



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 1 września 2011 r.

PG VIII TK 27/11
(P 12/11)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	05. 09. 2011
L.dz.	L. zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, czy art. 137 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 102, poz. 651 ze zm.) w zakresie, w jakim nie uznaje za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomość, na której w terminie 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, rozpoczęto prace związane z realizacją tego celu i w terminie 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten zrealizowano, lecz następnie przeznaczono ją na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, jest zgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 27 pkt 5 w związku z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

przedstawiam następujące stanowisko:

artykuł 137 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 102, poz. 651 ze zm.) w zakresie, w jakim nie uznaje za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomość, na której w terminie 7 lat od dnia, w którym decyzja o

wywłaszczeniu stała się ostateczna, rozpoczęto prace związane z realizacją tego celu i w terminie 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten zrealizowano, lecz następnie przeznaczono ją na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, jest zgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

Postanowieniem z dnia stycznia 2011 r., sygn. akt , Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, dalej jako „WSA lub Sąd pytający”, skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne o treści przytoczonej w *petitum* stanowiska.

Przedstawione w pytaniu wątpliwości konstytucyjnoprawne pojawiły się na tle następującego stanu faktycznego.

Decyzją z dnia grudnia 1971 r. Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Gdańsku została wywłaszczona nieruchomość położona w P o pow. m², stanowiąca własność H G , z przeznaczeniem na budowę magazynu leków.

Poprzedni właściciel, od kilku lat, ubiega się o odzyskanie wywłaszczonej nieruchomości, która obecnie składa się z dwóch działek ewidencyjnych: nr o pow. m² oraz nr o pow. m². W złożonym w tej sprawie wniosku z dnia grudnia 2008 r. stwierdził, że w budynku znajdującym się na tej nieruchomości od wielu lat nie ma już magazynu leków, a od ponad pół roku jest on opuszczony.

Starosta Wejherowski, decyzją z dnia lutego 2010 r., orzekł o odmowie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Następnie Wojewoda Pomorski, decyzją z dnia maja 2010 r., rozpoznając odwołanie poprzedniego właściciela, utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji. W uzasadnieniu decyzji organ odwoławczy stwierdził, że na wywłaszczonej nieruchomości w latach

1971-1972 zbudowano magazyn leków, a zatem został zrealizowany cel wywłaszczenia. Jednocześnie organ ten podkreślił, że prace związane z budową magazynu leków zostały rozpoczęte przed upływem siedmiu lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, i w terminie dziesięciu lat od tego dnia cel inwestycyjny został zrealizowany. Obecnie budynek magazynu leków, zlokalizowany na działce ewidencyjnej nr , jest przeznaczony na archiwum. Na działce tej ustanowiono także służebność dojazdu do działki ewidencyjnej nr . Z kolei na działce ewidencyjnej nr , zabudowanej w 1976 r. podczas rozbudowy znajdujących się na sąsiedniej działce warsztatów samochodowych, aktualnie istnieje zabudowa administracyjno-socjalna oraz warsztatowo-magazynowa związana ze służbami sanitarnymi. W dniu grudnia 2006 r. dokonano zbycia na rzecz osób trzecich lokalu użytkowego znajdującego się w budynku stojącym na tejże działce oraz działce ewidencyjnej nr wraz z udziałem w częściach wspólnych w wysokości części.

Ponadto organ drugiej instancji, odwołując się do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 2001 r., sygn. akt I SA 2139/99, stwierdził, że na podstawie art. 137 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 102 z 2010 r., poz. 651 ze zm.), dalej jako „ustawa o gospodarce nieruchomościami”, należy przyjąć, iż w przypadku, gdy publiczny cel nabycia nieruchomości został definitywnie osiągnięty, nie istnieje możliwość jej zwrotu, mimo późniejszej zmiany jej przeznaczenia. W konsekwencji Wojewoda Pomorski uznał, że w rozpoznawanej sprawie nie ma znaczenia fakt, iż po wybudowaniu magazynu leków i jego długoletnim wykorzystywaniu, część wywłaszczonej nieruchomości została zagospodarowana w inny sposób, niż przewidywała to decyzja o wywłaszczeniu.

Poprzedni właściciel wniósł skargę do sądu administracyjnego.

WSA, podczas rozpoznawania tej skargi, powziął wątpliwość, czy art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie pozostaje w kolizji z zasadą zwrotu wywłaszczonych nieruchomości (art. 21 ust. 2 Konstytucji).

Sąd pytający, analizując art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wskazał, że po nowelizacji tej ustawy, dokonanej ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492 ze zm.), brzmienie zakwestionowanego przepisu stało się jasne. Wynika z niego, iż nieruchomość jest zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli pomimo upływu siedmiu lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo w taki sam sposób liczącym dziesięcioletnim terminie cel ten nie został zrealizowany. WSA, odwołując się do orzecznictwa sądów administracyjnych oraz doktryny prawa, stwierdził, że przekroczenie któregokolwiek ze wskazanych terminów jest równoważne z uznaniem, że nieruchomość jest zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Zdaniem WSA, nie sposób jednak art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami zinterpretować tak, aby dało się uznać za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu tę nieruchomość, na której - z zachowaniem obu terminów w nim określonych - zrealizowano cel wywłaszczenia, a następnie przeznaczono ją na inny cel niż ten, na który była ona wywłaszczona. Jednocześnie Sąd pytający podkreślił, że taką wykładnię przyjmuje się też w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 sierpnia 2009 r., sygn. akt I OSK 1138/08 oraz z dnia z 17 maja 2010 r. sygn. akt I OSK 1025/09), za wyjątkiem wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 listopada 2000 r. (sygn. akt I SA 1650/99), który został powołany w skardze poprzedniego właściciela.

Sąd pytający, odwołując się do wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r. (sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216) oraz z dnia 3 kwietnia 2008 r., (sygn. akt K 6/05, OTK ZU nr 3/A/2008,

poz. 41), wskazał, że Trybunał Konstytucyjny z art. 21 ust. 2 Konstytucji wyprowadził zasadę zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Jednocześnie Sąd pytający stwierdził, że jeżeli istnieje zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, „*[p]olegająca na tym, że należy zwrócić wywłaszczoną nieruchomość w każdym przypadku, w którym nie jest ona faktycznie wykorzystywana na cel publiczny określony w decyzji o wywłaszczeniu*”, to zakwestionowany przepis nie jest zgodny z tą zasadą.

W konsekwencji WSA zarzucił, że art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest sprzeczny z zasadą zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Niezgodności z tą zasadą Sąd pytający upatruje w pominięciu w wyliczeniu, zawartym w zaskarżonym przepisie, warunków uznania za zbędną wywłaszczonej nieruchomości w sytuacji faktycznej, w której ta nieruchomość, po zrealizowaniu na niej celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu, z zachowaniem określonych w tym przepisie terminów, zostanie przeznaczona na inny cel, nawet publiczny.

Ponadto WSA zaakcentował, że Trybunał Konstytucyjny, w powołanym wyroku o sygn. akt K 6/05 uznał za niekonstytucyjny (m.in. w zakresie art. 21 ust. 2 Konstytucji) przepis art. 229a ustawy o gospodarce nieruchomościami. W przekonaniu Sądu pytającego, istnieje istotne podobieństwo pomiędzy sytuacją faktyczną występującą w rozpoznawanej sprawie a sytuacją faktyczną, która uzasadniała stosowanie normy wynikającej z art. 229a ustawy o gospodarce nieruchomościami, ponieważ przepis ten „*niejako uzupełniał art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami*”.

Wątpliwości konstytucyjnoprawne Sądu pytającego nie są zasadne.

Stosownie do art. 136 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, *[n]ieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na cel inny niż określony w*

decyzji o wywłaszczeniu, z uwzględnieniem art. 137, chyba że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca nie złożą wniosku o zwrot tej nieruchomości.

Z kolei zgodnie z art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy o gospodarce nieruchomościami, „*[p]opzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli, stosownie do przepisu art. 137, stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu*”.

Poprzednim właścicielem jest osoba pozbawiona prawa własności nieruchomości wskutek jej wywłaszczenia albo przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostki samorządu terytorialnego na podstawie innych tytułów (art. 4 pkt 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

W art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawodawca określił, kiedy można mówić o „zbędności” nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Przepis ten jest przedmiotem zarzutów niekonstytucyjności sformułowanych przez WSA.

Artykuł 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami 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.*”

Wyliczenie w przytoczonym przepisie warunków zbędności nieruchomości na cel wyznaczony w decyzji o wywłaszczeniu ma charakter enumeratywny. Zgodzić się należy z poglądem WSA, że wykluczona jest taka jego wykładnia, która pojęcie „*nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu*” odnosiłaby także do sytuacji, gdy nieruchomość ta po wywłaszczeniu została zagospodarowana i wykorzystana zgodnie z celem wywłaszczenia określonym w decyzji wywłaszczeniowej, a dopiero później zmieniono jej przeznaczenie bądź w ogóle zaprzestano jej

wykorzystywania na cel, na jaki została przejęta. Takie rozumienie art. 137 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustabilizowało się także w orzecznictwie sądowym.

Zakwestionowany przepis wchodzi w skład rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami, regulującego zwrot wywłaszczonych nieruchomości. Ich wywłaszczenie określają przepisy rozdziału 4 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 112-126), zaś rozdział 5 działu III tej ustawy reguluje problem odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości.

Analizując dotychczasowe rozwiązania normatywne, dotyczące zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, należy zauważyć, że zasada ta została wprowadzona do systemu prawa ustawą 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). Przepis art. 34 ust. 1 tej ustawy stanowił, że *„[n]ieruchomość wywłaszczona w trybie niniejszej ustawy podlega zwrotowi na rzecz wywłaszczonego właściciela, jeżeli prezydium wojewódzkiej rady narodowej ustali, że nieruchomość nie została użyta i jest zbędna na cele, dla których orzeczono wywłaszczenie.”* Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) rozszerzyła stosowanie zasady zwrotu nieruchomości. W art. 69 tej ustawy, regulującym tę problematykę, pominięto bowiem wskazanie, że omawianą zasadę stosuje się tylko do nieruchomości wywłaszczonych *„w trybie niniejszej ustawy”*. Obecnie, regulacja dotycząca zwrotu wywłaszczonych nieruchomości jest zamieszczona, jak już wspomniano, w przepisach rozdziału 6 w dziale III ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także w przepisach art. 216 i art. 229 tej ustawy.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami weszła w życie 1 stycznia 1998 r. Zgodnie z jej art. 1 ust. 1 pkt 1, określa ona w szczególności zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego. Reguluje jednak także m. in.

zagadnienia podziału nieruchomości, ich scalania, pierwokupu, jak również ich wywłaszczania oraz zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.

Oznacza to, że celem ustawy o gospodarce nieruchomościami jest więc także umożliwienie zwrotu na rzecz poprzedniego właściciela (lub jego spadkobiercy) wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli nieruchomość ta stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu lub w umowie o wywłaszczeniu (art. 136 ust. 4 w związku z ust. 3 oraz w związku z art. 113 ust. 3 tej ustawy).

Warto zauważyć, że w powołanym wyroku z dnia 3 kwietnia 2008 r. (sygn. akt K 6/05) Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności art. 136 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 137 ust. 2 tej ustawy w zakresie, w jakim uzależnia zwrot części wywłaszczonej nieruchomości niezagospodarowanej na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu od istnienia możliwości zagospodarowania jej zgodnie z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w dniu złożenia wniosku o zwrot części nieruchomości, a w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo jeżeli przylega do nieruchomości stanowiącej własność osoby wnioskującej o zwrot. Konsekwencją powyższego wyroku jest obecne brzmienie art. 136-137 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Przed przystąpieniem do oceny zasadności zarzutów sformułowanych pod adresem zakwestionowanego przepisu, należy odnieść się do zakresu zaskarżenia.

W *petitum* pytania prawnego WSA wnosi o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przytoczonego przepisu „w zakresie, w jakim nie uznaje za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomość, na której w terminie 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, rozpoczęto prace związane z realizacją tego celu i w terminie 10 lat od dnia, w którym

decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten zrealizowano, lecz następnie przeznaczono ją na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu”.

Taki sposób zaskarżenia, a także treść uzasadnienia pytania prawnego (str. 12 i 13) wskazują, że intencją WSA było zakwestionowanie pominięcia ustawodawczego w art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Należy podkreślić, że zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, „[p]odmioty uprawnione do inicjowania kontroli aktów normatywnych mogą (...) kwestionować pominięcie w danym akcie normatywnym unormowania określonych zagadnień, jednak muszą wtedy precyzyjnie określić zagadnienie które nie zostało unormowane oraz powołać jako podstawę kontroli przepisy konstytucyjne, z których - zdaniem tego podmiotu - wynika obowiązek unormowania w danym akcie pominiętych zagadnień. Ten, kto kwestionuje pominięcie określonych regulacji, powinien przy tym wskazać związek między zaskarżonym aktem normatywnym a konstytucyjnym obowiązkiem ustanowienia danych regulacji” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 35/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 39 wraz z powołanym w nim orzecznictwem).

Stosownie do art. 193 Konstytucji, „[k]ażdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”.

Zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, pytanie prawne może także dotyczyć konstytucyjności normy w zakresie, w jakim jest ona pozbawiona oznaczonych elementów, które - z uwagi na regulację konstytucyjną - ustawodawca powinien był uwzględnić.

Jak już wspomniano, pytanie prawne zostało przedstawione na tle zawisłej przed WSA sprawy, która dotyczy żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Poprzedni właściciel utracił ją na podstawie decyzji o

wywłaszczeniu. Z ustaleń organów administracji bezspornie wynika, że wywłaszczona nieruchomość została użyta na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia (budowę magazynu leków), a następnie beneficjent wywłaszczenia przeznaczył ją na inny cel, też publiczny (archiwum). Organy administracyjne odmówiły poprzedniemu właścicielowi wydania orzeczenia o zwrocie nieruchomości, wskazując, że na tle art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami brak jest do tego podstaw prawnych.

Zarzuty WSA sprowadzają się do stwierdzenia, że ustawodawca, określając w art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami przesłanki, w jakich nieruchomość uznaje się za zbędną na cel wskazany w decyzji o wywłaszczeniu, ukształtował je zbyt wąsko, gdyż poza zakresem tego przepisu pozostawił wskazaną wyżej sytuację.

W ocenie Sądu pytającego, przez taki sposób ujęcia przesłanek zbędności, zakwestionowany przepis pozostaje w sprzeczności z art. 21 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Należy zaznaczyć, że na gruncie tego przepisu konstytucyjnego istnieją dwa elementy dopuszczalności wywłaszczenia - dokonanie go na cele publiczne, a także - za słusznym odszkodowaniem (ze względu na rodzaj sprawy zawisłej przed WSA, ten drugi element należy pozostawić poza zakresem rozważań).

Konstytucyjną przesłanką dopuszczalności wywłaszczenia jest niezbędność jego dokonania, na co wskazuje użyty w przepisie art. 21 ust. 2 Konstytucji zwrot „jedynie wówczas”. Wywłaszczenie ma bowiem charakter wyjątkowy i jest usprawiedliwione ważnymi powodami, zatem nie jest konstytucyjnie dopuszczalna sytuacja, w której dobro wywłaszczone zostało przekazane na inny cel niż cel publiczny. W takich wypadkach ustawodawstwo zwykle przewiduje zwrot wywłaszczonej nieruchomości (W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski [red.], *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*.

Komentarz encyklopedyczny, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 696).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zasadzie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli nieruchomość ta nie została użyta na cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia, nadano rangę konstytucyjną, wskazując, że zasadę tę należy traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten - dopuszczając wywłaszczenie „jedynie na cele publiczne” - tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy (wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt SK 22/01).

W doktrynie wskazuje się, że zasada zwrotu nieruchomości stanowi również gwarancję przed ewentualnym pochopnym wywłaszczeniem lub wywłaszczeniem pozornym, z ukrytym zamiarem przekazania wywłaszczonego dobra określonym podmiotom, nierealizującym celów publicznych związanych z dobrem ogółu (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2009, s. 134).

W wyroku w sprawie o sygn. akt SK 43/07 Trybunał Konstytucyjny, rozważając treść i charakter prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, dokonał rozwinięcia i uzupełnienia linii orzeczniczej w tym zakresie, zapoczątkowanej powołanym wyrokiem w sprawie o sygn. akt SK 22/01. Trybunał Konstytucyjny wskazał, 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* [podkr. wł.]. 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” (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 175).

W świetle powołanego wyroku, zarzut o niekonstytucyjności zakwestionowanego art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jest niezasadny.

Sąd pytający jako podstawę kontroli art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w zakresie wskazanym w *petitum* stanowiska, powołał art. 21 ust. 2 Konstytucji, w aspekcie zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.

Analiza uzasadnienia pytania prawnego dowodzi, że Sąd pytający, odwołując się do konkretnych wyroków Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt SK 22/01 oraz sygn. akt K 6/05), z jednej strony przyjmuje niewłaściwą ich interpretację, a z drugiej zaś - pomija wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 43/07, który ma kluczowe znaczenie w niniejszej sprawie. Nieuprawnione jest twierdzenie, że „Jeżeli (...) istnieje, wywiedziona z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, polegająca na tym, że należy zwrócić wywłaszczoną nieruchomość w każdym przypadku, w którym nie jest ona faktycznie wykorzystywana na cel publiczny określony w decyzji o wywłaszczeniu, to art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie jest zgodny z tą zasadą, gdyż nie przewiduje możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, na której wprawdzie zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu z zachowaniem terminów w nim wskazanych, ale później ten sposób wykorzystywania zarzucono i przystąpiono do wykorzystywania nieruchomości na inny cel, nawet też publiczny” (str. 11 pytania prawnego).

Z przedstawionego poglądu Sądu pytającego wynika, że treścią zasady zwrotu nieruchomości jest obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w każdym przypadku, w którym nie jest ona faktycznie wykorzystywana na cel publiczny określony w decyzji o wywłaszczeniu, niezależnie od tego czy cel ten został już zrealizowany.

Sąd pytający, dowodząc sprzeczność art. 137 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami z art. 21 ust. 2 Konstytucji, zasadę zwrotu wywłaszczonej nieruchomości interpretuje odmiennie, aniżeli czyni to w orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. Interpretacja ta pozostaje w sprzeczności z istotą tej zasady, która odnosi się tylko do sytuacji, gdy wywłaszczona nieruchomość nie została użyta na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia.

Ponadto należy zaznaczyć, że nie ma też żadnych podstaw, by twierdzić, że istnieje istotne podobieństwo pomiędzy sytuacją, która uzasadniała stwierdzenie niekonstytucyjności art. 229a ustawy o gospodarce nieruchomościami, w sprawie o sygn. akt K 6/05, a sytuacją faktyczną występującą w rozpoznawanej przez Sąd sprawie. Przepis ten odnosił się do sytuacji, gdy cel określony w decyzji o wywłaszczeniu w ogóle nie został zrealizowany, a zrealizowano inny cel publiczny, który także w dniu wydania decyzji wywłaszczeniowej mógł być podstawą wywłaszczenia. Tym samym, nie można odnosić argumentacji przyjętej w wyroku o sygn. akt K 6/05 do oceny regulacji kwestionowanej w niniejszej sprawie.

Nie można zatem zasady zwrotu nieruchomości interpretować jako wyrażającej obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w przypadku, w którym nieruchomość jest faktycznie dalej wykorzystywana na cel publiczny, po realizacji celu określonego w decyzji, która stanowiła podstawę wywłaszczenia, i w związku z którym to wywłaszczeniem, wypłacone zostało odszkodowanie.

Należy także zauważyć, że ukształtowanie przesłanek zbędności wywłaszczonej nieruchomości w sposób oczekiwany przez Sąd pytający, prowadziłoby do ograniczeń prawa własności podmiotów publicznych, w tym

jednostek samorządu terytorialnego, które korzystają z konstytucyjnej gwarancji własności (art. 165 Konstytucji). Podmioty te byłyby „ubezwłasnowolnione”, nie mogąc praktycznie korzystać z własnej nieruchomości, w sytuacji, gdy już po osiągnięciu na wywłaszczonej nieruchomości celu publicznego wskazanego w decyzji o wywłaszczeniu powstałaby konieczność użycia tej nieruchomości na inny cel.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy uznać, że art. 137 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w zakresie wskazanym w *petitum* stanowiska, jest zgodny z zasadą zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, wynikającej z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Z powyższych względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hermand
Zastępca Prokuratora Generalnego