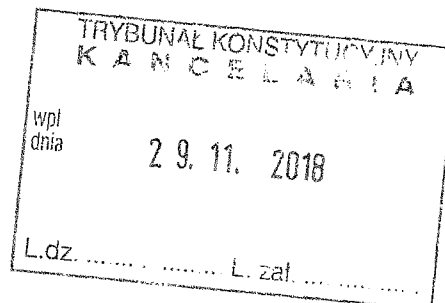




Warszawa, dnia 28 listopada 2018 r.

PK VIII TK 61.2018

SK 21/18



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną Ł G. i J G. wnoszących o stwierdzenie, że art. 216 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 121 ze zm.) – w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III tejże ustawy do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie art. 31 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.) – jest niezgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) –

przedstawiam następujące stanowisko:

1) art. 216 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 121 ze zm.) w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III tejże ustawy do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie

art. 31 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.) nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Ł G. i J G. (dalej: Skarżący) wnieśli o zbadanie zgodności art. 216 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 121 ze zm.; dalej: u.g.n. lub ustawa o gospodarce nieruchomościami) – w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III tejże ustawy do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie art. 31 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.; dalej: u.g.t. lub ustawa o gospodarce terenami) – z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Skarga konstytucyjna wniesiona została na tle następującego stanu prawnego i faktycznego.

Skarżący są spadkobiercami poprzedniego właściciela nieruchomości położonej w B przy ul. Nieruchomość ta została nabyta przez Prezydenta Miasta B w drodze wykonania prawa pierwokupu w oparciu o przepisy art. 29 i następne ustawy o gospodarce terenami.

Skarżący dochodzili zwrotu tej nieruchomości, powołując się na niezrealizowanie celu, na który została ona nabyta. Starosta decyzją

z dnia grudnia 2015 r., znak , odmówił wszczęcia postępowania w sprawie zwrotu przedmiotowej nieruchomości, powołując się na brak podstawy prawnej do wydania decyzji w przedmiocie zwrotu.

Od powyższej decyzji Skarżący wnieśli odwołanie. Postanowieniem z dnia kwietnia 2016 r., znak , Wojewoda uchylił w całości zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji oraz odmówił skarżącym wszczęcia postępowania w sprawie zwrotu nieruchomości ze względu na brak podstawy prawnej do rozpatrzenia żądania Skarżących w trybie administracyjnym.

Na to postanowienie Skarżący złożyli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w B , który wyrokiem z dnia września 2016 r., sygn. , skargę tę oddalił. WSA w B podzielił pogląd organu administracji co do braku podstaw do zwrotu przedmiotowej nieruchomości.

Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA), rozpoznający wniesioną przez Skarżących skargę kasacyjną, wyrokiem z dnia września 2017 r., sygn. , oddalił tę skargę. NSA uznał, że w przypadku nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości w oparciu o przepis art. 31 u.g.t. poprzedniemu właścicielowi i jego następcom prawnym – z uwagi na treść art. 216 u.g.n. – nie przysługuje roszczenie o zwrot nieruchomości.

Skarżący podnoszą, że nabycie przez Skarb Państwa nieruchomości w trybie art. 31 u.g.t. mieści się w pojęciu wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji. O wywłaszczającym (przymusowym) charakterze instytucji prawa pierwokupu uregulowanego w art. 29 – 36 u.g.t., w ocenie Skarżących, świadczą następujące okoliczności:

- podejmowana przez prezydium właściwej rady decyzja o skorzystaniu z prawa pierwokupu mogła opierać się na zupełnie arbitralnych przesłankach, a właściciele o wykonaniu przez prezydium rady narodowej tego uprawnienia dowiadywali się dopiero *post factum*;

- niezależnie od wysokości ceny umówionej przez właściciela nieruchomości z osobą trzecią w warunkowej umowie sprzedaży, w przypadku wykonania prawa pierwokupu przez prezydium właściwej rady narodowej, cena sprzedaży nie mogła przewyższać ustalonych w oparciu o art. 36 ust. 1 u.g.t. cen maksymalnych (nie wyższych jednak niż wysokość odszkodowania za nieruchomość wywłaszczoną);

- cena była wypłacana w terminie i w ratach przewidzianych dla wypłaty ceny kupna za nieruchomość nabytą w trybie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz. U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94 ze zm.; dalej: ustawa z 12 marca 1958 r.).

Z uwagi na powyższe swoboda kontraktowania podlegała znacznemu ograniczeniu, gdyż właściciel nieruchomości nie miał wpływu na istotne elementy umowy sprzedaży, takie jak osobę kontrahenta, wysokość ceny kupna nieruchomości oraz sposób jej zapłaty (termin, wysokość rat).

Skarżący stwierdzają, że wynikające z art. 216 u.g.n. ograniczenie możliwości dochodzenia przez poprzednich właścicieli (oraz ich spadkobierców) zwrotu nabytej przez Skarb Państwa w drodze prawa pierwokupu w trybie art. 31 u.g.t. nieruchomości, zbędnej do realizacji celu publicznego, w związku z którym nastąpiło jej nabycie, narusza konstytucyjną zasadę wyrażoną w art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej. Zgodnie z tym przepisem, wywłaszczenie dopuszczalne jest tylko wówczas, gdy dokonywane jest na cel publiczny i za słusznym odszkodowaniem. Obowiązek ustawodawcy umożliwienia poprzednim właścicielom bądź ich spadkobiercom żądania zwrotu nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa w drodze wykonania prawa pierwokupu na podstawie art. 29 – 36 u.g.t., które to nieruchomości nie zostały później wykorzystane na cel publiczny, w związku z którym nastąpiło ich nabycie, wynika nie tylko z art. 21 ust. 2 Konstytucji, ale również z łącznie z nim odczytywanym art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Zdaniem Skarżących, ograniczenie korzystania przez nich z konstytucyjnej gwarancji (prawa) zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, która okazała się zbędna do realizacji celu publicznego, nie ma uzasadnienia konstytucyjnego i nie spełnia wymogów określonych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Brak jest bowiem wartości konstytucyjnych, których ochrona mogłaby przemawiać za pozbawieniem Skarżących – jako spadkobierców poprzedniego właściciela – prawa do zwrotu nieruchomości nabytej w trybie art. 31 u.g.t., która nie została wykorzystana zgodnie z celem nabycia.

W ocenie Skarżących, za niekonstytucyjnością art. 216 u.g.n., w zakresie przez Nich wskazanym, przemawia także to, iż przepis ten niedostatecznie realizuje konstytucyjną zasadę równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji), która jest uszczegółowieniem zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Powyższe zasady zakazują stanowienia regulacji, które dyskryminują lub w sposób nieuzasadniony uprzywilejowują poszczególne grupy adresatów. Jeżeli więc przepis ustawy enumeruje sytuacje, do których ustawa ta może mieć zastosowanie, to tym samym wyklucza jej zastosowanie do sytuacji pozostałych. Zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości w wykonaniu prawa pierwokupu na podstawie przepisów u.g.t. wykazuje tak daleko idące podobieństwa konstrukcyjne z umowami zawieranymi na podstawie przepisów wymienionych w art. 216 u.g.n., a w szczególności z umową zawieraną na podstawie art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r., iż uzasadnione jest równe traktowanie poprzednich właścicieli i ich spadkobierców w zakresie zwrotu tak nabytych nieruchomości, które stały się zbędne dla celów ich nabycia.

Skarżący wskazują, że cechą prawnie doniosłą (relewantną), wspólną obu kategoriom poprzednich właścicieli (spadkobierców), jest utrata własności nieruchomości, co do których organy władzy publicznej zdecydowały, iż będą przeznaczone na cel publiczny, a utrata tej własności nastąpiła w drodze czynności cywilnoprawnej, zawierającej jednak pewne elementy przymusowości.

Zdaniem Skarżących, brak jest racjonalnych przesłanek i wartości konstytucyjnych, które mogłyby ewentualnie przemawiać za przyznaniem tym kategoriom poprzednich właścicieli (lub ich spadkobierców) tak zróżnicowanego poziomu ochrony prawnej prawa majątkowego w postaci prawa żądania zwrotu nieruchomości, która okazała się zbędna dla celu nabycia. Zróżnicowanie to należy zatem uznać za skutek niedostatecznie przemyślanego działania ustawodawcy, które prowadzi dodatkowo do skutków niedających się pogodzić z zasadą sprawiedliwości społecznej, a tym samym do sprzeczności z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący formułują zarzut pominięcia ustawodawczego, skutkiem którego jest brak możliwości dochodzenia przez poprzednich właścicieli (i ich spadkobierców) zwrotu nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie art. 31 u.g.t. Przedstawiony problem konstytucyjny wymaga odpowiedzi na dwa pytania. Po pierwsze, czy skorzystanie przez prezydium miejskiej rady narodowej z prawa pierwokupu w trybie art. 29 i następnych u.g.t. spełnia konstytucyjne kryteria wyłączenia i, po drugie, czy pominięcie w art. 216 u.g.n. poprzednich właścicieli, których nieruchomości przeszły na własność Skarbu Państwa w trybie przepisów art. 29 – 36 u.g.t., narusza zasadę równej ochrony praw majątkowych w związku z zasadą równości. Rozstrzygnięcie powyższych zagadnień pozwoli ocenić, czy kwestionowana przez Skarżących regulacja powinna być uznana za zawierającą unormowanie niepełne, które z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres i pomija treści istotne z perspektywy przedmiotu i celu tej regulacji.

Zaskarżony przepis ma następujące brzmienie:

„Art. 216. 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 wyłączenia nieruchomości (Dz. U. z 1974 r. poz. 64 oraz z 1982 r. poz. 79),

ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (Dz. U. poz. 138, z 1961 r. poz. 47 i 159 oraz z 1972 r. poz. 192), ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi (Dz. U. z 1969 r. poz. 216, z 1972 r. poz. 312 oraz z 1985 r. poz. 99), art. 22 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1969 r. poz. 159, z 1972 r. poz. 193 oraz z 1974 r. 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. poz. 192, z 1973 r. poz. 282 oraz z 1985 r. 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. poz. 240 oraz z 1957 r. 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. poz. 31);

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

Merytoryczną ocenę podniesionego przez Skarżących zarzutu należy poprzedzić ustaleniem, czy spełnione zostały wszystkie przesłanki formalne skargi.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym

umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia z dnia: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145; 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 46/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 29 oraz wyrok z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie prezentuje stanowisko, że skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым uprzednio w zarządzeniu wydanym w toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej lub wniosku (zob. postanowienia z dnia: 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, *op. cit.*; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 4 lipca 2011 r., sygn. SK 27/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 63 oraz 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 42).

Z uwagi na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa, skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać „sposób” tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej a tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli. Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej (zob. wyrok Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17).

Skarżący, uzasadniając niezgodność zaskarżonego uregulowania z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, stwierdzili, że zróżnicowanie w art. 216 u.g.n. ochrony byłych właścicieli nieruchomości prowadzi do skutków niedających się pogodzić z zasadą sprawiedliwości społecznej. Tezy tej jednak nie rozwinęli i nie poparli żadnymi argumentami świadczącymi o jej trafności.

Dlatego należy uznać, że w odniesieniu do powołanego związkowo wzorca kontroli z art. 2 Konstytucji nie spełniono wymagania formalnego określonego w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) i postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Na marginesie wypada nadmienić, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd o zbędności orzekania o naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej w sytuacji, gdy jako wzorce kontroli wskazywane są przepisy Konstytucji formułujące zasadę równości, a argumentacja przedstawiona na poparcie obu zarzutów się powtarza (jest zbieżna) lub podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem nie powołał odrębnych, dodatkowych argumentów wskazujących na samoistne (tj. w oderwaniu od zasady równości) naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej. Ta ostatnia zasada ma charakter bardziej ogólny niż zasada równości. Ogólna konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej została skonkretyzowana w szeregu norm konstytucyjnych bardziej szczegółowych, m.in. w zasadzie równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie jest konieczne powoływanie jako podstawy kontroli normy bardziej ogólnej, w sytuacji, gdy zarzut naruszenia tej normy sprowadza się do naruszenia bardziej szczegółowej normy konstytucyjnej, konkretyzującej zasadę ogólną (zob. wyrok Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2008 r., sygn. P 16/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 183).

Dla oceny sformułowanego przez Skarżących zarzutu konieczne jest krótkie omówienie przepisów ustawy o gospodarce terenami dotyczących prawa pierwokupu oraz przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami regulującymi zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, a następnie skonfrontowanie zaskarżonego uregulowania z powołanymi wzorcami kontroli. Wskazać przy tym należy, że ustawa o gospodarce terenami została uchylona z dniem 31 lipca 1985 r. mocą 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.).

Instytucja prawa pierwokupu – na co zwracają uwagę Skarżący – ograniczając uprawnionego (właściciela) co do swobody rozporządzania przedmiotem sprzedaży, może stanowić jeden ze sposobów (obok wywłaszczenia) władczego wkraczania państwa w wolny obrót i nabywania przez Skarb Państwa albo przez jednostkę samorządu terytorialnego własności (użytkowania wieczystego) określonego rodzaju rzeczy. Co do swej istoty prawo pierwokupu jest instytucją prawa cywilnego i może też być instrumentem porządkowania stosunków własnościowych przede wszystkim w odniesieniu do nieruchomości. W tym kontekście wówczas ustanawiane jest ono na rzecz określonych grup innego rodzaju podmiotów niż podmioty publiczne (zob. R. Trzaskowski, Cz. Żuławska, komentarz do art. 596 Kodeksu cywilnego, teza 1, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, tom IV, red. J. Gudowski, System Informacji Prawnej Lex).

Zgodnie z art. 29 ust. 1 u.g.t., prezydium miejskiej rady narodowej służyło prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży nieruchomości, niestanowiących własności Państwa, położonych na terenach znajdujących się w granicach administracyjnych miast i osiedli. Właściciel takiej nieruchomości mógł sprzedać

ją osobie trzeciej tylko pod warunkiem, że prezydium rady narodowej, któremu służyło prawo pierwokupu, prawa tego nie wykonało (art. 30 u.g.t.). Prawo pierwokupu mogło być wykonane w ciągu trzech miesięcy od dnia otrzymania przez prezydium właściwej miejskiej (powiatowej) rady narodowej zawiadomienia o treści umowy sprzedaży nieruchomości zawartej z osobą trzecią. Oświadczenie prezydium rady narodowej o wykonaniu prawa pierwokupu powinno być złożone w formie aktu notarialnego. Z chwilą dojścia tego oświadczenia do wiadomości sprzedawcy nieruchomość stawała się własnością Państwa (art. 31 ust. 1 i 3 u.g.t.). W przypadkach wykonania prawa pierwokupu cenę kupna wypłacało się w terminie i w ratach przewidzianych dla wypłaty ceny kupna za nieruchomość nabytą w trybie art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r. (art. 33 u.g.t.).

Materia dotycząca zwrotu wywłaszczonych nieruchomości uregulowana jest w rozdziale 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z art. 136 u.g.n., nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, z uwzględnieniem art. 137 u.g.n., chyba że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca nie złożą wniosku o zwrot tej nieruchomości. W razie powzięcia zamiaru użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, właściwy organ zobowiązany jest zawiadomić poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę o tym zamiarze, informując równocześnie o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli, stosownie do przepisu art. 137 u.g.n., stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

Artykuł 137 ust. 1 u.g.n. stanowi: „Nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli:

1) pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo

2) pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany.”.

Zakres stosowania art. 136 u.g.n. wyznacza termin „nieruchomość wywłaszczona”. W wyroku z dnia 9 grudnia 2008 r., sygn. SK 43/07, Trybunał Konstytucyjny odwołał się do orzecznictwa sądów administracyjnych, w którym przyjmuje się, że przez termin ten „należy rozumieć wyłącznie nieruchomości, w stosunku do których Skarb Państwa lub określona jednostka samorządu terytorialnego nabyła prawo rzeczowe w drodze instytucji wywłaszczenia pojmowanej *sensu stricto*, a więc na podstawie indywidualnej (w znaczeniu podmiotowym) i konkretnej (w sensie przedmiotowym) decyzji administracyjnej, wydanej w postępowaniu administracyjnym na podstawie obowiązujących ustaw (i dekretów z mocą ustaw), regulujących ogólne zasady i tryb przymusowego odjęcia lub ograniczenia własności albo innych praw rzeczowych na nieruchomości za odszkodowaniem (...).

Rozszerzenie możliwości zwrotu nieruchomości w trybie i na zasadach przewidzianych w art. 136 i następnych ustawy o gospodarce nieruchomościami również na nieruchomości, których własność nabył Skarb Państwa w trybie i na zasadach nie mieszczących się w pojęciu wywłaszczenia *sensu stricto* i które nie mogłyby być zwrócone na podstawie tych przepisów, zawiera art. 216 tej ustawy. Przepis ten enumeratywnie wylicza kategorie nieruchomości przejętych lub nabytych przez Skarb Państwa w innym trybie” (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 175).

Zgodnie z prezentowanym w cytowanym wyroku stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, art. 136 u.g.n. „znajduje zastosowanie do wszelkich wypadków wywłaszczenia nieruchomości bez względu na podstawę prawną dokonanego wywłaszczenia. Dotyczy to również ustaw i innych aktów normatywnych, które stanowiły podstawę wywłaszczenia przed 1 stycznia 1998 r. Art. 216 ustawy, przewiduje zwrot nieruchomości, których własność została odjęta w trybie innym niż wywłaszczenie, pod warunkiem że nieruchomość została przejęta lub nabyta

na podstawie przepisów wymienionych w tym artykule bądź na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw, bądź w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego” (*ibidem*).

Istota zarzutu sformułowanego przez Skarżących względem art. 216 u.g.n. oparta jest na tezie, iż nabycie przez Skarb Państwa nieruchomości w trybie art. 31 u.g.t. mieści się w pojęciu wywłaszczenia w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji i w związku z tym przejęte w ten sposób działki powinny być objęte przepisami regulującymi zwrot wywłaszczonych nieruchomości. Niezbędne jest zatem rozstrzygnięcie, czy teza ta jest trafna.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji, wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Artykuł 21 ust. 2 ustawy zasadniczej reguluje konstytucyjne warunki (przesłanki) dopuszczalności wywłaszczenia, rozumianego jako ingerencję w sferę praw majątkowych określonych podmiotów. „Przepisy Konstytucji nie definiują pojęcia wywłaszczenia, jednak dzięki wykładni systemowej tego przepisu wskazać należy, że art. 21 ust. 2 Konstytucji odnosi się do przymusowego pozbawienia (odjęcia) konstytucyjnej kategorii «własności prywatnej». Wynika to z samej konstrukcji pojęcia wywłaszczenie («wywłaszczenie») stanowiącego synonim instytucji umożliwiającej państwu – w drodze wyjątku – na ingerencję w konstytucyjne gwarancje własności” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 135).

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

Jeszcze na gruncie poprzedniej konstytucji, w orzeczeniu z dnia 8 maja 1990 r., sygn. K. 1/90 (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.

W wyroku z dnia 9 grudnia 2008 r., sygn. K 61/07, Trybunał Konstytucyjny wskazał, 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” (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 174).

Podsumowując i uzupełniając własną doktrynę orzeczniczą w kwestii wywłaszczenia, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 września 2014 r., sygn. SK 7/13, przyjął, że: „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” (OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 93).

W wyroku z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. SK 39/15 (OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 86), Trybunał Konstytucyjny przesądził kwestię dopuszczalności rozciągnięcia gwarancji wynikających z art. 21 ust. 2 Konstytucji na przypadki przeniesienia własności w drodze umowy zawartej podczas rokowań bezpośrednio poprzedzających wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego (administracyjnego) w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W świetle przytoczonych wyżej poglądów przejęcie przez Prezydenta Miasta B nieruchomości należącej do spadkodawcy Skarżących nie spełnia kryteriów konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia.

Nieruchomość, której zwrotu dochodzą Skarżący, została w dniu marca 1978 r. sprzedana aktem notarialnym Rep. Prezydent Miasta B decyzją z dnia czerwca 1978 r., nr , skorzystał z prawa pierwokupu, a kolejną, z dnia sierpnia 1978 r., ustalił cenę nabycia nieruchomości na kwotę zł, zgodną z umową notarialną sprzedaży z dnia marca 1978 r. (zob. wydany w sprawie Skarżących wyrok WSA w B z dnia września 2016 r., s. 6).

Do odjęcia (pozbawienia) własności spadkodawcy Skarżących nie doszło zatem z inicjatywy podmiotu publicznego i wbrew woli właściciela prywatnego. Sytuacja faktyczna była zgoła odmienna. To właściciel prywatny był

zainteresowany sprzedażą nieruchomości i zawarł nawet stosowną umowę notarialną. Organ publiczny przystąpił do realizacji prawa pierwokupu po podjęciu przez właściciela decyzji o wyzbyciu się działki i po zawarciu przez niego umowy sprzedaży z dnia marca 1978 r. Decyzja o sprzedaży nieruchomości nie była wymuszona alternatywą jej wywłaszczenia, ale stanowiła przejaw suwerennego rozporządzenia przez spadkodawcę Skarżących swoją własnością. W chwili wydania przez Prezydenta Miasta B decyzji o skorzystaniu z prawa pierwokupu sprzedający nieruchomość nie mógł już nią swobodnie dysponować, gdyż związany był umową sprzedaży. Uruchomienie procedury z art. 31 u.g.t. prowadziło jedynie do określenia kto i za jaką cenę przejmie nieruchomość. Dla oceny, czy spełnione zostały wymagania określone w art. 21 ust. 2 Konstytucji konieczne jest uwzględnienie całej sekwencji czynności prowadzących do przeniesienia własności. Nie jest zatem wystarczające stwierdzenie, że skoro nieruchomość nabył Skarb Państwa i jest ona zbędna dla realizacji celu publicznego, w związku z którym nastąpiło jej nabycie, to poprzedniemu właścicielowi przysługuje prawo żądania jej zwrotu.

Rzeczywiście – na co zwracają uwagę Skarżący – swoboda kontraktowania właściciela została ograniczona, gdyż nie miał on wpływu na osobę kontrahenta oraz na sposób zapłaty. Ograniczenie to w swych skutkach nie jest jednak równoważne wywłaszczeniu. Skorzystanie przez Prezydenta Miasta B z prawa pierwokupu mogło mieć dla sprzedającego jedynie drugorzędne znaczenie, gdyż nawet ustalona przez organ publiczny cena nabycia nieruchomości była zgodna z pierwotną umową sprzedaży. Mimo takiego ograniczenia nie zaistniała sytuacja przymusowego pozbawienia własności ówczesnego właściciela.

Skoro skorzystanie przez organ władzy publicznej z prawa pierwokupu wynikającego z art. 31 u.g.t. nie powoduje skutku mającego charakter wywłaszczenia w znaczeniu przyjętym przez orzecznictwo konstytucyjne, to przywołany przez Skarżących wzorzec kontroli z art. 21 ust. 2 w związku z art.

64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej nie jest adekwatny do kontroli zakwestionowanej regulacji.

Ocena powyższa bezpośrednio kształtuje odpowiedź na pytanie dotyczące zgodności zaskarżonego uregulowania z zasadą równej ochrony praw majątkowych w związku z zasadą równości.

Skarżący dowodzą, że przysługuje im prawo majątkowe w postaci prawa żądania zwrotu nieruchomości, która okazała się zbędna dla celu nabycia, i właśnie to ich konstytucyjne prawo podlega słabszej ochronie w porównaniu do podmiotów, których nieruchomości zostały nabyte lub przejęte przez Skarb Państwa na podstawie przepisów wyszczególnionych w art. 216 u.g.n. Powyższe prawo majątkowe Skarżący wywodzą z zasady zwrotu nieruchomości, która jest nierozłącznie związana z konstytucyjną instytucją wywłaszczenia.

Zasada ta była przedmiotem kilku wyroków Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, Trybunał wskazał, że „[p]o 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” (OTK ZU nr 7/2001, poz. 216).

Trybunał Konstytucyjny podkreślił w tym orzeczeniu również konieczność szerokiego pojmowania „wywłaszczenia” na gruncie Konstytucji, które wykracza swoim zakresem poza ustawową definicję tej instytucji wynikającą z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. 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.

W wyroku z dnia 23 września 2014 r., sygn. SK 7/13 (*op. cit.*), podsumowując ówczesne orzecznictwo Trybunału dotyczące konstytucyjnej

zasady zwrotu wyłączonej nieruchomości, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „jest to zasada:

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

Szeroko w przedmiocie rozumienia zasady zwrotu wyłączonej nieruchomości wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny również w wyroku z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. SK 39/15 (*op. cit.*), stwierdzając: „Podobnie jak w przypadku konstytucyjnego pojęcia «wyłączenie», również zakres konstytucyjnej zasady zwrotu nie może być determinowany (i ograniczany) treścią rozwiązań prawnych zawartych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Jest dokładnie na odwrót, mianowicie to ustawodawca, kształtując przepisy o zwrocie, ma obowiązek – z pełnym poszanowaniem pozostałych wymagań konstytucyjnych (takich jak zasady równości wobec prawa i równej ochrony praw majątkowych podmiotów podobnych) – zapewnić pełną efektywność konstytucyjnej gwarancji zwrotu nieruchomości, która stała się zbędna do realizacji celu publicznego. Z nakazu ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji) wynika bowiem dla ustawodawcy nie tylko obowiązek negatywny powstrzymania się od ustanowienia regulacji, która mogłaby te prawa pozbawić ochrony albo w sposób nieuprawniony ochronę tę ograniczyć, lecz także obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur zapewniających skuteczną ochronę prawom majątkowym. W tym świetle należy oceniać również przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczące zwrotu nieruchomości. Powinny one

mianowicie gwarantować skuteczną ochronę przed jakimikolwiek próbami obejścia konstytucyjnego warunku istnienia rzeczywistego celu publicznego oraz dawać możliwość skorzystania z konstytucyjnej gwarancji zwrotu nieruchomości zawsze wtedy, gdyby cel publiczny, mający uzasadniać przejęcie nieruchomości przez podmiot publiczny, okazał się fikcyjny lub uległ dezaktualizacji. (...) Innymi słowy, zakres możliwości żądania zwrotu powinien wyznaczać przede wszystkim art. 21 ust. 2 Konstytucji. Nie powinna go determinować bieżąca treść regulacji ustawowej. (...) Rozciągnięcie w art. 216 u.g.n. mechanizmu zwrotu na przypadki, w których nieruchomości niezbędne na te cele zostały przejęte nie w drodze indywidualnych decyzji, lecz z mocy samej ustawy, a także na przypadki nabycia nieruchomości w drodze umów, których zawarcie było wymuszone alternatywą wywłaszczenia, stanowi – w świetle doktryny – konsekwencję konstytucyjnej zasady wywłaszczenia jedynie na cele publiczne, która musi być odczytywana w związku z konstytucyjną zasadą równości”.

Z przytoczonego omówienia jednoznacznie wynika, że o prawie do zwrotu nieruchomości można mówić zarówno w razie przejęcia własności na cele publiczne w drodze wywłaszczenia *sensu stricto*, jak i na podstawie umów zawartych w toku postępowania wywłaszczeniowego.

W art. 216 u.g.n. rozszerzono odpowiednie stosowanie przepisów tej ustawy – dotyczących zwrotu nieruchomości – do nieruchomości przejętych lub nabytych przez Skarb Państwa albo gminy na mocy prawa albo na podstawie decyzji (uchwał) o charakterze wywłaszczeniowym (np. art. 11 i art. 28 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.]; art. 8 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi [Dz. U. z 1969 r. Nr 27, poz. 216 ze zm.]; art. 22 u.g.t.; art. 5 ust. 2 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 ze zm.]; 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 ze zm.]) lub na podstawie umów zawieranych w toku postępowania wywłaszczeniowego (np. art. 6 i art. 47 ustawy z 12 marca 1958 r.; 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]; art. 46 ust. 3 u.g.g.).

W każdym z uregulowanych w art. 216 u.g.n. przypadków przeniesienie własności następuje w drodze procedury spełniającej konstytucyjne kryteria wywłaszczenia. Nawet bowiem zbycie własności w drodze umowy jest tylko pozornie dobrowolne, jeśli w rzeczywistości jej zawarcie jest wymuszone alternatywą wywłaszczenia.

Nabycie nieruchomości w drodze pierwokupu jest jednak inną instytucją prawną niż wywłaszczenie i nie wiąże się z nią prawo do zwrotu.

Przez pierwokup należy rozumieć pierwszeństwo kupna oznaczonej rzeczy, na wypadek gdyby druga strona sprzedała rzecz osobie trzeciej. Sprzedaż osobie trzeciej może więc nastąpić tylko pod warunkiem, że uprawniony do pierwokupu swego prawa nie wykona. Ustawowe prawo pierwokupu jest wyrazem woli ustawodawcy przyznania ustawowo określonym podmiotom przywileju nabycia własności nieruchomości przed innymi podmiotami w drodze cywilnoprawnej, jeżeli właściciel nieruchomości zdecydował się ją zbyć. Jednocześnie ustawowe prawo pierwokupu nie jest wynikiem woli właściciela, lecz jest ono narzucone i możliwe do wykonania, jeżeli podmiot ustawowo uprawniony zgłosi taki zamiar. W wyniku wykonania prawa pierwokupu w miejsce określonego w umowie nabywcy wstępuje uprawniony z prawa pierwokupu, co powoduje podmiotową zmianę umowy po stronie nabywcy. Podmiotowa zmiana nabywcy nieruchomości zależna jest od woli uprawnionego w skorzystaniu z prawa pierwokupu, a nie od woli zbywcy, co oznacza, że zbywca doznaje ograniczenia w swobodnym wyborze nabywcy. Ograniczenie własności, w przypadku ustanowienia prawa pierwokupu, nie dotyczy więc pozbawienia prawa do rozporządzania własnością, lecz sprowadza się do ograniczenia

swobody właściciela w ostatecznym zdecydowaniu o podmiocie mającym stać się właścicielem w wyniku zawarcia umowy sprzedaży. Podstawową cechą prawa pierwokupu jest dopuszczalność jego wykonania dopiero w przypadku zawarcia przez podmiot zobowiązany umowy mającej na celu przeniesienie własności nieruchomości na rzecz wybranego przez zbywcę nabywcy. Dopóki zatem umowa taka nie zostanie zawarta, uprawnionemu z prawa pierwokupu nie przysługuje roszczenie o uzyskanie prawa własności nieruchomości. Uprawniony z prawa pierwokupu nie może zatem skutecznie uzyskać własności nieruchomości, jak i nie może skutecznie się o nią ubiegać, dopóki dotychczasowy jej właściciel, jako zobowiązany w ramach prawa pierwokupu, nie zawrze umowy mającej na celu przeniesienie własności na rzecz innej osoby (zob. J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, komentarz do art. 109 u.g.n., teza 1, 2, 4, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, System Informacji Prawnej Legalis).

Podkreślić w tym miejscu należy, że w rozdziale 3 działu III ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, bezpośrednio poprzedzającym rozdział regulujący materię dotyczącą wywłaszczania nieruchomości, zawarto przepisy odnoszące się do prawa pierwokupu nieruchomości.

Uregulowane w rozdziale 6 działu III ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości nie obejmują nieruchomości nabytych przez podmiot publiczny przy wykorzystaniu prawa pierwokupu z rozdziału 3 działu III tej ustawy. Identycznie w art. 216 u.g.n. nie rozszerzono stosowania przepisów o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości na te nabyte przez Skarb Państwa przy wykorzystaniu prawa pierwokupu uregulowanego w przepisach art. 29 – 36 u.g.t.

W art. 216 u.g.n. przewidziano natomiast odpowiednie stosowanie przepisów o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości do tych przejętych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 22 u.g.t. Zgodnie z tym przepisem, znajdujące się na obszarze urbanizacyjnym nieruchomości stanowiące własność osób

fizycznych oraz osób prawnych, niebędących jednostkami gospodarki uspołecznionej, przechodziły na własność Państwa z mocy samego prawa, bez odszkodowania i w stanie wolnym od obciążeń. Takie przejęcie własności nieruchomości niewątpliwie mieściło się w pojęciu wywłaszczenia *sensu largo*.

W uzasadnieniu analizowanej skargi konstytucyjnej Skarżący powołali się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Oddział Zamiejscowy w Krakowie z dnia 29 października 2001 r., sygn. II SA/Kr 786/01. W wyroku tym NSA zaprezentował następujący pogląd: „Porównanie konstrukcji nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości na podstawie umowy zawartej na zasadach i w trybie określonym w art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości oraz nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości na podstawie umowy sprzedaży zawartej na zasadach i w trybie określonym w art. 29-36 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, a więc w związku z wykonaniem przez Skarb Państwa przewidzianego w tych przepisach prawa pierwokupu, w szczególności fakt, iż w obu przypadkach istotne elementy tych umów, czyli wysokość ceny kupna nieruchomości oraz sposób jej zapłaty (terminy i wysokość rat) zostały uregulowane w sposób identyczny, a dodatkowo cena kupna nieruchomości w przypadku obu umów równała się wysokości odszkodowania za nieruchomość wywłączoną, upoważnia do traktowania nabycia nieruchomości na zasadach i w trybie określonym w art. 29-36 ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach za zrównaną z nabyciem nieruchomości na zasadach i w trybie określonym w art. 6 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości. Oznacza to – w związku z postanowieniami art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami – że również w odniesieniu do nieruchomości nabytych w związku z wykonaniem przysługującego Skarbowi Państwa prawa pierwokupu znajdują zastosowanie przepisy rozdziału 6 działu III tej ustawy o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości” (wyrok opublikowany w Centralnej Bazie

Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>).

Pogląd powyższy jest incydentalny i spotkał się z krytyką doktryny, na co zwrócił uwagę również WSA w B w toku rozpatrywania sprawy Skarżących.

W doktrynie podniesiono, że „[w]brew temu, co twierdzi NSA, konstrukcje obu przepisów – poza problemem cen – różnią się między sobą. O ile do umowy z art. 6 [ustawy z 12 marca 1958 r. – przypis własny] dochodzi w sytuacji, w której właściciel nieruchomości wcześniej nie dokonał zbycia nieruchomości, a więc w której chodzi o wymuszenie na właścicielu przeniesienia jej własności, to pierwokup realizowany jest w celu wstąpienia Skarbu Państwa do zawartej już umowy przeniesienia własności nieruchomości” (A. Zieliński, *Glosa do wyroku NSA z dnia 29 października 2001 r., II SA/Kr 786/01*, System Informacji Prawnej Lex; zob. też J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, komentarz do art. 216 u.g.n., teza 31, [w:] *Ustawa ..., op. cit.*).

Prezentowany przez NSA w omawianym wyroku pogląd uznany został za niesłuszny, jako stanowiący interpretację zbyt rozszerzającą przepis art. 216 u.g.n. (zob. E. Bończak-Kucharczyk, komentarz do art. 216 u.g.n., teza 9, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, System Informacji Prawnej Lex).

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest takie rozumienie art. 216, jakie zakwestionowali Skarżący. Zgodnie z tym orzecznictwem, zaskarżony artykuł ma charakter przepisu szczególnego i nie podlega wykładni rozszerzającej. Zarzut Skarżących nie dotyczy zatem stosowania prawa ale treści normy prawnej zawartej w art. 216 u.g.n.

Na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasadny jest pogląd, że prawo do zwrotu nieruchomości, uprzednio wywłaszczonej w konstytucyjnym rozumieniu tego pojęcia (czyli obejmującym również sytuacje określone w art. 216 u.g.n.), jest innym prawem majątkowym w rozumieniu art. 64 ust. 1

Konstytucji. Ustawodawca dysponuje szerokim zakresem swobody w tworzeniu tego rodzaju praw, kreując je jest jednak zobowiązany do zapewnienia tym prawom „równej dla wszystkich” ochrony, co nie rzutuje jednak na samą treść przyznanych uprawnień (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2015 r., sygn. SK 26/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 101). Przy określaniu, czy doszło do naruszenia zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowych należy posłużyć się przy tym metodologią i dyrektywami wypracowanymi przez Trybunał Konstytucyjny w zakresie zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W pierwszej kolejności należy więc ustalić, czy porównywane podmioty można uznać za podmioty podobne w rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji, a tym samym – czy w ogóle może znaleźć zastosowanie zasada określona w art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej (zob. – *ibidem*).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, podobieństwem sytuacji określonych w art. 216 u.g.n., uzasadniającym równe traktowanie właścicieli wymienionych w tym przepisie nieruchomości, jest „odjęcie prawa własności na bliżej określony cel publiczny” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2008 r., sygn. SK 43/07, *op. cit.*).

Trybunał uznał więc za konieczne rozciągnięcie zasady zwrotu nieruchomości na te sytuacje, gdy nastąpiło „odjęcie” własności, a więc zdarzenie zakładające „zewnętrzna” – wobec właściciela nieruchomości – inspirację wyzbycia się własności.

W przypadku określonym w art. 31 u.g.t. sprzedaż nieruchomości następowała w wyniku realizacji swobodnie wyrażonej woli właściciela, a decyzję tę podejmował on w całkowitym oderwaniu od możliwości późniejszego wykorzystania zbywanej nieruchomości na cele publiczne.

W tej sytuacji nie sposób więc przyjąć, by właściciela nieruchomości, zbywającego ją w warunkach określonych w art. 29 – 36 u.g.t., można było uznać za podmiot podobny do właściciela nieruchomości, o których mowa w art. 216

u.g.n. Nie istniał bowiem – jak to już wykazano – zakotwiczony w Konstytucji obowiązek zrównania sytuacji prawnej zbywcy określonego w art. 29 – 36 u.g.t. z uprawnieniami przyznanymi właścicielom nieruchomości wyszczególnionych w art. 216 u.g.n.

Istotą oceny pozostaje kwestia przysługiwania Skarżącym prawa żądania zwrotu nieruchomości nabytej przez Prezydenta Miasta B z wykorzystaniem prawa pierwokupu. Z przeprowadzonej analizy jednoznacznie wynika, że sprzedaż nieruchomości w trybie art. 31 u.g.t. nie spełnia konstytucyjnych kryteriów wyłączenia. W związku z tym w odniesieniu do dokonującego zbycia właściciela (oraz jego spadkobierców) nie ma zastosowania – będąca konsekwencją art. 21 ust. 2 Konstytucji – zasada zwrotu wyłączonej nieruchomości. Tym samym Skarżącym nie przysługuje prawo majątkowe w postaci prawa żądania zwrotu zbytej przez Ich spadkodawcę nieruchomości.

Zasada zwrotu wyłączonej nieruchomości i związane z nią prawo majątkowe ma natomiast zastosowanie względem podmiotów, których nieruchomości zostały przejęte lub nabyte na rzecz Skarbu Państwa albo gmin na podstawie przepisów wyszczególnionych w art. 216 u.g.n.

Wobec odmienności uprawnień, dotyczących możliwości ubiegania się o zwrot nieruchomości, z jednej strony, podmiotów, których własność nieruchomości została przeniesiona w drodze prawa pierwokupu z art. 31 u.g.t. i, z drugiej strony, podmiotów wyłączonych w oparciu o przepisy z art. 216 u.g.n., nie jest właściwe dokonywanie oceny zaskarżonego przepisu przy wykorzystaniu wzorca kontroli odwołującego się równej ochrony praw majątkowych w powiązaniu z zasadą równości. Nie można bowiem badać kryteriów rzekomego zróżnicowania ochrony prawa majątkowego, w sytuacji gdy jednemu z porównywanych podmiotów konkretne prawo majątkowe w ogóle nie przysługuje, gdyż brak jest konstytucyjnej powinności ustawodawcy do ustanowienia tego prawa.

Dlatego powołany przez Skarżących wzorzec kontroli z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji również należy uznać za nieadekwatny.

Przypomnieć przy tym należy, że Skarżący powołali art. 32 ust. 1 Konstytucji jako związkowy wzorzec kontroli, wskazując jedynie, iż zasada równej ochrony praw majątkowych stanowi uszczegółowienie ogólnej zasady równości. Nie podnosili natomiast naruszenia innych praw podmiotowych powiązanych z zasadą równości.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego