

Warszawa, dnia 08 lutego 2023 r.

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
DEPARTAMENT PRAWA KONSTITUCYJNEGO I
ADMINISTRACYJNEGO

RCL.DPKA.590.2/2021

INFORMACJA O WYROKU
TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO

z dnia 30 czerwca 2021 r.

sygn. akt SK 37/19¹

I. Problem konstytucyjny

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 czerwca 2021 r. został wydany w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną na art. 216 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782, z późn. zm.) w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III tej ustawy (zwrot wywłączonych nieruchomości) do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1363, oraz z 2021 r. poz. 784 i 1228), z art. 2, art. 64 ust. 1–3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 23 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych w zakresie, w jakim ogranicza odesłanie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami tylko do spraw nieuregulowanych w rozdziale 3, z art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

¹ Sentencja wyroku została ogłoszona 6 lipca 2021 r. w Dz. U. pod poz. 1228.

Stan faktyczny, na którym została oparta skarga konstytucyjna, dotyczył nieruchomości położonej przy ul. Połczyńskiej w Warszawie, która decyzją Prezydenta m.st. Warszawy (podtrzymaną przez Wojewodę Mazowieckiego) została wywłaszczona w związku z ustaleniem lokalizacji drogi dla pobliskiej inwestycji. Skarżący wnosili o zwrot części nieruchomości, która w ich ocenie nie była niezbędna do realizacji inwestycji. W postępowaniu administracyjnym zarówno Starosta Otwocki, jak i Wojewoda Mazowiecki wskazywali na brak spełnienia przesłanki zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. WSA w Warszawie uchylił zaskarżoną decyzję wojewody. Na to rozstrzygnięcie skargę kasacyjną wniósł Prezydent m.st. Warszawy. Naczelny Sąd Administracyjny² uchylił wyrok sądu I instancji oraz ostatecznie orzekł o braku możliwości zwrotu części wywłaszczonej nieruchomości. NSA wskazał, iż art. 23 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych stanowi, że przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami stosuje się tylko w sprawach nieuregulowanych w rozdziale 3 „Nabywanie nieruchomości pod drogi”. Treść powyższego przepisu wyraźnie wskazuje zatem, że przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami mają zastosowanie tylko do stanów faktycznych związanych z nabywaniem nieruchomości pod drogi i tylko w tym zakresie, gdy dana okoliczność faktyczna nie może być poddana regulacji ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. We wspomnianym rozdziale 3 ustawodawca nie unormował zasad i trybu zwrotu nieruchomości wywłaszczonych na podstawie przepisów tej ustawy. Tym samym nie można na podstawie wskazanego wyżej art. 23 do nieruchomości nabytych na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych zastosować art. 136 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, który reguluje kwestię zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.

II. Wzorzec kontroli

Art. 21 ust. 2 (zasada ochrony własności i zasady wywłaszczeń) oraz art. 64 ust. 2 (zasada równej ochrony prawa własności) Konstytucji RP.

² Wyrok z 12 września 2018 r., sygn. akt I OSK 2491/16, CBOSA.

III. Treść orzeczenia

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

Trybunał Konstytucyjny, analizując dopuszczalność rozpoznania merytorycznego sprawy zainicjowanej skargą konstytucyjną, zauważył, iż w materii objętej zakresem zaskarżenia istnieją rozbieżności w orzecznictwie NSA. Niemniej wniesiona skarga konstytucyjna nie jest skargą na stosowanie prawa (na jedną z dopuszczalnych wykładni, którą mógł przyjąć organ stosujący prawo), ponieważ w istocie zarzut skierowany jest wobec przepisu, którego potencjał znaczeniowy pozwala na kwestionowaną interpretację (zdekodowanie normy o określonej treści, która została zaskarżona). Poza tym Skarżący nie może ponosić uszczerbku w sferze ochrony prawnej wskutek zastosowania przez sąd w ostatecznym orzeczeniu jednej z funkcjonujących wykładni, która nie odpowiada Konstytucji. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, „stwierdzenie, że sąd mógł zastosować wykładnię prokonstytucyjną, może skarżącemu dać satysfakcję w sferze symboliki, ale nie realną ochronę praw i wolności konstytucyjnych, jaką przewiduje art. 79 ust. 1 Konstytucji. Umorzenie postępowania z powodu niejednolitości orzecznictwa albo możliwości prokonstytucyjnej wykładni zaskarżonego przepisu czyniłoby skargę konstytucyjną w znacznym zakresie instytucją dysfunkcjonalną i pozbawioną znaczenia dla uprawnionych. Skarga konstytucyjna z założenia ma być natomiast instytucją gwarantującą wymierną ochronę praw i wolności konstytucyjnych”.

W merytorycznym rozpoznaniu skargi Trybunał wskazał, iż użyte w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP pojęcie „wywłaszczenia” dotyczy wszystkich praw majątkowych występujących w obrocie prawnym. Przypomniał również, iż: „art. 21 ust. 1 przyznaje oprócz wolności od bezzasadnego wywłaszczenia także roszczenie o zwrot odebranego już prawa majątkowego, jeżeli okazało się, że określone wywłaszczenie nie osiągnęło celu publicznego. Jeżeli bowiem art. 21 ust. 2 Konstytucji stanowi o możliwości wywłaszczenia tylko na cel publiczny, to wywłaszczenie, które takiego celu nie może osiągnąć, jest zakazane, a jeżeli już

nastąpiło, jego skutki, w zgodzie z zasadą ochrony własności wynikającą z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji, powinny zostać usunięte”.

Decyzja wydana na podstawie art. 11a ust. 1 i n. ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (decyzja zezwalająca na realizację inwestycji drogowej) w istocie stanowi decyzję wyłączeniową w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami, zważywszy że jej głównym skutkiem jest nabycie własności nieruchomości przez Skarb Państwa albo określone jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem wspomniana „specustawa drogowa” zawiera wprawdzie odpowiednie przepisy dotyczące nabycia nieruchomości pod inwestycje, lecz nie zawiera już regulacji dotyczących zwrotu tych nieruchomości w przypadku następczego stwierdzenia braku celu wyłączenia. Przypominając, iż na gruncie art. 21 ust. 2 w zw. z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP wyzutemu z prawa własności właścicielowi w przypadku bezcelowego wyłączenia przysługuje konstytucyjne roszczenie o zwrot nieruchomości, Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż „jeżeli istnieje generalna, ogólnosystemowa regulacja zwrotu wyłączonych bezcelowo własności nieruchomości, a brak zarazem regulacji szczegółowej [...], to w myśl zasady równej ochrony własności, regulacja generalna powinna mieć zastosowanie do wypadku wprost nią nieobjętego, ale rodzajowo zbieżnego”.

IV. Wskazówki dla ustawodawcy

Skutkiem niniejszego wyroku jest nakaz stosowania przepisów rozdziału 6 działu III ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami również w stosunku do bezcelowych wyłączeń dokonanych na gruncie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Trybunał Konstytucyjny nie zawarł w uzasadnieniu wskazówek dla prawodawcy.

Marcin Olszówka
Dyrektor
Departamentu Prawa Konstytucyjnego i
Administracyjnego
w Rządowym Centrum Legislacji

/-podpisano kwalifikowanym podpisem
elektronicznym/