskazał, że ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. w zaskarżonym zakresie prowadziłyby do sytuacji

wtórnej niekonstytucyjności art. 98 u.g.n. Właścicielom gruntów wydzielonych pod budowę ulic, które przeszły na własność gmin w trybie art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n., przysługiwałoby roszczenie o zwrot nieruchomości, a będący w analogicznej sytuacji właściciele pozbawieni własności w trybie art. 98 u.g.n. takiego roszczenia byłiby pozbawieni. Sytuacja taka niewątpliwie naruszałaby zasadę równości, zasadę równej ochrony własności i innych praw majątkowych oraz zasadę sprawiedliwości społecznej.

4. W piśmie z 7 października 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie przystępuje do niniejszej sprawy.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W skardze konstytucyjnej zostały zakwestionowane: 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. 121, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 1899; dalej: u.g.n.) 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.; dalej: u.g.g.w.n.) 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 u.g.g.w.n. w sytuacji, gdy stały się one zbędne na cel wywłaszczenia, oraz w zakresie, w którym ograniczają stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. wyłącznie do nieruchomości nabytych na rzecz gminy na podstawie u.g.g.w.n. w rozumieniu art. 4 pkt 3b u.g.n., z art. 32 i art. 64 ust. 2 w zw. z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, przez co naruszają zasadę równości, zasadę sprawiedliwości społecznej, a także ochronę prawa własności i proporcjonalności w korzystaniu z prawa własności w zakresie zasady zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

2. W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału, merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności (zob. postanowienie z 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29 i powołane tam orzecznictwo). Skład rozstrzygający sprawę nie jest związany stanowiskiem zajęтым w ramach rozpoznania wstępnego (zob. np. postanowienie z 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98). Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, prowadząca do umorzenia postępowania.

Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej zależy od stwierdzenia braku ujemnych przesłanek procesowych. Pozostają one wspólne dla wszystkich sposobów inicjowania postępowania przed Trybunałem (zob. postanowienie TK z 29 kwietnia 2015 r., sygn. P 23/15, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 61). Zaliczają się do nich m.in.:

- zakaz ponownego orzekania w sprawie prawomocnie osądzonej, będący następstwem prawomocności orzeczeń Trybunału (art. 190 ust. 1 Konstytucji),
- niedopuszczalność kwestionowania przed Trybunałem stosowania prawa i rozstrzygania sporów o wykładnię (brak konstytucyjnej kognicji Trybunału),
- niespełnienie wymagań formalnych pisma inicjującego postępowanie.

Wystąpienie którejkolwiek z wyżej wymienionych ujemnych przesłanek procesowych rodzi obowiązek umorzenia postępowania przez Trybunał.

3. Trybunał Konstytucyjny odniósł się przede wszystkim do wskazanego w skardze

konstytucyjnej przedmiotu zaskarżenia. Trybunał zgodził się ze stanowiskami uczestników postępowania, że został on określony zbyt szeroko.

W niniejszej sprawie problem konstytucyjny sprowadza się do tego, że obowiązujące przepisy nie przewidują prawa do zwrotu nieruchomości nabytej (przejętej) przez jednostkę samorządu terytorialnego w trybie art. 10 u.g.g.w.n., jeżeli spełnione są ogólne przesłanki dotyczące zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (brak realizacji celu publicznego i zbędność gruntu przejętego dla realizacji celu publicznego). Zdaniem skarżących, w przepisach o roszczeniu o zwrot nieruchomości brakuje pozytywnego rozstrzygnięcia o objęciu zakresem roszczenia także osób, które utraciły nieruchomości z mocy prawa na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n.

Tak sformułowany zarzut oznacza, że przedmiotem zaskarżenia nie może być każdy przepis mający jakikolwiek związek z roszczeniem o zwrot nieruchomości. Zaskarżone w skardze przepisy dotyczą bowiem szeregu kwestii niezwiązanych bezpośrednio z problemem prawa do zwrotu nieruchomości. Zakwestionowany art. 112 u.g.n. definiuje wywłaszczenie w rozumieniu u.g.n. i określa podstawowe zasady postępowania wywłaszczeniowego. Z kolei art. 10 u.g.g.w.n. reguluje tryb dokonywania podziału nieruchomości na wniosek właściciela. Przepisy te nie są właściwe do wywiedzenia z nich normy dopuszczającej prawo żądania przez poprzedniego właściciela zwrotu gruntów wydzielonych pod budowę ulic nabytych z mocy prawa przez gminę w sytuacji, gdy stały się one zbędne na cel wywłaszczenia. Dotyczy to także art. 216 u.g.n., który, jako przepis przejściowy, reguluje odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. do nieruchomości przejętych lub nabytych na podstawie nieobowiązującej już ustawy. W swoim orzecznictwie Trybunał wskazywał, że przepis ten „jest traktowany – przez orzecznictwo (...) i doktrynę (...) jako wyliczenie o charakterze enumeratywnym. Wyklucza to możliwość rozszerzającej wykładni tego przepisu, czy – tym bardziej – stosowania analogii, a tym samym wyklucza odnoszenie zasady zwrotu (w ujęciu ustawy z 1997 r.) do innych sytuacji, w których doszło do odjęcia własności, a nieruchomość nie została wykorzystana na cel określony w przepisie lub akcie, który był podstawą tego odjęcia” (wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216). Stanowisko to potwierdził Trybunał w wyroku z 9 grudnia 2008 r., sygn. SK 43/07 (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 175), w którym wskazał, że „Art. 216 ustawy przewiduje zwrot nieruchomości, których własność została odjęta w trybie innym niż wywłaszczenie, pod warunkiem, że nieruchomość została przejęta lub nabyta na podstawie przepisów wymienionych w tym artykule bądź na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw, bądź w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego”. Z uwagi na to, że argumentacja skargi opiera się na założeniu, że utrata własności nieruchomości w trybie art. 10 u.g.g.w.n. stanowi wywłaszczenie w rozumieniu konstytucyjnym i jest zbliżona do wywłaszczenia *sensu stricto*, o którym mowa w art. 112 u.g.n., art. 112 u.g.n. nie można uznać za właściwy przedmiot kontroli.

Prawo i zasady zwrotu nieruchomości wywłaszczonych w oparciu o obecnie obowiązujące przepisy u.g.n. wyznacza wprost zaskarżony art. 136 ust. 3 u.g.n., zgodnie z którym „Poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części, jeżeli, stosownie do przepisu art. 137, nieruchomość lub jej część stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Z wnioskiem o zwrot występuje się do starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, który zawiadamia o tym właściwy organ gospodarujący zasobem nieruchomości. Warunkiem zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części jest zwrot przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę odszkodowania lub nieruchomości zamiennej stosownie do art. 140”. Przepis ten znajduje zastosowanie do wszelkich wypadków wywłaszczenia nieruchomości, bez względu na podstawę



prawną dokonanego wywłaszczenia. W swoim orzecznictwie Trybunał niejednokrotnie podkreślał, że dotyczy to również ustaw i innych aktów normatywnych, które stanowiły podstawę wywłaszczenia także przed 1 stycznia 1998 r. (wyroki z: 9 grudnia 2008 r., sygn. SK 43/07; 12 grudnia 2017 r., sygn. SK 39/15, OTK ZU A/2017, poz. 86).

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał uznał, że w niniejszym postępowaniu właściwym przedmiotem zaskarżenia jest art. 136 ust. 3 u.g.n., określający zakres ustawowego prawa zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, gdy ta okazuje się zbędna do realizacji celu publicznego będącego podstawą wywłaszczenia. W pozostałym zakresie 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. z 2019 r. poz. 2393, ze zm.; dalej: u.o.t.p.TK) z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. Trybunał odniósł się także do przywołanych w skardze wzorców kontroli. Skarżący w *petitum* skargi jako wzorce kontroli wskazali 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.

Argumentacja skarżących oparta została na założeniu, że przejęcie przez podmiot publicznoprawny części nieruchomości, wydzielonych pod drogi publiczne w wyniku podziału nieruchomości na wniosek właściciela na podstawie art. 10 u.g.g.w.n., jest podobne do sytuacji wywłaszczenia w rozumieniu u.g.n. (art. 112 u.g.n.) oraz do sytuacji objętych ustawami wskazanymi w art. 216 u.g.n. i wobec tego stanowi wywłaszczenie w rozumieniu art. 21 Konstytucji. Zdaniem skarżących, brak możliwości ubiegania się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości (w sytuacji gdy nie został zrealizowany cel publiczny, w związku z realizacją którego nastąpiło szeroko rozumiane wywłaszczenie) narusza zasadę sprawiedliwości społecznej oraz zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, rekonstruowane z art. 2 Konstytucji, oraz konstytucyjne gwarancje prawa własności (art. 21 i art. 64 Konstytucji) w związku z zasadą równości (art. 32 Konstytucji).

Trybunał uznał, że argumentacja skarżących znajduje odniesienie jedynie do niektórych ze wskazanych w *petitum* skargi wzorców konstytucyjnych, a mianowicie art. 21 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Sformułowane w skardze zarzuty odnoszą się bowiem do konstytucyjnego standardu ochrony właściciela przed wywłaszczeniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji) oraz nierównego traktowania podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji (art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji).

Skarżący nie przedstawili natomiast argumentów na rzecz niezgodności zakwestionowanej normy prawnej z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Przechodząc do analizy skargi w zakresie wskazanych wyżej wzorców kontroli, Trybunał uznał, że nie można utożsamiać zarzutu naruszenia art. 21 ust. 2 Konstytucji i związanych z nim zarzutów naruszenia zasad równości wobec prawa oraz równej ochrony własności i innych praw majątkowych z zarzutem naruszenia ustrojowej normy ochrony prawa własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji) oraz konstytucyjnego prawa własności ukształtowanego na gruncie art. 64 ust. 1 Konstytucji. Pojęcie „wywłaszczenie” oznacza przymusowe pozbawienie (odjęcie) konstytucyjnej kategorii „własności prywatnej” i stanowi wyjątek od konstytucyjnej zasady ochrony własności prywatnej, wyrażonej w art. 21 ust. 1 i prawa własności wynikającego z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Skarżący nie przedstawili argumentacji, dlaczego przedstawiony w skardze problem należy traktować inaczej.

Problem ten dotyczy także twierdzenia skarżących, że brak prawa do zwrotu nieruchomości nabytej (przejętej) przez jednostkę samorządu terytorialnego w trybie art. 10 u.g.g.w.n., który w swych skutkach prowadzi do szeroko rozumianego wywłaszczenia, nie znajduje oparcia w konstytucyjnych przesłankach dopuszczalnej ingerencji w prawo własności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). W skardze nie zawarto argumentacji, dlaczego skarżący powo-

lują jako wzorzec kontroli przepis, który dotyczy ograniczenia, a nie wyzucia z prawa własności (wywłaszczenie). Także w tym wypadku kwestia przysługiwania roszczenia o zwrot nieruchomości jest związana nie z przesłankami dopuszczalnej ingerencji w prawo własności, ale z instytucją wywłaszczenia, co do której odnoszą się inne gwarancje ochrony niż te wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W skardze nie sformułowano jakichkolwiek argumentów na rzecz niezgodności art. 136 u.g.n. z konstytucyjnym zakazem dyskryminacji wyrażonym w art. 32 ust. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu skargi brak jest też argumentu na rzecz niezgodności zakwestionowanej regulacji z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami sprawiedliwości społecznej oraz zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. W odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej skarżący wskazali, że elementem zasady sprawiedliwości społecznej jest „równość”, a w związku z tym zasada ta została naruszona. Wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej ma jednak odrębną treść od wskazanych w skardze zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji wymaga zatem odrębnego uzasadnienia, którego w skardze zabrakło. Nie wystarczy powtórzenie argumentów odnoszących się do naruszenia art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji. Skarżący nie przedstawili też uzasadnienia naruszenia zasady zaufania obywatela do państwa i prawa. W tym zakresie poprzestali na przywołaniu wskazanej zasady bez rozważenia jej treści oraz adekwatności do sformułowanego problemu prawnego.

Trybunał stwierdził zatem, że skarżący nie zrealizowali obowiązku uzasadnienia sformułowanych zarzutów niezgodności kwestionowanych przepisów ustawy ze wskazanymi wzorcami kontroli, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tych zarzutów. Wymóg uzasadnienia przez skarżących zarzutu niekonstytucyjności wynika z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK. Zgodnie z tym przepisem, na skarżącym spoczywa nie tylko poprawne wskazanie przepisów, ale także ciężar udowodnienia ich niezgodności ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Jak konsekwentnie przyjmuje Trybunał, uzasadnienie skargi nie może polegać na powtórzeniu treści zarzutów lub poprzestaniu na lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu. Niedopuszczalne jest także samodzielne precyzowanie przez Trybunał sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów (zob. wyrok TK z 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, OTK ZU A/2018, poz. 11).

Z tej racji Trybunał umorzył postępowanie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK w zakresie kontroli zgodności art. 136 ust. 3 u.g.n. z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2 i art. 64 ust. 1 Konstytucji.

5. Przechodząc do oceny zgodności art. 136 ust. 3 u.g.n. w zakresie, w jakim wyłącza prawo do żądania przez poprzedniego właściciela zwrotu gruntów wydzielonych pod budowę ulic nabytych z mocy prawa przez gminę na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n. w sytuacji, gdy stały się one zbędne na cel wywłaszczenia, oraz w zakresie, w którym ograniczają stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. wyłącznie do nieruchomości nabytych na rzecz gminy na podstawie u.g.g.w.n. w rozumieniu art. 4 pkt 3b u.g.n., z art. 21 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny rozważył, czy w sprawie nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK. z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Trybunał uznał, że aby rozstrzygnąć niniejszy problem konstytucyjny, należało ustalić, czy istotnie, jak twierdzą skarżący, art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n. powodował skutki tożsame z konstytucyjnym pojęciem wywłaszczenia. Jeżeli bowiem art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n. nie wywoływał takich skutków, konsekwencje jego stosowania nie mogą być porównywane z sytuacjami

ustawowo zdefiniowanego wywłaszczenia, a nieruchomości nabyta na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n. nie będzie musiała zostać objęta zakresem zastosowania zasady zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Zasada ta traktowana jest bowiem jako konsekwencja zasady wynikającej z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Tworzy ona nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem celów w decyzji o wywłaszczeniu a faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy. Dotyczy więc tylko nieruchomości niewykorzystanych na realizację celu publicznego w wypadkach, gdy przejęcie nastąpiło w warunkach przymusu wywłaszczeniowego.

Oceniając charakter uregulowanej w art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n. instytucji, Trybunał odniósł się do wyroku TK o sygn. SK 7/13, w którym Trybunał orzekł o konstytucyjności braku roszczenia poprzedniego właściciela do zwrotu nieruchomości, w sytuacji jej nabycia w drodze podziału nieruchomości przez jednostkę samorządu terytorialnego (zob. wyrok TK z 23 września 2014 r., OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 93). W wyroku tym Trybunał orzekł, że art. 136 ust. 3 u.g.n. w zakresie, w jakim nie przewiduje roszczenia poprzedniego właściciela o zwrot nieruchomości nabytej w drodze podziału nieruchomości na jego wniosek przez jednostkę samorządu terytorialnego, jeżeli nieruchomość ta stała się zbędna na cel publiczny, nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

W sprawie, w której zapadł wyrok, Trybunał dokonał porównania konstytucyjnej instytucji wywłaszczenia ze skutkami, jakie wywiera podział nieruchomości na wniosek dokonywany na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n., który traktowany jest jako następca art. 10 u.g.g.w.n. Trybunał podkreślił, że „art. 98 ust. 1 u.g.n., podobnie jak art. 10 u.g.g. [w niniejszej sprawie art. 10 u.g.g.w.n.] przewiduje, że nieruchomości nabyte przez podmiot publicznoprawny w wyniku podziału na wniosek stają się własnością tego podmiotu z mocy prawa”. Trybunał uznał, że nabycie nieruchomości przez jednostkę samorządu terytorialnego w związku z jej podziałem na wniosek właściciela istotnie odbiega od konstytucyjnej definicji wywłaszczenia. Jak podkreślił, wydzielenie z nieruchomości działek gruntu z przeznaczeniem pod drogę publiczną może nastąpić wyłącznie „wskutek postępowania podziałowego wszczętego na wniosek właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości podlegającej podziałowi i tylko wtedy, gdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa przebieg takiej drogi”. W ocenianej konstrukcji brak jest zatem „pierwotnej, władczej woli podmiotu publicznoprawnego do przejęcia nieruchomości prywatnej. Odwrotnie, to z inicjatywy podmiotu prywatnego następuje podział, w wyniku którego może dojść do przejęcia własności jednej z nowych działek przez podmiot publiczny. Podmiot ten jest jednak niejako najpierw «zmuszony» przepisami u.g.n. do nabycia tej działki (wyplacenia odszkodowania), a następnie z własnych środków wybudowania na niej drogi publicznej”.

Trybunał uznał także, że „celem publicznym, w związku z realizacją którego nieruchomości jest nabywana (przejmowana), jest samo wydzielenie działki pod drogę publiczną. Nie chodzi zatem o wybudowanie drogi (która może zostać wybudowana dużo później), ani o nadanie drodze określonej kategorii drogi publicznej”. Prowadzi to do wniosku, że cel publiczny zostaje zrealizowany pomimo braku wybudowania drogi w ustawowym terminie.

Trybunał dokonał także porównania skutków prawnych ocenianej instytucji z tymi, do których odsyła art. 216 u.g.n. Trybunał wskazał, że przepis ten rozszerza zasadę zwrotu nieruchomości na inne sytuacje niż te stanowiące wywłaszczenie w rozumieniu art. 112 u.g.n.

Trybunał stwierdził, że „nabycie przez podmiot publicznoprawny z mocy prawa i za odszkodowaniem nieruchomości wydzielonej w drodze podziału – na wniosek właściciela – pod budowę drogi publicznej nie wywiera skutków konstytucyjnie podobnych do którejkolwiek z regulacji objętych zakresem zastosowania art. 216 u.g.n.”.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał uznał, że chociaż sprawa o sygn. SK 7/13 dotyczyła innej jednostki redakcyjnej, tj. art. 98 ust. 1 u.g.n., to jednak oceniany tam problem konstytucyjny był tożsamy z problemem, który musiał zostać rozstrzygnięty w niniejszej sprawie. W obu wypadkach podstawową była kwestia, czy oceniane przepisy, przewidujące

przejęcie przez podmiot publicznoprawny z mocy prawa i za odszkodowaniem nieruchomości wydzielonej w drodze podziału – na wniosek właściciela – pod budowę drogi publicznej, powodują skutki tożsame z konstytucyjnym pojęciem wywłaszczenia.

Trybunał uznał, że także w tym wypadku nie mamy do czynienia z pojęciem wywłaszczenia w rozumieniu konstytucyjnym. Skarżący nie wskazali bowiem nowych dowodów oraz okoliczności, które podważyłyby dotychczasowe stanowisko Trybunału odnośnie do charakteru takiego przejęcia. O tym, że art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n. nie powoduje skutków tożsamych z wywłaszczeniem, przesądziło kilka, wskazanych już w wyroku o sygn. SK 7/13, argumentów. Po pierwsze, inicjatorem postępowania prowadzącego do podziału nieruchomości i wydzielenia części gruntu pod budowę ulic, w razie przejścia własności nieruchomości na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n., był właściciel nieruchomości, a nie podmiot publiczny. Po drugie, złożenie przez właściciela nieruchomości wniosku o podział nieruchomości nie było wymuszone alternatywą wywłaszczenia. Jak słusznie wskazał Prokurator Generalny, ujęcie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przebiegu ulic przez grunty będące prywatną własnością nie jest równoznaczne z przystąpieniem – w dającym się przewidzieć czasie – do realizacji takich zamierzeń i do rozpoczęcia poprzedzającego go postępowania wywłaszczeniowego. Wielu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie zrealizowano, a przyjęte w nich zamierzenia uległy dezaktualizacji. Trybunał zgodził się z twierdzeniem skarżących, że zamieszczenie w planie zagospodarowania przestrzennego przebiegu ulic przez prywatny grunt może powodować stan niepewności właściciela co do okresu sprawowania władztwa nad całością nieruchomości, co stanowi pewne utrudnienie korzystania z niej. Nie oznacza to jednak nieuchronności wywłaszczenia. Obowiązujące przepisy przewidywały bowiem możliwość zmiany planu zagospodarowania przestrzennego, a wobec tego zmiany sytuacji właściciela nieruchomości. Nie można więc uznać, że art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n. powodował skutki tożsame z konstytucyjnym pojęciem wywłaszczenia.

Powyższe przesądziło o braku argumentów konstytucyjnych, które uzasadniałyby objęcie instytucji przejęcia przez podmiot publicznoprawny z mocy prawa i za odszkodowaniem nieruchomości wydzielonej w drodze podziału – na wniosek właściciela – pod budowę drogi publicznej regulacjami odnoszącymi się do wywłaszczenia. Oznacza to w szczególności, że z art. 21 ust. 2 Konstytucji i pozostałych jej przepisów, powołanych w skardze jako związkowe wzorce kontroli, nie można wyprowadzić normy, która nakazywałaby ustawodawcy przyjęcie przepisów przyznających poprzedniemu właścicielowi prawo do zwrotu nieruchomości nabytej przez podmiot publicznoprawny w trybie art. 10 u.g.g.w.n.

W tej sytuacji Trybunał uznał, że kwestia ta pozostaje w granicach swobody regulacyjnej ustawodawcy. Należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny jest powołany jedynie do badania, czy ustawodawca nie narusza norm, zasad i wartości ustanowionych w Konstytucji. Trybunał nie rozstrzyga natomiast o słuszności czy celowości działań ustawodawcy, bo pozostaje to w ramach politycznej swobody działań parlamentu, za które ponosi on odpowiedzialność polityczną. Poza zakresem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego pozostaje ocena, czy ustawodawca znalazł najbardziej słuszne i najbardziej celowe rozstrzygnięcie normowanej kwestii (zob. postanowienie TK z 19 lipca 2016 r., sygn. K 33/14, OTK ZU A/2016, poz. 64 i powołane tam orzecznictwo).

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał stwierdził, że postępowanie w zakresie oceny zgodności art. 136 ust. 3 u.g.n. z art. 21 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.