

93/8/A/2014

WYROK

z dnia 23 września 2014 r.

Sygn. akt SK 7/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz – przewodniczący

Andrzej Rzepliński – sprawozdawca

Piotr Tuleja

Andrzej Wróbel

Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniu 23 września 2014 r., skargi konstytucyjnej Danuty Karpińskiej o zbadanie zgodności:

art. 136 ust. 3 i art. 216 w związku z art. 98 i art. 112 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.) w zakresie, w jakim wykluczają stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III tej ustawy do nieruchomości przejętych (nabytych) przez Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy 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 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518, 659, 805 i 906) 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 Rzeczypospolitej Polskiej.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

*Sentencja została ogłoszona dnia 8 października 2014 r. w Dz. U. poz. 1354.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 31 maja 2011 r. pani Danuta Karpińska (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie, że art. 136 ust. 3 i art. 216 w związku z art. 98 i art. 112 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.; dalej: u.g.n.) w zakresie, w jakim wykluczają stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. do nieruchomości przejętych (nabytych) przez Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n. są niezgodne 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 3 Konstytucji.

Skarga wniesiona została w związku z następującym stanem faktycznym.

Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) wyrokiem z 13 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 435/10 oddalił skargę kasacyjną skarżącej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu (dalej: WSA w Poznaniu) z 4 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Po 562/09, wydanym w wyniku odwołania skarżącej od decyzji wojewody wielkopolskiego z 20 maja 2009 r. w sprawie SN.III-10.77241-45/09 w związku z jej odwołaniem od decyzji starosty poznańskiego z 13 marca 2009 r. w sprawie GN.N.7221-46/08.

Przedmiotem postępowania był wniosek skarżącej o zwrot działki nr 89/3 o powierzchni 0,1573 ha położonej w miejscowości Jasin. Działka ta powstała w wyniku podziału działki nr 89/2 w związku z wydaną 6 lipca 1998 r. – na wniosek skarżącej – decyzją burmistrza miasta i gminy Swarzędz. Działka w całości przeznaczona była w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod komunikację. Z dniem uprawomocnienia się decyzji z 6 lipca 1998 r. działka nr 89/3 stała się z mocy prawa własnością gminy Swarzędz. Przez ponad 10 lat gmina nie przystąpiła do realizacji inwestycji drogowej na tej działce. Skarżąca wystąpiła zatem w trybie administracyjnym z żądaniem jej wydania za zwrotem odszkodowania.

Zgodnie z dalej obowiązującym dla działki nr 89/3 studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Swarzędz uchwalonym po wydzieleniu jej z działki nr 89/2, jest ona przeznaczona w całości pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne. Sporna działka stała się, zdaniem skarżącej, zbędna na cele komunikacji drogowej.

Skarżąca wskazuje, że sytuacje objęte normowaniem art. 112 w związku z art. 113 ust. 1 (wywłaszczenie *sensu stricto*), art. 98 ust. 1 (przejęcie przez podmiot publicznoprawny części nieruchomości wydzielonych pod drogi w wyniku podziału nieruchomości na wniosek właściciela) oraz sytuacje objęte ustawami wskazanymi w art. 216 u.g.n. są podobne. Wszystkie te przypadki przewidują bowiem „podzielenie się” przez właściciela jego gruntami z państwem poprzez przejmowanie przez państwo lub jednostki samorządu terytorialnego całości lub części gruntów. Narusza to, jej zdaniem, art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Wyłączenie zasady zwrotu w rozpatrywanej sytuacji nie służy racjonalnej realizacji celów u.g.n. i dochowania zasady proporcjonalności między rangą celu a intensywnością naruszenia zasady równości. Nie da się również powiązać pominięcia w art. 136 ust. 3 i art. 216 u.g.n. z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi.

2. W piśmie z 15 kwietnia 2013 r. Prokurator Generalny wniosł o stwierdzenie niezgodności art. 136 ust. 3 u.g.n. w zakresie, w jakim pomija odpowiednie stosowanie

przepisów rozdziału 6 działu III tejże ustawy do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n. z 64 ust. 2 i art. 32 w związku z art. 2, art. 21, art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Postawienie zarzutu pominięcia prawodawczego zobowiązuje do dokładnego określenia przez skarżącego przepisu, którego treść – jako zbyt wąska – budzi jego wątpliwość konstytucyjną. Wymaga to od skarżącego wiedzy co do zasad tworzenia prawa i reguł ujmowania przedmiotu regulacji w akcie prawnym, w szczególności, gdy zaskarżony przepis podlegał licznym nowelizacjom utrudniającym identyfikację przepisu dotkniętego pominięciem prawodawczym. Z samej istoty pominięcia ustawodawczego wynika, że brakująca treść znajdować się może tylko w jednej jednostce redakcyjnej aktu normatywnego. Zakres zaskarżenia w rozpatrywanej sprawie został, zdaniem Prokuratora Generalnego, zakresłony za szeroko. Przepisem, który powinien zostać objęty zarzutem pominięcia, jest sam art. 136 u.g.n., a nie art. 216 u.g.n., gdyż ten ostatni jest przepisem przejściowym. Ustawodawca uregulował w art. 216 u.g.n. stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. do nieruchomości przejętych lub nabytych na podstawie nieobowiązujących już ustaw. Zasady zwrotu nieruchomości wywłaszczonych na podstawie u.g.n. reguluje bezpośrednio art. 136 u.g.n. Dlatego ta skarga konstytucyjna dopuszczalna jest w zakresie zarzutu zgodności art. 136 ust. 3 u.g.n. z art. 32 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 (zasadą sprawiedliwości społecznej), art. 21, art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Prokurator Generalny opowiedział się natomiast za umorzeniem postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (niedopełnienie przesłanki wskazania argumentacji na rzecz przedstawionego zarzutu), co do zgodności art. 136 u.g.n. z rekonstruowaną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Podział nieruchomości dokonywany na wniosek właściciela na podstawie art. 98 u.g.n. musi być zgodny z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tylko wówczas wójt, burmistrz albo prezydent miasta może go zatwierdzić i wydać decyzję o podziale nieruchomości. Jednym z istotnych skutków takiej decyzji jest, jak twierdzi Prokurator Generalny, „odebranie dotychczasowemu właścicielowi prawa własności działek gruntu wydzielonych pod drogi i przejście tych działek z mocy prawa na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego”. Za przejęte działki właściciel otrzymuje odszkodowanie. Narzucenie konieczności wydzielenia działek gruntu w granicach przeznaczenia pod drogi publiczne niweczy wnioskowy charakter postępowania o podział nieruchomości, skoro efektem podziału będzie wydzielenie działek gruntu wynikających nie tylko z woli wnioskodawcy będącego właścicielem nieruchomości, ale także z woli organu orzekającego. Odebranie praw do takiej działki ma przy tym charakter publicznoprawny, ponieważ następuje z mocy samego prawa w związku z wydaniem decyzji administracyjnej o zatwierdzeniu podziału nieruchomości. Odjęcie własności działki gruntu wydzielonej pod drogę publiczną przy podziale nieruchomości stanowi zatem swoisty sposób wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. Przepisy art. 98 i art. 112 u.g.n. odmiennie regulują tryby przejmowania własności nieruchomości przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku wywłaszczenia, które następuje na podstawie art. 112 u.g.n., brak realizacji celu publicznego, który uzasadniał wywłaszczenie, oznacza, że osoba wywłaszczona ma prawo do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości na zasadach przewidzianych w u.g.n. Podobnie prawo powinno przysługiwać, według Prokuratora Generalnego, byłemu właścicielowi gruntu wydzielonego na podstawie art. 98 u.g.n., o ile

nie zostały zrealizowane zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w określonym terminie lub w sytuacji zmiany sposobu zagospodarowania obszaru, na którym znajduje się ich nieruchomość. Brak takiego unormowania narusza wskazane wzorce konstytucyjne.

Wada konstytucyjna skarżonego przepisu polega na pominięciu prawodawczym. Skoro prawo do żądania zwrotu nieruchomości ma ten, kto został wywłaszczony w trybie przepisów z rozdziału 4 działu III u.g.n. oraz ten, kto dokonał podziału działki na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99; dalej: u.g.g.), to celem poszanowania zasady równości i sprawiedliwości społecznej takie prawo ustawodawca powinien przyznać też osobom dokonującym podziału nieruchomości na podstawie art. 98 u.g.n.

3. W piśmie z 26 kwietnia 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) przystąpiła do postępowania w sprawie. W piśmie z 31 maja 2013 r. przedstawiła zaś stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że art. 136 ust. 3 u.g.n. w zakresie, w jakim nie przewiduje obowiązku zwrotu nieruchomości przejętych (nabytych) przez Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n., jeżeli stała się ona zbędna na cel publiczny, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 2 i w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Obowiązujące prawo umożliwia wystąpienie z roszczeniem o zwrot nieruchomości przejętych w różnych trybach na cele publiczne oraz odmawia takiego roszczenia tym podmiotom, których grunty zostały przejęte na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego na podstawie art. 98 u.g.n. Jest to sprzeczne z zasadą równej ochrony praw majątkowych wyrażoną w art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem RPO, obie grupy byłych właścicieli znajdują się w analogicznej sytuacji faktycznej i prawnej, stąd przyznanie tylko jednej z grup prawa roszczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia. Wyłączenie prawa zwrotu nieruchomości przejętej w trybie art. 98 u.g.n. nie wykorzystanej na cel publiczny narusza też gwarancje przewidziane w art. 21 ust. 2 Konstytucji. Wywłaszczenie „jedynie na cele publiczne” tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy. Jeżeli cel publiczny, na który przejęto nieruchomość, nie jest realizowany, albo wywłaszczona nieruchomość nie jest konieczna na ten cel publiczny, wówczas nieruchomość ta powinna zostać zwrócona jej poprzedniemu właścicielowi.

RPO, podobnie jak Prokurator Generalny, uznała, że przedmiot zaskarżenia został wskazany zbyt szeroko. Ponieważ art. 216 u.g.n. jest przepisem przejściowym, tylko art. 136 ust. 3 u.g.n. jest przedmiotem zaskarżenia pominięcia ustawodawczego.

RPO wskazała, że w rozpatrywanej sprawie szczególne znaczenie mają judykaty TK o wywodzonej z art. 21 ust. 2 Konstytucji przesłance „niezbędności” danej nieruchomości na cel publiczny. W wyroku z 24 października 2001 r. (sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216) TK stwierdził, że „oczywistą konsekwencją” obowiązywania przesłanki dopuszczalności wywłaszczenia określonych w art. 21 ust. 2 Konstytucji jest zasada zwrotu nieruchomości, w sytuacji, gdy nie jest już ona potrzebna do realizacji celu publicznego (cel publiczny „odpadł”). Jeżeli cel publiczny, na który wywłaszczono nieruchomość, nie jest realizowany, albo wywłaszczona nieruchomość nie jest konieczna na ten cel publiczny, wówczas nie istnieje nie tylko konstytucyjna legitymacja ingerencji we własność prywatną, ale również prawna podstawa (przyczyna) nabycia własności przez podmiot publiczny, a także jej dalszego przetrzymywania w

publicznym zasobie. Z wyroku Trybunału w sprawie o sygn. SK 22/01 oraz z wyroku z 19 maja 2011 w sprawie SK 9/08 (OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 34) wynika, iż przepisy art. 216 oraz art. 98 u.g.n. łączy relewantna cecha wspólna, jaką jest normowanie przejmowania na własność Państwa nieruchomości lub ich części w związku z wyznaczaniem terenów budowlanych (obszarów urbanizacyjnych). Odmienne są jedynie formy przejmowania własności: z mocy prawa bądź na podstawie umowy lub indywidualnych aktów administracyjnych. Brak jest przesłanek takiego nierównego traktowania byłych właścicieli nieruchomości wywłaszczonych na podstawie ustaw wymienionych w art. 216 u.g.n. oraz w trybie art. 98 u.g.n.

4. W piśmie z 13 grudnia 2013 r. Marszałek Sejmu przedstawiła stanowisko w sprawie wnosząc o uznanie, że art. 136 ust. 3 u.g.n. w zakresie, w jakim nie przewiduje obowiązku zwrotu prawa własności działki gruntu wydzielonej na podstawie art. 98 ust. 1 tej ustawy pod gminną drogę publiczną, jeżeli działka stała się zbędna na ten cel, jest niezgodny z art. 32 i art. 64 ust. 2 w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. Ponadto, Marszałek Sejmu wniosła o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Podobnie jak Prokurator Generalny oraz RPO, Marszałek Sejmu wskazała, że skarżąca zarzuca pominięcie prawodawcze, w zakresie, w jakim u.g.n. wyłącza dopuszczalność żądania zwrotu działek wydzielonych pod drogi publiczne w trybie art. 98 ust. 1 u.g.n. Dlatego też właściwym przedmiotem zaskarżenia jest art. 136 ust. 3 u.g.n. Choć skarżąca wskazuje art. 2 Konstytucji jako jeden z wzorców konstytucyjnych (dokładnie: wynikające z tego przepisu zasady sprawiedliwości społecznej oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa), to nie przedstawia argumentów na rzecz trafności tego zarzutu. Dlatego zarzut sprzeczności art. 136 ust. 3 u.g.n. z tym wzorcem nie spełnia skonkretyzowanych w orzecznictwie wymogów przewidzianych w art. 47 ustawy o TK. Stąd też Marszałek Sejmu wniosła o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia w analizowanym zakresie.

W ocenie Marszałek Sejmu, przejęcie na wniosek właściciela części nieruchomości pod drogi publiczne w związku z jej podziałem w trybie art. 98 u.g.n. stanowi wywłaszczenie w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. Prowadzi to do wniosku, że poprzedni właściciel nieruchomości przejętych na podstawie tego przepisu powinien mieć prawną możliwość żądania jej zwrotu, o ile nie została ona wykorzystana na cel publiczny stanowiący przyczynę przejęcia (tj. na budowę infrastruktury drogowej). Brak jest przy tym przesłanki uzasadniającej odmienne traktowanie byłych właścicieli takich nieruchomości w porównaniu z właścicielami nieruchomości wywłaszczonych na podstawie przepisów ustaw wymienionych w art. 216 u.g.n. W szczególności jako kryterium rozróżniające nie może być traktowana data złożenia wniosku o podział nieruchomości (przed lub po 1 stycznia 1998 r., kiedy to weszła w życie u.g.n., uchylając u.g.g.). Skoro tryby przejęcia nieruchomości przewidziane w art. 10 ust. 5 u.g.g. i art. 98 u.g.n. są zbieżne, co do przesłanek i skutków, to kryterium zróżnicowania sytuacji prawnej właścicieli przejętych nieruchomości powiązane z samą datą bądź podstawą prawną wydania decyzji administracyjnej zatwierdzającej podział nieruchomości jest arbitralne i nieuzasadnione.

II

Na rozprawie 23 września 2014 r. uczestnicy postępowania podtrzymali swe stanowiska wyrażone na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakres zaskarżenia w sprawie.

1.1. Jako przedmiot zaskarżenia w *petitum* rozpatrywanej sprawy skarżąca wskazała art. 136 ust. 3 i art. 216 w związku z art. 98 i art. 112 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518; dalej: u.g.n.) w zakresie, w jakim wykluczają stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. do nieruchomości przejętych (nabytych) przez Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n. Jako wzorce kontroli skarżąca wskazała: art. 32 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

1.2. Trybunał zgadza się ze stanowiskiem uczestników postępowania, co do tego, że przedmiot zaskarżenia jest zbyt szeroki. Art. 216 u.g.n. jest przepisem przejściowym, reguluje odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. do nieruchomości przejętych lub nabytych na podstawie nieobowiązującej już ustawy. Art. 98 u.g.n. reguluje tryb dokonywania podziału nieruchomości na wniosek właściciela i nie jest przepisem właściwym do umieszczenia w nim normy dopuszczającej roszczenie o zwrot nieruchomości nabytej w drodze podziału przez jednostkę samorządu terytorialnego, w celu wybudowania na niej drogi publicznej, jeżeli cel do realizacji którego nieruchomość ta została nabyta stał się zbędny. Z kolei art. 112 u.g.n. definiuje wywłaszczenie w rozumieniu u.g.n. i określa podstawowe zasady postępowania wywłaszczeniowego. Zasady zwrotu nieruchomości wywłaszczonych w oparciu o obecnie obowiązujące przepisy u.g.n. wytycza wprost art. 136 ust. 3 u.g.n.

1.3. Dlatego też to art. 136 ust. 3 u.g.n. jest przepisem właściwym do wykazania zarzutu pominięcia ustawodawczego i to on stanowi w sprawie przedmiot zaskarżenia.

Ponadto, Trybunał podkreśla, że skarżąca w *petitum* skargi zakwestionowała konstytucyjność art. 136 ust. 3 u.g.n. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości żądania zwrotu nieruchomości nabytej w drodze podziału nieruchomości na wniosek, przez jednostkę samorządu terytorialnego, jeżeli nieruchomość ta nie została w ustawowym terminie wykorzystana na cel publiczny. Jednak, jak słusznie wskazuje w swym stanowisko RPO, z uzasadnienia skargi wynika dodatkowy element dookreślający zakres zaskarżenia. Skarżąca podnosi bowiem, że nie tylko gmina przez 10 lat nie zrealizowała celu publicznego, na który został przejęty sporny grunt (ani nawet nie rozpoczęła realizacji tego celu), lecz również obecnie grunt ten stał się zbędny dla jego realizacji. Stąd też biorąc pod uwagę specyficzny – incydentalny – charakter kontroli konstytucyjności inicjowanej w trybie skargi konstytucyjnej Trybunał stwierdza, że przedmiotem zaskarżenia w rozpatrywanej sprawie jest 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.

2. Zarzut pominięcia prawodawczego a adekwatność wzorców kontroli wskazanych przez skarżącą.

2.1. Skarżąca opiera zarzut na argumencie pominięcia ustawodawczego.

Pominięcie ustawodawcze rozumiane jest jako wprowadzenie regulacji niepełnej. Trybunał, dopuszczając możliwość oceny konstytucyjności pominięć prawodawczych, wskazuje, że w ramach kontroli konstytucyjności oceniana jest zawsze pełna treść normatywna kwestionowanego przepisu. Dopuszczalne jest zatem badanie również braków pewnych elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia regulacji konstytucyjnej (zob. przykładowo orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52 oraz wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90).

2.2. Określona regulacja może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne z punktu widzenia przedmiotu i celu tej regulacji (por. postanowienie TK z 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 125, pkt 9.3).

2.3. W rozpatrywanej sprawie zarzut pominięcia dotyczy braku uwzględnienia w art. 136 ust. 3 u.g.n. sytuacji normowanych przez art. 98 u.g.n., a więc przypadków podziału gruntu na wniosek właściciela. Zdaniem skarżącej powinna ona mieć prawo do zwrotu nieruchomości nabytej (przejętej) przez jednostkę samorządu terytorialnego, jeżeli spełnione są ogólne przesłanki dotyczące zwrotu nieruchomości (brak realizacji celu publicznego), a grunt przejęty (nabyty) przez jednostkę samorządu terytorialnego (gminę) stał się zbędny dla realizacji celu publicznego.

2.4. Tak określony zarzut wymaga skonfrontowania z przywołanymi przez skarżącą wzorcami kontroli.

Skarżąca jako wzorce kontroli wskazała w *petitum* skargi art. 32 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. Swą argumentację skarżąca oparła na założeniu, że sytuacje normowane przez art. 98 ust. 1 u.g.n. (przejęcie przez podmiot publicznonprawny części nieruchomości wydzielonych pod drogi publiczne w wyniku podziału nieruchomości na wniosek właściciela) są podobne do sytuacji wywłaszczenia w rozumieniu u.g.n. (art. 112 w związku z art. 113 ust. 1 u.g.n.) oraz do sytuacji objętych ustawami wskazanymi w art. 216 u.g.n. Zdaniem skarżącej, 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 zasady sprawiedliwości społecznej oraz 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).

2.5. Argumentacja skarżącej znajduje jednak odniesienie jedynie w niektórych ze wskazanych w *petitum* skargi wzorców konstytucyjnych, a mianowicie w art. 21 ust. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji. Skarżąca nie przedstawiła jakiegokolwiek argumentu 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 i 3 Konstytucji.

Brak jest w uzasadnieniu skargi argumentu na rzecz niezgodności zakwestionowanej regulacji z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ponadto, skarżąca założyła, że art. 98 u.g.n. w swych skutkach prowadzi do szeroko rozumianego wywłaszczenia. Ten zarzut nie ma oparcia w konstytucyjnych przesłankach dopuszczalnej ingerencji w prawo własności (art.

31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3), gdyż argumentacja dotyczy nie ograniczenia, lecz wyzbycia z prawa własności, a więc instytucji wywłaszczenia. Ponadto, w skardze brak jest argumentacji na rzecz niezgodności art. 136 u.g.n. z konstytucyjnym zakazem dyskryminacji wyrażonym w art. 32 ust. 2 Konstytucji oraz konstytucyjną zasadą ochrony własności wyrażoną w art. 21 ust. 1 Konstytucji.

Z tej racji Trybunał umarza postępowanie 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 i 3 Konstytucji.

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

2.7. Trybunał stwierdza, że rozstrzygany problem konstytucyjny, a więc kwestia zgodności art. 136 ust. 3 u.g.n. we wskazanym przez skarżącą zakresie z przedstawionymi powyżej wzorcami konstytucyjnymi musi zostać poprzedzona ustaleniem, czy art. 98 ust. 1 u.g.n. powoduje skutki tożsame z konstytucyjnym pojęciem wywłaszczenia. Tylko wówczas bowiem zasadne jest rozważanie zgodności zaskarżonej normy ustawowej z art. 21 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Jeżeli art. 98 ust. 1 u.g.n. nie wywołuje 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 u.g.n. W takim wypadku wskazany powyżej wzorzec konstytucyjny rekonstruowany z kilku powiązanych ze sobą przepisów ustawy zasadniczej będzie nieadekwatny.

2.8. Ustalenia te Trybunał uznaje za zasadne poprzedzić przedstawieniem podstawowych tez dotyczących konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia oraz zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości sformułowanych w orzecznictwie TK oraz zwięzłą analizą konstrukcji prawnej podziału nieruchomości na wniosek dokonywanego na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n.

3. Konstytucyjna koncepcja wywłaszczenia w orzecznictwie TK.

3.1. Trybunał kwestie konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia analizował w wielu sprawach, etapami ustalając przyjętą obecnie definicję tego pojęcia.

3.2. Jeszcze na gruncie poprzedniej konstytucji, w sprawie o sygn. K 1/90 (orzeczenie z 8 maja 1990 r.; OTK w 1990 r., poz. 2), Trybunał stwierdził, że wywłaszczeniem jest wszelkie pozbawienie własności z przeznaczeniem na cele publiczne, bez względu na formę, a więc nie tylko dokonywane na podstawie decyzji administracyjnej.

Tezę tę potwierdził TK na gruncie obowiązującej Konstytucji RP, gdzie w sprawie o sygn. P 5/99 (wyrok z 14 marca 2000 r., OTK ZU nr 2/2000, poz. 60) zaznaczył, że:

„normatywną podstawą dla określenia zakresu art. 21 ust. 2 Konstytucji, winny być przede wszystkim postanowienia konstytucyjne, nie zaś uregulowania zawarte w ustawach zwykłych.”

Trybunał podkreślił, że pojęcie „wywłaszczenie” zawarte w art. 21 ust. 2 konstytucji powinno być w związku z tym rozumiane szeroko, jako „wszelkie pozbawienie własności (...) bez względu na formę”, wskazując, że ujęcie to wychodzi swoim zakresem poza ramy wyznaczone konstrukcją ukształtowaną na gruncie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (cz. III, pkt 3 uzasadnienia wyroku).

W wyroku tym TK wskazał jednocześnie, że:

„Konstytucyjna ochrona własności nie ma charakteru bezwzględnego i absolutnego, jednakże odjęcie własności (całkowite czy częściowe) obwarowane zostało przez ustrojodawcę istotnymi zastrzeżeniami, związanymi z koniecznością wskazania publicznego celu jego przeprowadzania oraz obowiązkiem zagwarantowania każdorazowo słusznego odszkodowania. Użyty w treści art. 21 ust. 2 konstytucji zwrot «jedynie wówczas», jak i samo umiejscowienie przepisu dotyczącego wywłaszczenia w bezpośrednim następstwie proklamacji konstytucyjnej zasady ochrony własności, powinno być – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – traktowane jako podkreślenie przez ustrojodawcę wyjątkowego i szczególnego charakteru tej instytucji” (cz. III, pkt 2 uzasadnienia wyroku).

W sprawie o sygn. K 8/98 (wyrok z 12 kwietnia 2000 r., OTK ZU nr 3/2000, poz. 87) o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, TK w pełnym składzie zaznaczył, że cel publiczny jest warunkiem dopuszczalności wywłaszczenia, nie zaś – jego cechą konstytutywną (cz. IV, pkt 4 uzasadnienia wyroku).

W sprawie o sygn. K 5/01 (wyrok z 29 maja 2001 r., OTK ZU nr 4/2001, poz. 87) o spółdzielniach mieszkaniowych, TK wyjął spod konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia unormowania z dziedziny prawa prywatnego, przewidujące przejście prawa własności wbrew woli uprawnionego na inną osobę lub osoby. Takie przepisy nie powinny być oceniane w świetle konstytucyjnej instytucji wywłaszczenia (pkt 3 uzasadnienia wyroku).

W sprawie o sygn. K 2/02 (wyrok z 28 stycznia 2003 r., OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 4) o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, TK wskazał z kolei, że wywłaszczenie w sensie konstytucyjnym może dotyczyć nie tylko własności *sensu stricto*, ale i odjęcia innych praw majątkowych (cz. III, pkt 10.1 uzasadnienia wyroku).

W sprawie o sygn. P 25/02 (wyrok z 21 czerwca 2005 r., OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 65) dotyczącej Kodeksu spółek handlowych, TK stwierdził, że konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia wymaga formy decyzji administracyjnej. Gdyby bowiem wywłaszczenie rozumieć szeroko – jako wszelkie pozbawienie własności bez względu na formę – zatarłyby się różnice między wywłaszczeniem a niedozwoloną przez Konstytucję nacjonalizacją oraz między wywłaszczeniem a ograniczeniami ustalającymi treść i zakres ochrony prawa własności (cz. III, pkt 3.3 uzasadnienia wyroku).

Podsumowaniem doktryny orzeczniczej TK w kwestii wywłaszczenia był wyrok o sygn. K 61/07 (z 9 grudnia 2008 r., OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 174) o rodzinnych ogrodach działkowych. Trybunał orzekł, że:

„wywłaszczenie jest wyjątkową, szczególną formą ingerencji w sferę własności, dopuszczalną w wypadkach, gdy w grę wchodzi cel publiczny. Łączy się ono z ograniczeniem lub odjęciem w całości prawa własności w drodze aktu indywidualnego, dotyczącego konkretnej nieruchomości, na rzecz konkretnego podmiotu. Polega ono na nabyciu przez Państwo własności nieruchomości lub innego prawa do nieruchomości, będącej własnością podmiotu niepaństwowego, w drodze ściśle sformalizowanego postępowania administracyjnego połączonego z jednoczesnym wypłaceniem wywłaszczonemu odszkodowania określonego przez przepisy wywłaszczeniowe (...) wywłaszczenie powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych, uzasadnionych

celami publicznymi, których nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych. Cel (interes) publiczny winien być przy tym rozumiany wyłącznie jako dobro ogółu, czyli całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej” (pkt 2.3 uzasadnienia wyroku).

Uzupełniając tę tezę, Trybunał w niniejszej sprawie stwierdza, że w kontekście jego dorobku orzeczniczego w kwestii konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia, indywidualny akt administracyjny na mocy którego dokonywane jest wywłaszczenie podmiotu prywatnego dokonuje się zawsze z inicjatywy podmiotu publicznego, na rzecz którego przechodzi – wbrew woli dotychczasowego właściciela – własność lub inne prawo majątkowe.

Konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia obejmuje stany spełniające łącznie następujące warunki:

- wywłaszczenie jest szczególną formą ingerencji w sferę własności, dopuszczalną jedynie gdy w grę wchodzi cel publiczny, którego nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych,
- wywłaszczenie następuje zawsze z inicjatywy podmiotu publicznego, na rzecz którego przechodzi własność lub inne prawo majątkowe,
- wywłaszczenie następuje aktem indywidualnym, obejmującym konkretną nieruchomość, na rzecz konkretnego podmiotu, w postępowaniu administracyjnym,
- wywłaszczenie następuje na rzecz podmiotu publicznego wbrew woli właściciela prywatnego i polega na ograniczeniu bądź odjęciu w całości prawa własności lub innego prawa majątkowego,
- cel (interes) publiczny należy rozumieć wyłącznie jako dobro ogółu, czyli całego narodu lub społeczności regionalnej, a wywłaszczenie następuje w interesie uwłaszczanego podmiotu publicznego (bezpośrednio) oraz w interesie całego narodu lub społeczności regionalnej (pośrednio),
- wywłaszczenie połączone jest z jednoczesnym wypłaceniem wywłaszczonemu słusznego odszkodowania, określonego przez przepisy wywłaszczeniowe.

4. Konstytucyjne prawo do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w orzecznictwie TK.

4.1. W niniejszej sprawie, szczególnie istotny jest jeden z elementów konstytucyjnej instytucji wywłaszczenia, a mianowicie zasada zwrotu nieruchomości.

Kwestia ta była przedmiotem kilku wyroków Trybunału. Jak dotąd najobszerniejszą analizę tej problematyki TK przedstawił w wyroku o sygn. SK 22/01 z 24 października 2001 r. (OTK ZU nr 7/2001, poz. 216). Wskazał w nim, że:

„Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. zasadę zwrotu należy traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji, który – dopuszczając wywłaszczenie «jedynie na cele publiczne» – tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy”.

Trybunał podkreślił w tym orzeczeniu również konieczność szerokiego pojmowania „wywłaszczenia” na gruncie Konstytucji, które wykracza swoim zakresem poza ustawową definicję tej instytucji wynikającą z przepisów u.g.n. Oznacza to, że obowiązek dopuszczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości aktywizuje się w tych wszystkich wypadkach, gdy nie zostanie ona wykorzystana na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia.

Trybunał orzekł również w tej sprawie, że tak bezwzględnie pojmowane prawo do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości odnosi się jednak tylko do ustawodawstwa wywłaszczeniowego, które zostaje ustanowione na gruncie obowiązywania obecnej Konstytucji (ewentualnie – biorąc pod uwagę zbieżność treści obecnego art. 21 ust. 2

Konstytucji i art. 7 zdanie drugie poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych – też na gruncie obowiązywania „nowelizacji grudniowej” z 1989 r.). Nie formułowały go natomiast wcześniejsze przepisy konstytucyjne. Wówczas zasada zwrotu miała jedynie rangę ustawową.

4.1.1. W wyroku z 3 kwietnia 2008 r., w sprawie o sygn. K 6/05 (OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 41) TK zastrzegł dodatkowo, że zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości obejmuje nie tylko restytucję prawa własności, ale również prawo użytkowania wieczystego oraz ograniczone prawa rzeczowe (por. cz. III, pkt 2 uzasadnienia wyroku).

4.1.2. W wyroku z 9 grudnia 2008 r. o sygn. SK 43/07 (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 175), Trybunał rozwijając i uzupełniając dotychczasowe tezy podkreślił, że:

„obowiązująca regulacja konstytucyjna pozostawia ustawodawcy szeroką swobodę normowania zasad zwrotu nieruchomości wywłaszczonych. Obowiązek dopuszczenia w ustawodawstwie zwrotu nieruchomości w określonych sytuacjach nie zawsze musi oznaczać obowiązek dokonania zwrotu. W szczególności nieruchomość wywłaszczona na określony cel publiczny nie musi zostać zwrócona w sytuacji, w której jest ona niezbędna dla realizacji innego celu publicznego, który również uzasadnia wywłaszczenie. Istotne znaczenie dla sposobu ukształtowania prawa do uzyskania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości ma ponadto czynnik czasu i konieczność zapewnienia trwałości ukształtowanych stosunków i sytuacji prawnych. Ustawodawca może określić minimalny okres wykorzystywania nieruchomości na cele określone w decyzji o wywłaszczeniu, po upływie którego przeznaczenie nieruchomości na inny cel publiczny nie musi pociągać za sobą obowiązku jej zwrotu” (cz. III, pkt 4 uzasadnienia wyroku).

4.1.3. W ostatnim rozstrzygnięciu w tej kwestii wyroku z 13 grudnia 2012 r. o sygn. P 12/11 (OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 135) TK stwierdził, że:

„konstytucyjna zasada zwrotu wywłaszczonych nieruchomości wynika z treści konstytucyjnej regulacji wywłaszczenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji) w związku z konstytucyjną gwarancją własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji). Zasadę zwrotu wywłaszczonych nieruchomości art. 21 ust. 1 Konstytucji wyraża w sposób pozytywny, zaś art. 21 ust. 2 Konstytucji w sposób negatywny – przez zakreślenie dopuszczalnych i niedopuszczalnych ram ingerencji. Art. 21 ust. 2 Konstytucji dookreśla tym samym gwarancje ochrony własności wynikające z art. 21 ust. 1 Konstytucji” (cz. III, pkt 5.2 uzasadnienia wyroku).

W sprawie tej Trybunał po raz pierwszy analizował kwestię zastosowania konstytucyjnej zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości do sytuacji, gdy na wywłaszczonej nieruchomości prawidłowo zrealizowano pierwotny cel wywłaszczenia.

W cz. III, pkt 6.2 uzasadnienia wyroku Trybunał wskazał, że:

„treść art. 21 ust. 2 Konstytucji nie obejmuje zakresem swej regulacji zachowania się wywłaszczyciela po wystąpieniu skutków wywłaszczenia, tj. po przejściu własności do zasobu mienia publicznego. Art. 21 ust. 2 Konstytucji nie reguluje co do zasady sposobu wykonywania uprawnień właścicielskich względem nieruchomości nabytych przymusowo w drodze wywłaszczenia przez podmiot realizujący zadania publiczne. Treść art. 21 ust. 2 Konstytucji odnosi się do oceny konstytucyjnej prawidłowości merytorycznych podstaw i regulacji wywłaszczenia – od chwili wszczęcia procedury wywłaszczeniowej do momentu uzyskania przymiotu ostateczności przez decyzję wywłaszczeniową i jej wykonania. (...) W konsekwencji art. 21 ust. 2 Konstytucji nie stanowi podstawy wywodzenia konstytucyjnego prawa do zwrotu nieruchomości, które zostały wywłaszczone w toku procedury spełniającej konstytucyjny standard wywłaszczenia. Skoro nie naruszono art. 21 ust. 2 Konstytucji, nie ma podstaw do wyprowadzania obowiązku zwrotu”.

4.2. W swojej doktrynie orzeczniczej Trybunał uznaje, że zasada zwrotu nieruchomości obejmuje swym zakresem normatywnym również nieruchomości formalnie prawidłowo wywłaszczone, które bezpośrednio po ich wywłaszczeniu nie zostały przekazane na realizację określonego celu publicznego w sposób przewidziany w Konstytucji lub w ustawie. Chodziło o nieruchomości, które po ich nabyciu w drodze wywłaszczenia nie zostały wykorzystane przez wywłasczyciela na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

4.3. Zakres normatywny art. 21 ust. 2 Konstytucji „konsumuje się” (por. cz. III, pkt 6.3 i 6.5 uzasadnienia wyroku o sygn. P 12/11) w chwili dokonania celu wywłaszczenia określonego w decyzji wywłaszczeniowej i nie obejmuje dalszych sytuacji powstałych już w trakcie wykorzystywania nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Nie można twierdzić o zbędności nieruchomości i obowiązku jej zwrotu, jeśli nieruchomość wywłaszczona prawidłowo, wykorzystana była zgodnie z celem określonym w decyzji o wywłaszczeniu, a następnie tej realizacji zaprzestano lub nieruchomość przeznaczono na inne cele. Wynika to stąd, iż po zaprzestaniu realizacji dotychczasowego celu wywłaszczenia nie ulega zmianie ocena dokonanego w przeszłości wywłaszczenia jako zgodnego z prawem, a dotychczasowego postępowania z wywłaszczoną nieruchomością jako prawidłowego (por. cz. III, pkt 6.6 uzasadnienia wyroku). W konsekwencji Trybunał stwierdził w tej sprawie, że art. 21 ust. 2 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem dla kontroli konstytucyjności przepisów o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości, na której prawidłowo zrealizowano pierwotny cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

4.4. Podsumowując dotychczasowe orzecznictwo Trybunału dotyczące konstytucyjnej zasady zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, w niniejszym składzie Trybunał podkreśla, że jest to zasada:

- traktowana jako oczywista konsekwencja zasady zapisanej w art. 21 ust. 2 Konstytucji, która – dopuszczając wywłaszczenie „jedynie na cele publiczne” – tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu a faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy;
- mająca zastosowanie wyłącznie wobec nieruchomości, na których nie zrealizowano celu publicznego;
- pozostawiająca ustawodawcy szeroką swobodę normowania zasad zwrotu nieruchomości wywłaszczonych.

5. Kwestia przejęcia własności nieruchomości w wyniku podziału nieruchomości na wniosek (art. 98 ust. 1 u.g.n.).

5.1. Jak Trybunał już wskazał w niniejszej sprawie, rozstrzygany problem konstytucyjny wymaga porównania konstytucyjnej instytucji wywłaszczenia ze skutkami, jakie wywiera podział nieruchomości na wniosek dokonywany na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n. Tylko bowiem jeżeli skutki te mieszczą się w ramach konstytucyjnej definicji wywłaszczenia, Trybunał może rozważyć, czy doszło do naruszenia konstytucyjnej zasady zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli stała się ona zbędna do realizacji celu publicznego.

5.2. Art. 98 u.g.n. stanowi, że:

„1. Działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe – z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela,

przechodzą, z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis ten stosuje się także do nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek użytkownika wieczystego, z tym że prawo użytkowania wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne wygasa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis stosuje się odpowiednio przy wydzielaniu działek gruntu pod poszerzenie istniejących dróg publicznych.

2. Właściwy organ składa wniosek o ujawnienie w księdze wieczystej praw gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa do działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne lub pod poszerzenie istniejących dróg publicznych. Podstawą wpisu tych praw do księgi wieczystej jest ostateczna decyzja zatwierdzająca podział.

3. Za działki gruntu, o których mowa w ust. 1, przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem lub użytkownikiem wieczystym a właściwym organem. Przepis art. 131 stosuje się odpowiednio. Jeżeli do takiego uzgodnienia nie dojdzie, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości”.

5.3. Art. 98 u.g.n. dotyczy wydzielania działek pod drogi publiczne. Przepis ten wprowadza istotne skutki dokonania podziału ewidencyjnego nieruchomości w postaci odebrania własności lub prawa użytkowania wieczystego do działek wydzielonych pod drogi publiczne lub ich poszerzenie z chwilą, gdy decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie sądu o podziale stało się prawomocne.

5.4. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że wydzielenie z nieruchomości w trybie art. 98 ust. 1 u.g.n. 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 (B. Gierczak, *Podział nieruchomości – wybrane zagadnienia ustawy o gospodarce nieruchomościami w świetle ostatnich nowelizacji*, „Casus” nr 2/2005, s. 22). Jeżeli bowiem podziału nieruchomości dokonuje się z urzędu, to nawet wtedy, gdy projekt podziału przewiduje wydzielenie działek pod drogę publiczną, nie przechodzi ona na własność Skarbu Państwa ani też jednostek samorządu terytorialnego. W takim przypadku jednostki samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa mogą uzyskać własność tych działek w drodze czynności cywilnoprawnej lub wąsko rozumianego wywłaszczenia na podstawie przepisów u.g.n. (zob. m.in. wyrok WSA w Poznaniu z 26 czerwca 2008 r. o sygn. akt III SA/Po 198/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CC6AF8FF6F>).

5.5. Art. 98 ust. 1 u.g.n. służy dokonaniu efektywnego podziału nieruchomości na wniosek właściciela o ile miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego określa przebieg drogi publicznej (zob. wyrok WSA w Gdańsku z 25 marca 2009 r., sygn. akt II SA/Gd 413/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F07644D0A8>). W takim wypadku, jedną z nieruchomości powstałych w wyniku podziału na wniosek przejmuje za odszkodowaniem jednostka samorządu terytorialnego z obowiązkiem wybudowania na niej przewidzianej w planie drogi publicznej.

5.6. Należy przy tym podkreślić, że celem publicznym w związku z realizacją którego nieruchomość 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 (por. E. Bończak-Kucharczyk, komentarz do art. 98, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz* Warszawa 2013, s. 19). Określona kategoria może być zaś nadana drodze publicznej (zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz. U. z 2013 r. poz. 260, ze zm.; dalej: u.d.p.) dopiero wtedy, gdy droga spełnia ustawową funkcję w sieci drogowej. Jest możliwe wówczas, gdy uzyska ona określone parametry techniczno-użytkowe (por. art. 2 ust. 3 u.d.p.), a uzyskanie ich następuje w praktyce dopiero po wybudowaniu drogi.

6. Podział na wniosek dokonywany na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n. a konstytucyjna koncepcja wywłaszczenia.

6.1. Powyższe ustalenia dotyczące konstytucyjnej koncepcji wywłaszczenia – z jednej strony, a konstrukcji prawnej i skutków podziału na wniosek dokonywanego na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n., prowadzą do wniosku, że już *prima facie* skutek zastosowania art. 98 ust. 1 u.g.n. istotnie odbiega od konstytucyjnej definicji wywłaszczenia.

6.2. Przede wszystkim brak jest w konstrukcji art. 98 ust. 1 u.g.n. pierwotnej, władczej woli podmiotu publiczno-prawnego 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 (wypłacenia odszkodowania), a następnie z własnych środków wybudowania na niej drogi publicznej. Ponadto, przedstawione powyżej zdefiniowanie celu publicznego, na realizację którego następuje przejęcie (nabycie) nieruchomości przez gminę, prowadzi do wniosku, że w przypadku działki skarżącej cel publiczny został zrealizowany, pomimo braku wybudowania drogi w ustawowym terminie.

6.2.1. Z drugiej strony, Trybunał zaznacza, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażony został pogląd, zgodnie z którym przejęcie gruntu pod drogi związane z podziałem własności stanowi *de facto* swoistą formę wywłaszczenia, jest bowiem równoznaczne z pozbawieniem władztwa podmiotu dotychczas dysponującego odpowiednim tytułem prawnym do nieruchomości (por. wyrok WSA w Białymstoku z 14 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 504/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/932634A18B>). Również w literaturze przedmiotu została postawiona teza, że art. 98 ust. 1 u.g.n. jest rodzajem wywłaszczenia, które odbywa się z mocy prawa z chwilą, gdy ostateczna staje się decyzja administracyjna zezwalająca na realizację inwestycji drogowej. Ponadto porównuje się instytucję podziału na wniosek nieruchomości z art. 98 ust. 1 u.g.n. z zasadą nabywania nieruchomości przez podmioty publicznoprawne określone w innych tzw. specustawach: ustawie z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133, ze zm.), ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. Nr 42, poz. 340, ze zm.), ustawie z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. Nr 143, poz. 963, ze zm.) i ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1594, ze zm.), (por. E. Bończak-Kucharczyk, komentarz do art. 98..., pkt 11).

6.2.2. Odnosząc się do tych tez, Trybunał stwierdza jednak konstytucyjnie istotną różnicę między konstytucyjną instytucją wywłaszczenia a skutkami prawnymi podziału

nieruchomości na wniosek. W tym ostatnim przypadku pozbawienie władztwa nad gruntem dotychczasowego właściciela odbywa się na jego wniosek i zawsze w jego własnym interesie gospodarczym.

6.2.3. Ponadto, Trybunał zaznacza, że ustawodawca wyraźnie rozróżnił instytucję podziału na wniosek i związanych z nią skutków prawnych od ustawowej koncepcji wywłaszczenia. Dostrzegalne jest to już w systematyce u.g.n., gdzie podziały nieruchomości unormowane zostały w rozdziale 1 działu III („Podziały nieruchomości”), a ustawowa instytucja wywłaszczenia regulowana jest przez przepisy znajdujące się w rozdziale 4 działu III u.g.n. („Wywłaszczanie nieruchomości”).

6.3. Trybunał uznaje, że ze względu na specyfikę zakresu zaskarżenia w sprawie (zarzut pominięcia ustawodawczego), ostateczną konkluzję, co do charakteru normatywnego art. 98 ust. 1 u.g.n. musi poprzedzić porównanie skutków prawnych z art. 98 u.g.n. z przepisami, do których odsyła art. 216 u.g.n., gdyż to ten przepis u.g.n. rozszerza zasadę zwrotu nieruchomości na inne sytuacje, niż te stanowiące wywłaszczenie w rozumieniu art. 112 u.g.n.

6.3.1. Art. 216 u.g.n. był kilkakrotnie nowelizowany, w tym m.in. by wykonać wyrok TK z 19 maja 2011 r., w sprawie o sygn. SK 9/08 (OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 34), w którym Trybunał orzekł, że art. 216 ust. 1 u.g.n. w zakresie, w jakim pomija art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64, ze zm.) jako podstawę nabycia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości, do której stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 6 działu III u.g.n., jest niezgodny z art. 64 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W obecnym brzmieniu art. 216 u.g.n. stanowi, że:

„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 1961 r. Nr 7, poz. 47 i Nr 32, poz. 159 oraz z 1972 r. Nr 27, poz. 192), 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.)”.

6.3.2. Zdaniem skarżącej, porównanie sytuacji objętych art. 112 w związku z art.

113 ust. 1 u.g.n. (wywłaszczenie w rozumieniu u.g.n.), art. 98 ust. 1 u.g.n. (przejęcie przez podmiot publicznoprawny części nieruchomości wydzielonych pod drogi w wyniku podziału nieruchomości na wniosek właściciela) oraz ustawami wskazanymi w art. 216 u.g.n., prowadzi do wniosku, że zachodzi pomiędzy nimi podobieństwo opisywanych w nich stanów prawnych.

6.3.3. Skarżąca wskazuje w szczególności na podobieństwa co do trybu, w jakim następowało „odjęcie” własności nieruchomości na podstawie niektórych z nieobowiązujących już przepisów wymienionych w art. 216 u.g.n., i wymienia wydanie decyzji administracyjnej o podziale gruntu na wniosek dotychczasowego właściciela na podstawie ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 31, poz. 138, ze zm.; dalej: ustawa z 1958 r. lub ustawa).

6.3.4. Z kolei uczestnicy postępowania w pisemnych stanowiskach przedstawionych w sprawie wskazują na podobieństwo między art. 98 u.g.n. a art. 10 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99, ze zm.; dalej: u.g.g.).

6.3.5. Trybunał ustosunkowując się do tej argumentacji, stwierdza, że ustawa z 1958 r. regulowała wyznaczanie terenów pod budownictwo domów jednorodzinnych (terenów budownictwa jednorodzinnego). Art. 1 ustawy z 1958 r. definiował tereny pod budownictwo jednorodzinne jako te, na których zgodnie z planową zabudową mogą być budowane domy jednorodzinne i małe domy mieszkalne ze środków własnych ludności. Z kolei zgodnie z art. 2 ustawy tereny te wyznaczały prezydium rad narodowych właściwe do opracowania planów zagospodarowania przestrzennego w drodze uchwał powziętych w oparciu o te plany, a w braku takich planów – w oparciu o wytyczne do tych planów (ust. 1). Wytyczne dla wyznaczania terenów pod takie budownictwo ustalał Prezes Komitetu do Spraw Urbanistyki i Architektury w uzgodnieniu z Ministrem Gospodarki Komunalnej i innymi zainteresowanymi ministrami (ust. 2). Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z 1958 r. w miejscowościach, w których nie wyznaczono terenów pod budownictwo jednorodzinne, o przeznaczeniu działki pod budowę domu jednorodzinnego na wniosek osoby zainteresowanej decydował organ administracji powiatowej.

6.3.6. Art. 9 ustawy z 1958 r. przewidywał podział na nieruchomości, jeżeli w granicach bloku budowlanego lub innego zespołu przestrzennego budownictwa jednorodzinnego znajdowały się nieruchomości nie podzielone na działki budowlane albo gdy istniejące działki budowlane nie odpowiadały ustaleniom szczegółowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Podział ten tym jednak różnił się od podziału nieruchomości na podstawie obowiązującego art. 98 ust. 1 u.g.n. Podział po rządami art. 9 ustawy z 1958 r. dokonywany był bądź na wniosek zainteresowanego właściciela nieruchomości, bądź z urzędu. Efekt wywłaszczeniowy takiego podziału, nawet dokonywanego na wniosek, wynikał z art. 9 oraz z art. 11 ustawy z 1958 r. Przepisy ten stanowiły, że:

„(...) przeprowadza się z urzędu lub na wniosek zainteresowanych właścicieli nieruchomości podział (parcelację) istniejących nieruchomości na podstawie planu podziału (parcelacyjnego)” (art. 9 *in fine*).

„Z gruntów objętych podziałem 33% ogólnej powierzchni przechodzi na własność Państwa bez odszkodowania z przeznaczeniem na cele użyteczności publicznej oraz jako działki budowlane umożliwiające prezdyiom rad narodowych prowadzenie właściwej gospodarki terenami. Przejście tych gruntów na własność Państwa następuje w stanie wolnym od wszelkich obciążeń z dniem uprawomocnienia się decyzji o zatwierdzeniu podziału. Decyzja ta stanowi podstawę do ujawnienia prawa własności w księgach wieczystych” (art. 11).

6.3.7. Porównanie podstawy podziału nieruchomości według art. 98 ust. 1 u.g.n. z podziałem nieruchomości według art. 9 i art. 11 ustawy z 1958 r. prowadzi do wniosku, że są to różne instytucje prawne. Podczas gdy ustawodawca w art. 98 ust. 1 u.g.n. przewiduje podział jedynie na wniosek, a przejęcie wyodrębnionej działki przez podmiot publiczny odbywa się zawsze za stosownym odszkodowaniem, to w art. 9 i art. 11 ustawy z 1958 r. podział mógł z urzędu przeprowadzić organ powiatowej administracji państwowej, a efekt wywłaszczeniowy podziału tkwił dodatkowo w przejęciu bez odszkodowania 33% powierzchni gruntu przechodzącego na własność podmiotu publicznego.

6.3.8. Uczestnicy postępowania w pisemnych stanowiskach wskazują, że „poprzednikiem prawnym” art. 98 u.g.n. był art. 10 u.g.g. Powołując się na tezy z orzecznictwa Trybunału twierdzą, że skoro art. 10 u.g.g. został uznany przez TK za przepis wywierający skutek wywłaszczeniowy w rozumieniu konstytucyjnym, to za taką regulację powinien być również uznany art. 98 u.g.n. To zaś prowadzi, ich zdaniem, do wniosku, że wobec nieruchomości nabytych przez podmiot publiczny w trybie art. 98 u.g.n. powinno się stosować przepisy u.g.n. dotyczące zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.

6.3.9. Trybunał, ustosunkowując się do tego poglądu, zaznacza, że art. 10 u.g.g. rzeczywiście może być traktowany jako poprzednik prawny art. 98 u.g.n.

Przepis ten stanowił bowiem, że:

„1. Podział nieruchomości może nastąpić, jeżeli jest zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

2. Niezależnie od ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podział nieruchomości może nastąpić w celu:

1) zniesienia współwłasności nieruchomości zabudowanej dwoma lub więcej domami jednorodzinnymi bądź innymi domami mieszkalnymi albo domami mieszkalnymi wraz z budynkami gospodarczymi związanymi z indywidualnym gospodarstwem rolnym, jeżeli podział ten ma polegać na wydzieleniu poszczególnym współwłaścicielom domów wraz z gruntem niezbędnym do prawidłowego korzystania z tych domów,

2) wydzielenia gruntu niezbędnego do prawidłowego korzystania z domu lub budynku wzniesionego przez samoistnego posiadacza w dobrej wierze,

3) wydzielenia gruntu nabytego w drodze zasiedzenia.

3. Podział nieruchomości następuje na podstawie decyzji rejonowego organu rządowej administracji ogólnej, zatwierdzającej projekt podziału.

4. Przepis ust. 3 nie dotyczy podziału, o którym orzeka sąd. Jeżeli dopuszczalność podziału jest uzależniona od ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (ust. 1), sąd zasięga w tej sprawie opinii rejonowego organu administracji ogólnej.

5. Grunty wydzielone pod budowę ulic z nieruchomości objętej na wniosek właściciela podziałem przechodzą na własność gminy z dniem, w którym decyzja lub orzeczenie o podziale stały się ostateczne lub prawomocne, za odszkodowaniem ustalonym według zasad obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości”.

6.3.10. Ust. 5 art. 10 u.g.g. był dwukrotnie przedmiotem kontroli Trybunału. W orzeczeniu z 8 maja 1990 r., o sygn. K 1/90. Przepis ten był wówczas oznaczony jako art. 12 ust. 5 u.g.g. W sprawie tej Trybunał orzekł, że ówczesny art. 12 ust. 5 u.g.g. w części stanowiącej, iż odszkodowanie za grunty wydzielone pod budowę ulic z nieruchomości objętej na wniosek właściciela podziałem i przechodzącej na własność państwa pomniejsza się o należność z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolnej i leśnej był niezgodny z art. 7, art. 67 ust. 2 i art. 1 Konstytucji z 1952 r. W uzasadnieniu Trybunał wskazał, że według pierwotnego brzmienia art. 12 ust. 5 u.g.g., grunt wydzielony pod budowę ulic z nieruchomości objętej podziałem przechodził na własność Państwa za odszkodowaniem ustalonym według zasad obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości. Natomiast po nowelizacji przepis ten stanowił ponadto, że tak ustalone odszkodowanie miało być

pomniejszane o należność z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolnej lub leśnej, z tym tylko zastrzeżeniem w końcowym zdaniu przepisu, że „pomniejszenie należności nie może być większe niż wysokość odszkodowania”. TK uznał w tej sprawie, że kontrolowany przepis wprowadził trzecią formę pozyskiwania gruntów przez Skarb Państwa, a mianowicie z mocy prawa – w następstwie decyzji administracyjnej o podziale nieruchomości, wydanej w postępowaniu nie będącym postępowaniem wywłaszczeniowym. Stwierdził również, że omawiana forma pozyskiwania gruntów z mocy prawa przez Państwo przyjęta w art. 12 ust. 5 u.g.g.

„(...) jest w skutkach prawnych zbieżna z wywłaszczeniem, a nadto ze względu na przewidziane w tym przepisie obliczanie odszkodowania według zasad obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości, przyjąć należy, że jest to forma wywłaszczenia nie poprzedzona postępowaniem właściwym dla postępowania wywłaszczeniowego”.

6.3.11. Przyjawszy tezę o wywłaszczeniowym skutku art. 12 ust. 5 u.g.g. Trybunał stwierdził w sprawie o sygn. K 1/90, że wprowadzone tym przepisem ograniczenie prawa do ekwiwalentnego odszkodowania poprzez wprowadzenie potrąceń z innych tytułów niż już ciążące na nieruchomości stanowiło naruszenie konstytucyjnej zasady słusznego, tj. sprawiedliwego odszkodowania.

6.3.12. Z kolei w uchwale wykładniczej z 29 marca 1993 r., w sprawie W 13/92 (OTK w 1993, poz. 17) Trybunał ustalił, że „użyte w przepisie art. 10 ust. 5 u.g.g. sformułowanie «pod budowę ulic» oznacza, że (...) wydzielenie gruntów z nieruchomości objętej podziałem na wniosek właściciela następuje pod budowę nowych ulic przeznaczonych do obsługi działek powstałych w wyniku tego podziału”. W uzasadnieniu TK wskazał m.in., że:

„kwestia wydzielenia gruntów pod budowę ulic z nieruchomości objętej na wniosek właściciela podziałem, i to za odszkodowaniem ustalonym według zasad obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości, powstaje niejako wtórnie jako wynik tego podziału, wobec czego wydzielenie gruntów pod budowę ulic wynika z potrzeby obsługi działek powstałych w wyniku podziału. Mogą to być zatem tylko nowe ulice, a nie rozbudowa lub przebudowa ulic już istniejących”.

TK stwierdził wówczas, że norma zawarta w art. 10 ust. 5 u.g.g. „mieści się w konstytucyjnym pojęciu wywłaszczenia”.

6.3.13. Odnosząc się do powyższych ustaleń Trybunał w niniejszej sprawie stwierdza, że tezy o wywłaszczeniowym skutku art. 10 u.g.g. zostały podjęte, po pierwsze, przed Konstytucją, a po drugie, w odmiennych od obecnych limitach wypłacania odszkodowania za nieruchomość nabytą przez podmiot publiczny na podstawie art. 10 u.g.g.

6.3.14. Rozstrzygnięć Trybunału w sprawach K 1/90 oraz W 13/92 nie sposób przenosić na grunt obowiązującej u.g.n., w tym szczególnie kwestię zwrotu wywłaszczonych oraz przejętych na wniosek nieruchomości.

6.3.15. W sprawie o sygn. akt I OSK 667/08 NSA orzekł (wyrok z 27 kwietnia 2009 r.; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BE19C7049D>), że art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. nie dotyczy przejścia własności nieruchomości z mocy prawa na rzecz gminy w trybie art. 10 ust. 5 u.g.g. NSA w uzasadnieniu wskazał, że istota sprawy sprowadzała się do rozstrzygnięcia,

„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. podlegają zwrotowi w trybie art. 136 i nast. u.g.n., a więc czy art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. obejmuje grunty, które przeszły z mocy prawa na własność gminy w trybie wymienionego powyżej art. 10 ust. 5 u.g.g.”.

6.3.15.1. NSA zaznaczył, że art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. w przeciwieństwie do art.

216 ust. 2 pkt 1 i 2 u.g.n. odnosi się nie do poszczególnych przepisów, lecz ma charakter ogólny i odnosi się do całej ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Tak zredagowany przepis nie oznacza jednak, że art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. dotyczy wszelkich przewidzianych w u.g.g. form i sposobów nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub gminę.

6.3.15.2. Według NSA, wykładnia językowa tego przepisu prowadzi do wniosku, że art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. obejmuje wyłącznie przypadki nabycia nieruchomości w rozumieniu art. 4 pkt 3b u.g.n. dodanym przez ustawodawcę nowelizacją u.g.n. z 28 listopada 2003 r. Oznacza to, że przez zbywanie albo nabywanie nieruchomości należy rozumieć dokonanie czynności prawnej przeniesienia własności nieruchomości lub przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej albo jej oddanie w użytkowanie wieczyste. W tak rozumianym pojęciu nabycia nie mieści się – nawet obecnie, po nowelizacji art. 216 u.g.n. z 2012 r. – nabycie prawa własności w trybie art. 10 ust. 5 u.g.g. z uwagi na sposób nabycia własności.

6.3.15.3. Nabycie własności nieruchomości wydzielonej pod budowę drogi publicznej na podstawie art. 10 ust. 5 u.g.g. następowało z mocy samego prawa (*ipso iure*) a nie w konsekwencji czynności cywilnoprawnych. W tym kontekście, należy podkreślić, że art. 98 ust. 1 u.g.n., podobnie jak art. 10 u.g.g. przewiduje, że nieruchomości nabyte przez podmiot publicznoprawny w wyniku podziału na wniosek, stają się własnością tego podmiotu z mocy prawa.

6.3.15.4. NSA wskazał również na drugą przesłankę wykluczającą stosowanie zasad zwrotu wywłaszczonych nieruchomości wobec nieruchomości nabytych na podstawie art. 10 u.g.g. W momencie rozpoznania sprawy przez NSA, art. 216 ust. 2 u.g.n. stanowił jedynie o nabyciu na rzecz Skarbu Państwa, zaś art. 10 ust. 5 u.g.g. stanowił o nabyciu gruntów na własność gminy. Tymczasem art. 216 u.g.n. został znówelizowany ustawą z 9 listopada 2012 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2012 r. poz. 1429) i w aktualnym brzmieniu odnosi się również do nieruchomości nabytych przez gminy. Nawet jednak w obecnym brzmieniu art. 216 u.g.n. nie można zakresem jego zastosowania objąć art. 10 ust. 5 u.g.g. z racji wskazanej powyżej formy nabycia nieruchomości przez gminę (nabycie z mocy prawa). Ponadto NSA podkreślił, że wydzielenie gruntu pod budowę ulic na wniosek właściciela nie następowało w wyniku przymusowego odjęcia prawa własności na rzecz podmiotu publicznego, co wyklucza postrzeganie art. 10 u.g.g. jako przepisu wywierającego skutek wywłaszczeniowy.

7. Trybunał Konstytucyjny podziela przedstawione rozumowanie NSA w sprawie o sygn. akt I OSK 667/08.

7.1. Skarżąca zarzuciła zaskarżonemu przepisowi pominięcie ustawodawcze, zakładając, że art. 98 ust. 1 u.g.n. reguluje sytuację podobną do tych objętych unormowaniem art. 216 u.g.n, w związku z tym powinien być objęty dyspozycją art. 136 ust. 3 u.g.n.

7.2. Przeprowadzona w niniejszej sprawie analiza treści art. 216 u.g.n., w tym w szczególności przepisów ustawy z 1958 r. oraz art. 10 u.g.g., prowadzi do wniosku, 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.

7.3. Oznacza to, 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.

7.4. Nieadekwatność tego wzorca konstytucyjnego wynika z faktu, że art. 98 ust. 1 u.g.n. nie powoduje skutku mającego charakter wyłączenia w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału. Ta konstytucyjnie istotna różnica wynika także z odmienności skutku prawnego podziału nieruchomości na wniosek niż w regulacji, do której ustawodawca odwołuje się w art. 216 u.g.n. Z tych względów, nieruchomość wydzielona na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n. pod realizację celu publicznego, jakim jest budowa drogi publicznej, nie może zostać objęta zakresem zastosowania konstytucyjnej zasady zwrotu wyłączonej nieruchomości.

Z tych racji Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędziego TK Piotra Tulei
do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 23 września 2014 r., sygn. akt SK 7/13

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) składam zdanie odrębne do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2014 r., sygn. SK 7/13.

Zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia niniejszego wyroku przede wszystkim z tego powodu, że moim zdaniem, Trybunał Konstytucyjny przyjął w nim zbyt wąskie rozumienie pojęcia „wyłączenie”. Choć uzasadnienie przedmiotowego rozstrzygnięcia *prima facie* sugeruje, że Trybunał odwołuje się do konieczności posługiwania się szerokim ujęciem „wyłączenia” (por. cz. III, pkt 3.2 i 4.1 uzasadnienia), to jednak wywód Trybunału nie odpowiada temu postulatowi.

Analizując orzecznictwo, ukształtowane na tle art. 21 ust. 2 Konstytucji, można dostrzec pewną ewolucję w podejściu Trybunału do zakresu przedmiotowego tej regulacji. Początkowo TK kategorycznie wskazywał, że konstytucyjne ujęcie „wyłączenia” obejmuje „wszelkie pozbawienie własności (...) bez względu na formę” i nie sposób ograniczać jego zakresu do sytuacji, w których ustawodawca wyraźnie posłużył się tą kategorią (por. wyroki TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87; 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216). W kolejnych swych orzeczeniach Trybunał zaczął akcentować, że rozszerzanie zakresu pojęcia „wyłączenie” na każdy przypadek pozbawienia własności prywatnej może jednak budzić poważne wątpliwości (por. wyrok TK z 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 135 i przywołany w nim wyrok TK 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 65, dotyczący instytucji *squeeze out*).

W niniejszej sprawie Trybunał po raz kolejny stanął przed pytaniem o zakres przedmiotowy art. 21 ust. 2 Konstytucji. Rekonstruując ze swego dotychczasowego orzecznictwa konstytucyjną koncepcję wyłączenia, TK w zasadzie uznał, że szerokie rozumienie konstytucyjnego pojęcia „wyłączenie” sprowadza się do objęcia zakresem

art. 21 ust. 2 Konstytucji także użytkowania wieczystego i innych ograniczonych praw rzeczowych. Tym samym Trybunał zredukował postulat szerokiego rozumienia pojęcia „wywłaszczenia” do przypomnienia dylematu: czy ochroną wynikającą z art. 21 ust. 2 Konstytucji objęty jest tylko właściciel, czy także użytkownik wieczysty (por. wyrok TK z 3 kwietnia 2008 r., sygn. K 6/05, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 41).

Na kanwie rozpatrywanej sprawy należało jednak wyraźnie skonfrontować wymóg szerokiego ujęcia „wywłaszczenia” z przypadkiem nabycia nieruchomości przez jednostkę samorządu terytorialnego na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518, ze zm.; dalej: u.g.n.). Taki zabieg powinien być poprzedzony ustaleniem, co stoi u podstaw tego wymogu, jak również odwołaniem się do uzasadnienia art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Ratio legis przywołanego wzorca konstytucyjnego tkwi w tym, że przepis ten przesuw granice ingerencji państwa w prawo własności poza zakazy wynikające z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji – dopuszcza bowiem ingerencję w istotę prawa (por. A. Niżnik-Mucha, *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 273 i nast.). Wprowadzenie przez ustrojodawcę wyjątku od zasady ochrony własności musi być zrównoważone ustanowieniem równie silnych gwarancji dla jednostki. Stąd też, jak trafnie wskazywał TK w wyroku o sygn. P 12/11, „Uregulowanie (...) w art. 21 ust. 2 Konstytucji warunków dopuszczalności wywłaszczenia wzmacnia funkcję gwarancyjną ochrony prawa własności. Sprecyzowanie przesłanek ingerencji we własność prywatną pozwala na wskazanie tych działań państwa, które owe przesłanki przekraczają i które stanowią niedozwoloną ingerencję w konstytucyjnie chronione prawo własności”. Na tym tle widać wyraźnie, że konstytucyjna definicja wywłaszczenia oraz poszczególne jego elementy muszą zapewniać efektywną ochronę przed nieuprawnionym sięganiem po konstrukcję wywłaszczenia przez organy władzy publicznej. Postulat szerokiej interpretacji konstytucyjnego pojęcia „wywłaszczenie” wypływa wprost z *ratio legis* art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Z tego punktu widzenia wywód Trybunału, zmierzający do ustalenia, „czy art. 98 ust. 1 u.g.n. powoduje skutki tożsame z konstytucyjnym pojęciem wywłaszczenia”, jest nieprzekonujący. Stawiając przytoczone powyżej pytanie, Trybunał powinien zwrócić raczej uwagę na sekwencję aktów, w wyniku których doszło do nabycia własności nieruchomości skarżącej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Początek tej drogi wyznaczyło uchwalenie przez Radę Gminy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym to planie nieruchomość skarżąca została przeznaczona pod komunikację drogową. W związku z powyższym skarżąca zwróciła się do burmistrza miasta i gminy Swarzędz o dokonanie podziału należącej do niej nieruchomości w celu wydzielienia działki, która w całości miała zostać przeznaczona pod planowaną inwestycję drogową. Gdy decyzja o podziale nieruchomości uzyskała walor ostateczności, wydzielona działka stała się z mocy prawa własnością gminy. Na przedmiotowej działce nie zrealizowano jednak wskazanego celu, co więcej – zgodnie z obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Swarzędz, jest ona przeznaczona w całości pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne. Wobec powyższego skarżąca wystąpiła z wnioskiem o zwrot przedmiotowej nieruchomości.

Analizując stan faktyczny w niniejszej sprawie, trudno abstrahować od faktu, że podjęcie przez skarżącą decyzji o wystąpieniu z wnioskiem o podział nieruchomości było warunkowane właśnie uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i przeznaczeniem tej konkretnej działki pod drogę publiczną. Tymczasem Trybunał skoncentrował się wyłącznie na jednej okoliczności – mianowicie na tym, że „to z inicjatywy podmiotu prywatnego następuje podział, w wyniku którego może dojść do przejęcia własności jednej z nowych działek przez podmiot publiczny”. W ocenie

Trybunału, to właśnie gmina została „niejako najpierw «zmuszona» przepisami u.g.n. do nabycia tej działki (wypłacenia odszkodowania), a następnie z własnych środków wybudowania na niej drogi publicznej”. Na marginesie można jedynie odnotować, że w okolicznościach tej sprawy trudno uznać, by skarżąca wymuszała na jednostce samorządu terytorialnego, by ta wybudowała na przedmiotowej działce drogę publiczną. O wiele istotniejsze jest jednak to, że Trybunał nie odniósł się do argumentu skarżącej, że przeznaczenie danej nieruchomości pod drogę publiczną nastąpiło w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, będącym przejawem władczego działania Rady Gminy.

Co więcej, wywód Trybunału pokazuje, że odmowa stosowania konstytucyjnej konstrukcji wywłaszczenia do sytuacji nabycia nieruchomości przez jednostkę samorządu terytorialnego w trybie art. 98 ust. 1 u.g.n. czyni z art. 21 ust. 2 Konstytucji pewien paradoksalny instrument. W tym kontekście warto zauważyć, że osoby, które nie zgodziłyby się na dobrowolne oddanie działki pod komunikację drogową, mogłyby zostać do tego zmuszone w decyzji wywłaszczeniowej. Opierając się na argumentacji Trybunału, można wysnuć wniosek, że takim osobom przysługiwałaby ochrona wynikająca z art. 21 ust. 2 Konstytucji, w przeciwieństwie do sytuacji tych właścicieli, których działki zostały nabyte przez gminę w mniej „konfliktowym” trybie, tj. z zastosowaniem art. 98 ust. 1 u.g.n. Paradoks polega więc na tym, że podmioty, które współpracowałyby z jednostką samorządu terytorialnego na rzecz urzeczywistnienia celu publicznego, jaki stanowi budowa drogi, byłyby mniej chronione niż te, które stawiałyby opór organom władzy publicznej. Tymczasem Trybunał tego problemu także nie dostrzegł.

Podsumowując tę część rozważań, należy podkreślić, że Trybunał w sposób nieuprawniony zawęził konstytucyjne ujęcie wywłaszczenia. Szerokie rozumienie „wywłaszczenia” nie sprowadza się jedynie do rozszerzenia zakresu przedmiotowego art. 21 ust. 2 Konstytucji na użytkowanie wieczyste. Ów postulat interpretacyjny powinien być brany pod uwagę przy ocenie wszelkich aktów indywidualnych, na podstawie których dochodzi do odjęcia własności. Szerokiego ujęcia wywłaszczenia nie można także ograniczać do wydania decyzji administracyjnych w rozumieniu art. 105 k.p.a. Obejmowanie określonych wypadków kategorią wywłaszczenia z art. 21 ust. 2 Konstytucji nie może być też uzależnione od wymogu, by następowało ono wyłącznie jednym aktem indywidualnym.

Obranie za punkt wyjścia *ratio legis* art. 21 ust. 2 Konstytucji i uwzględnienie sekwencji aktów wydanych w sprawie skarżącej pozwala przyjąć, że nabycie nieruchomości przez jednostkę samorządu terytorialnego w trybie art. 98 ust. 1 u.g.n. mieści się w szerokim ujęciu konstytucyjnej konstrukcji wywłaszczenia. Takie podejście koresponduje z poglądami wyrażonymi w piśmiennictwie i judykaturze, w świetle których „przejęcie gruntu pod drogi związane z podziałem własności stanowi *de facto* swoistą formę wywłaszczenia, jest bowiem równoznaczne z pozbawieniem władztwa podmiotu dotychczas dysponującego odpowiednim tytułem prawnym do nieruchomości” (por. przywołany w tym rozstrzygnięciu wyrok WSA w Białymstoku z 14 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 504/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/932634A18B>).

Wbrew twierdzeniom Trybunału, sam fakt, iż „pozbawienie władztwa nad gruntem dotychczasowego właściciela odbywa się na jego wniosek”, nie może mieć w tym wypadku znaczenia przesądzającego – istotna jest bowiem okoliczność, że złożenie takiego wniosku wpisuje się w pewien mechanizm, zainicjowany władczym działaniem organu jednostki samorządu terytorialnego. Podobnie fakt, że ustawodawca rozróżnił konstrukcję wywłaszczenia *sensu stricto* i podziału nieruchomości na wniosek właściciela (czemu dał wyraz w systematyce ustawy) również nie może rozstrzygać o konstytucyjnej kwalifikacji badanego mechanizmu. Niebezpieczeństwo takiego rozumowania, jakie zaprezentował Trybunał, polega na tym, że jego argumentacja dopuszcza konstruowanie

przez ustawodawcę takich procedur, w których punktem wyjścia będzie działanie organu władzy publicznej, *de facto* wymuszające na danym podmiocie złożenie wniosku skutkującego wyzbyciem się własności. Ten swoisty „przymus” może być spowodowany tym, że alternatywą dla danego podmiotu będzie czekanie na reakcję w postaci wywłaszczenia *sensu stricto*.

W związku z powyższym właściwym rozwiązaniem byłoby przyjęcie, że analizowany mechanizm prowadzi do wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. Na tym tle powstaje jednak dalsze pytanie: W jaki sposób scharakteryzować relację pomiędzy takim wywłaszczeniem *sensu largo* a prawem do zwrotu nieruchomości?

Analizując wywód Trybunału poświęcony konstytucyjnemu prawu do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, można sformułować pewne dalsze zarzuty co do zaprezentowanej przez TK argumentacji. Trybunał przypisuje prawu do zwrotu nieruchomości niezwykle ważną rolę, adekwatną do funkcji tego prawa, słusznie akcentując, że pozostaje ono w ścisłym związku z konstytucyjną konstrukcją wywłaszczenia. Chociaż TK nie wyjaśnia dokładnie, na czym opiera się konstytucyjne zakotwiczenie prawa do zwrotu nieruchomości, to zakotwiczenia tego nie kwestionuje. Warto jednak postawić sobie pytanie: Z czego właściwie wynika to prawo?

W mojej ocenie, prawo do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości stanowi ważny instrument służący ochronie przed pozornymi wywłaszczeniami. O pozorności wywłaszczenia można mówić wówczas, gdy odwoływanie się do jego publicznego celu stanowi jedynie pustą deklarację (w rzeczywistości chodzi o zupełnie inny cel lub wywłaszczeniu w ogóle nie przyświeca żaden rzeczywisty cel publiczny). Z tego względu źródłem prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jest właśnie art. 21 ust. 2 Konstytucji. Konsekwencją takiego ujęcia jest założenie, że choć ustawodawca może co do zasady różnie kształtować prawo do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, to jednak ciąży na nim obowiązek konstruowania przepisów o wywłaszczeniu w taki sposób, by gwarantowały to prawo.

Gdyby Trybunał odniósł się bliżej do wynikającego z art. 21 ust. 2 Konstytucji uzasadnienia prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, być może dostrzegłby inną perspektywę rozstrzygnięcia postawionego przed nim problemu konstytucyjnego.

W uzasadnieniu niniejszego wyroku z jednej strony TK słusznie przypominał, że „Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. zasadę zwrotu należy traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji, który – dopuszczając wywłaszczenie «jedynie na cele publiczne» – tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy”. Z drugiej jednak strony Trybunał, przyjmując na gruncie Konstytucji zawężające rozumienie „wywłaszczenia”, nie mógł w sposób prawidłowy ustalić relacji między pojęciem „wywłaszczenia” a prawem do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Problem, z którym Trybunałowi trudno było sobie poradzić, dobrze pokazuje fragment uzasadnienia, odwołującego się do wyroku o sygn. SK 22/01, w którym to fragmencie po raz kolejny zwrócono uwagę na „konieczność szerokiego pojmowania «wywłaszczenia» na gruncie Konstytucji, które wykracza swoim zakresem poza ustawową definicję tej instytucji wynikającą z przepisów u.g.n.”. W ocenie Trybunału, „oznacza to, że obowiązek dopuszczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości aktywizuje się w tych wszystkich wypadkach, gdy nie zostanie ona wykorzystana na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia.” Przywołując ten wyrok Trybunał zaakcentował, że „tak bezwzględnie pojmowane prawo do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości odnosi się jednak tylko do ustawodawstwa wywłaszczeniowego, które zostaje ustanowione na gruncie obowiązywania obecnej Konstytucji”.

Takie ujęcie, jakkolwiek po części znajduje oparcie we wcześniejszym rozstrzygnięciu TK, nie jest najszcześliwsze i nie do końca koresponduje ze stanem faktycznym w niniejszej sprawie. Przede wszystkim należy podkreślić, że „konieczność szerokiego pojmowania wywłaszczenia” nie jest równoznaczna z tak przywołanym obowiązkiem zwrotu nieruchomości. Czym innym jest bowiem ustalenie zakresu przedmiotowego art. 21 ust. 2 Konstytucji, czym innym zaś stworzenie gwarancji dla konstrukcji wywłaszczenia (prawa do zwrotu).

Odniesienie wcześniejszej argumentacji, zaprezentowanej w zdaniu odrębnym, do stanu faktycznego w sprawie i do zarzutów skarżącej, nasuwa w związku z tym zupełnie inne pytanie: Czy fakt zakwalifikowania nabycia własności nieruchomości w trybie art. 98 ust. 1 u.g.n. do kategorii wywłaszczenia *sensu largo* nie wpływa na sposób ukształtowania gwarancji chroniących konstytucyjną konstrukcję wywłaszczenia? Innymi słowy – czy skoro mamy do czynienia z wywłaszczeniem *sensu largo*, to i zabezpieczenie prawa do zwrotu nie jest gwarantowane na relatywnie niższym poziomie, niż to się dzieje w wypadku wywłaszczenia *sensu stricto*?

Na gruncie art. 98 ust. 1 u.g.n. różnie mogą kształtować się relacje między byłym właścicielem a gminą. W pewnych sytuacjach realizacja dyspozycji tego przepisu może być prawnie i ekonomicznie korzystna dla właściciela. Wniosek jest składany w pełni dobrowolnie z inicjatywy samego właściciela. W innych sytuacjach pozycja właściciela może być odmienna. Złożenie wniosku o podział nieruchomości może być wyłącznie wynikiem jej nowego przeznaczenia określonego w planie zagospodarowania przestrzennego. Uzasadnieniem złożenia wniosku będzie wtedy znaczne ograniczenie lub nawet utrata możliwości wykonywania prawa własności. W takim wypadku mamy do czynienia z wywłaszczeniem *de facto* (por. F. Zoll, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej*, „Przegląd Sądowy” nr 5/1998, s. 32), które jest objęte gwarancjami art. 21 ust. 2 Konstytucji. Jedną z nich jest prawo do zwrotu nieruchomości. Realizacja tego prawa nie może być jednak uzależniona wyłącznie od tego, czy względem nieruchomości nie został zrealizowany cel publiczny. Zwrot nieruchomości byłby uzasadniony tylko wtedy, gdyby w odrębnym postępowaniu zostało stwierdzone, że podział nieruchomości na wniosek miał charakter wywłaszczenia *de facto* i nie został zrealizowany cel publiczny.

Gwarancje konstytucyjne wywłaszczenia *sensu largo* różnią się więc od gwarancji konstytucyjnych wywłaszczenia *sensu stricto*. Nieco odmiennie kształtują się przesłanki decydujące o powstaniu prawa do zwrotu nieruchomości. Realizacja tych gwarancji w odniesieniu do wywłaszczenia *sensu largo* nie jest możliwa, jak sugeruje skarżąca, przez rozszerzenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego art. 136 ust. 3 i art. 216 w związku z art. 98 i art. 112 u.g.n. Stworzenie gwarancji ochrony przed wywłaszczeniem *sensu largo* wymaga od ustawodawcy ustanowienia procedury, w której można byłoby stwierdzić równoczesne wystąpienie obu wskazanych wyżej przesłanek. Jest to konieczne dla zapewnienia efektywnej ochrony przed wywłaszczeniem, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Reasumując, mój sprzeciw wobec argumentacji Trybunału opiera się na dwóch zarzutach: po pierwsze – na zbyt wąskim rozumieniu pojęcia „wywłaszczenia” i odczytaniu art. 21 ust. 2 Konstytucji w sposób zbyt formalistyczny; po drugie – na powierzchownym odniesieniu się do konstytucyjnej konstrukcji zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, skutkującym brakiem gwarancji dla wywłaszczenia *de facto*. W konsekwencji prowadzi to do nieobjęcia konstytucyjną ochroną byłych właścicieli, względem których zastosowano instrumenty prawne prowadzące do takiego wywłaszczenia.