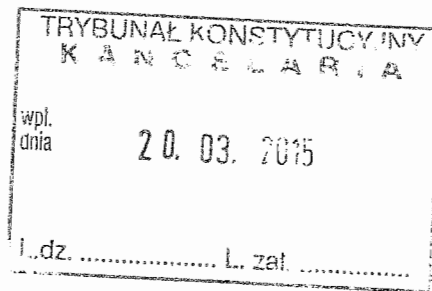




PG VIII TK 62/14

(SK 26/14)



## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną W G. w której zaskarża art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.) „w zakresie, w jakim w przypadku wywłaszczenia nieruchomości, która była przedmiotem współwłasności, nie jest możliwy zwrot samego udziału w tejże nieruchomości na rzecz byłego właściciela tego udziału, zaś zwrot może dotyczyć wyłącznie całości lub fizycznie wydzielonej części nieruchomości, a z wnioskiem muszą wystąpić wszyscy byli współwłaściciele lub ich następcy prawni jako niezgodny z art. 2, art. 21 ust 1, art. 21 ust. 2, art. 64 ust. 1, art. 64 ust 2 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji z powodu naruszenia ochrony prawa własności, poprzez uniemożliwienie skutecznego wystąpienia przez właściciela części ułamkowej nieruchomości o jej zwrot, a tym samym nierówną ochronę prawną w odróżnieniu od ochrony prawnej udzielonej wyłącznym właścicielom nieruchomości będących przedmiotem wywłaszczenia oraz ograniczenie prawa własności z naruszeniem istoty tego prawa”

- na podstawie art. 33 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.) rozumiany w ten sposób, że zwrot wywłaszczonej nieruchomości może wyłącznie dotyczyć jej całości lub części, a nie zwrotu udziałów w tej nieruchomości, i uzależniony jest od zgody wszystkich poprzednich współwłaścicieli i ich następców prawnych - jest niezgodny z art. 21 ust. 1 w zw. z art. 21 ust. 2, art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

### UZASADNIENIE

W G. (dalej: Skarżący) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną, przytoczoną na wstępie niniejszego stanowiska.

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

Na podstawie orzeczenia Prezydium Rady Narodowej w K z dnia kwietnia 1967 r. (nr ) wywłaszczono na rzecz Skarbu Państwa parcelę o pow. m<sup>2</sup> z przeznaczeniem na cele

Wywłaszczona nieruchomość

stanowiła współwłasność A G. w częściach, M R. w częściach oraz I R. w częściach.

Sąd Rejonowy w K postanowieniem z dnia lutego 1991 r., sygn. akt , stwierdził, że spadek po A G. nabył Skarżący. Postanowieniem z dnia listopada 2007 r. Sąd Rejonowy w K w sprawie o sygn. akt , umocował Skarżącego do wystąpienia z wnioskiem o zwrot części działki nr w imieniu nieznannej z miejsca pobytu I R.

Skarżący wystąpił do Starosty K o zwrot części działki nr w granicach wywłaszczonej parceli, w imieniu swoim oraz I R. Starosta K decyzją z dnia maja 2009 r. odmówił zwrotu wskazanej działki z powodu niezpełnienia przez Skarżącego wniosku poprzez złożenie oświadczenia M R. o przyłączeniu się do wniosku. Starosta K w uzasadnieniu decyzji stwierdził, w oparciu o treść art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n. lub ustawa), że brak zgody wszystkich poprzednich właścicieli wywłaszczonych nieruchomości lub wszystkich ich spadkobierców na jej zwrot, stanowi negatywną przesłankę zwrotu nieruchomości (s. 5 uzasadnienia).

W następstwie odwołania Skarżącego, Wojewoda M decyzją z dnia grudnia 2009 r. (sygn. ) utrzymał w mocy decyzję Starosty K Na decyzję wojewody Skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w K , w której zarzucił „naruszenie prawa oraz jego interesu prawnego”. W uzasadnieniu Skarżący odwołał się do treści art. 21 Konstytucji, wskazując, że wymieniony przepis gwarantuje obywatelom ochronę ich własności i zabezpiecza ich przed samowolą organów w interpretacji ustaw.

WSA w K oddalił skargę wyrokiem z dnia października 2010 r. (sygn. akt ). W uzasadnieniu wyroku (s. 6) WSA w K stwierdził: „decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości może być wydana

wyłącznie wtedy, gdy wszyscy uprawnieni wyrażą zgodę na wystąpienie z takim roszczeniem. Złożenie wniosku przez część uprawnionych i jego niezuzupełnienie skutkować (...) winno oddaleniem wniosku z uwagi na brak legitymacji wnioskodawców do nabycia prawa.”

Skarżący wniósł od wyroku WSA w K skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA), w której zarzucił naruszenie prawa materialnego, a mianowicie art. 136 ust. 3 u.g.n. w związku z art. 64 Konstytucji, jak również nieważność postępowania.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia marca 2012 r. (sygn. akt ) oddalił skargę kasacyjną.

NSA wskazał, że mając na uwadze treść art. 136 ust. 3 u.g.n., w sytuacji, „gdy wywłaszczona nieruchomość stanowi współwłasność osób wywłaszczonych lub ich spadkobierców, wniosek z żądaniem zwrotu musi zostać złożony przez wszystkich wywłaszczonych współwłaścicieli lub ich spadkobierców (współuczestnictwo materialne). Brak wniosku pochodzącego od wszystkich współwłaścicieli lub ich spadkobierców wyłącza możliwość wydania pozytywnej decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości.”.

NSA wyraził pogląd, że zwrot wywłaszczonej nieruchomości może nastąpić tylko na rzecz wszystkich wywłaszczonych współwłaścicieli lub ich spadkobierców, a więc osób, które pod tytułem ogólnym przejęły majątek byłego właściciela wywłaszczonej nieruchomości. W ocenie NSA, na gruncie wykładni językowej wskazany sens normatywny art. 136 ust. 3 u.g.n. nie budzi wątpliwości. NSA odniósł się także do podniesionego zarzutu naruszenia art. 64 Konstytucji stwierdzając, że jest on nieuzasadniony. Wskazał również, że określone w art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji zasady „znajdują konkretyzację w art. 136 § 3 u.g.n., bowiem ten właśnie przepis chroni prawo wszystkich byłych właścicieli lub ich spadkobierców do dochodzenia zwrotu wywłaszczonych nieruchomości (...) Zapis ten nie tylko chroni prawo własności, ale także prawo do dziedziczenia i nakazuje w równy sposób traktować wszystkich współwłaścicieli i spadkobierców.”.

Skarżący po wyczerpaniu drogi prawnej wniósł w terminie określonym w art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym skargę konstytucyjną.

W *petitum* skargi wskazał, że art. 136 ust. 3 u.g.n. w zakresie, w jakim w przypadku wywłaszczenia nieruchomości, która była przedmiotem współwłasności, nie jest możliwy zwrot samego udziału w tejże nieruchomości na rzecz byłego właściciela tego udziału, zaś zwrot może dotyczyć wyłącznie całości lub fizycznie wydzielonej części nieruchomości, a z wnioskiem muszą wystąpić wszyscy byli współwłaściciele lub ich następcy prawni - jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 21 ust. 2, art. 64 ust. 1, art. 64 ust. 2 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Skarżącego, art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji w sposób dobitny wskazują, iż ograniczenie prawa własności, a w zasadzie jego pozbawienie w drodze wywłaszczenia, ma charakter wyjątkowy, gdy przyświeca mu cel publiczny, „*a więc nie na podstawie byle kaprysu organów administracji*” (s. 6 skargi).

Jak zaznacza Skarżący, w przypadku gdy wywłaszczona nieruchomość była przedmiotem współwłasności, a od wywłaszczenia do zrealizowania się przesłanek zwrotu nieruchomości upłynęło wiele lat - tak jak w sprawie Skarżącego - pojawiają się znaczne problemy z ustaleniem kręgu osób uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o zwrot.

Zdaniem Skarżącego, mając na uwadze prymat prawa własności oraz wyjątkowość instytucji wywłaszczenia, nie można przyjąć, że art. 136 ust. 3 u.g.n. może ograniczyć możliwość zwrotu udziału w nieruchomości. Wykładnia prawa nie może być w takim wypadku zawężana wyłącznie do wykładni językowej, gdyż nie oddaje ona w pełni treści przepisu, uwzględniającej podstawowe zasady konstytucyjne oraz prawa i wolności przewidziane w Konstytucji.

W ocenie Skarżącego, nie jest też zrozumiałe, dlaczego prawo własności miałoby podlegać różnej ochronie w zależności od tego czy prawo to dotyczy

udziału w nieruchomości, czy też jej fizycznie wydzielonej części. Skarżący stawia retoryczne pytanie: *„Dlaczego wyłączny właściciel nieruchomości ma korzystać z większej ochrony swoich interesów w kwestii zwrotu wywłaszczonej nieruchomości niż przykładowo współwłaściciel 99/100 udziału w nieruchomości”*.

Jak podkreśla Skarżący, w zakresie stosunków praworzeczowych zwrot udziału w nieruchomości nie napotykałby żadnych ograniczeń. Udziałem w nieruchomości można rozporządzać, można go obciążyć, jak również żądać zniesienia współwłasności - wszystkie te działania są immanentnie wpisane w prawo własności, jako najpełniejsze prawo do rzeczy.

Zdaniem Skarżącego, osoba wywłaszczona z udziału w nieruchomości nie będzie mogła dochodzić jego zwrotu w przypadku, gdy w wyniku braku spadkobierców w miejsce jednego z byłych współwłaścicieli wstąpił Skarb Państwa. Prowadzi to - w Jego ocenie - do wniosku, że brak jest prawnych, a nawet racjonalnych powodów, dla których w przypadku wywłaszczenia nieruchomości będącej przedmiotem współwłasności, nie jest możliwy zwrot samego udziału w tejże nieruchomości na rzecz byłego właściciela tego udziału, a zwrot może dotyczyć wyłącznie całości lub fizycznie wydzielonej części nieruchomości, a także, że z wnioskiem o jej zwrot muszą wystąpić wszyscy byli współwłaściciele lub ich następcy prawni.

Na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, udział w postępowaniu zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich, który w stanowisku z dnia 3 listopada 2014 r. stwierdził, że art. 136 ust. 3 u.g.n., w zakresie w jakim uzależnia zwrot wywłaszczonej nieruchomości od łącznej zgody wszystkich współwłaścicieli, uniemożliwiając zwrot samego udziału we wspólnym prawie, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i art. 21 ust. 1 w zw. z art. art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich dokonał modyfikacji wzorców kontroli konstytucyjności poprzez ich uzupełnienie o art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Uznał bowiem, że wprowadzone przez art. 136 ust. 3 u.g.n. ograniczenie konstytucyjnych praw obywateli przekracza wyznaczone przez art. 31 ust. 3 Konstytucji granice, nie respektując wyrażonych w tej normie zasad. Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził także, że uzupełnienie wzorca kontroli konstytucyjności o art. 32 ust. 1 Konstytucji jest uzasadnione tym, że argumentacja Skarżącego związana jest z zarzutem braku równej ochrony praw majątkowych. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, takie rozszerzenie kontroli konstytucyjnej pozwala na dokonanie oceny, czy nierówne traktowanie podmiotów uprawnionych do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości mieści się w dopuszczonych Konstytucją granicach, a więc czy spełnia tzw. test uzasadnionego zróżnicowania.

W konkluzji Rzecznik Praw Obywatelski stwierdził, że nałożone przez ustawę wymogi stanowią nieproporcjonalny, nadmierny ciężar i nie służą ochronie żadnych konstytucyjnie uzasadnionych wartości. Ponadto przyjęte w zaskarżonym przepisie kryterium różnicowania w postaci zakresu posiadanego udziału w prawie własności, a także tożsamości podmiotu współuprawnionego - „ma wszelkie cechy arbitralności, nie będąc ani racjonalne, ani proporcjonalne, ani tym bardziej sprawiedliwe.”.

Artykuł 136 ust. 3 u.g.n. ma następującą treść:

*„Poprzedni 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. Z wnioskiem o zwrot nieruchomości lub jej części występuje się do starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, który zawiadamia o tym właściwy organ. Warunkiem zwrotu nieruchomości jest zwrot przez poprzedniego*

*właściciela lub jego spadkobiercę odszkodowania lub nieruchomości zamiennej stosownie do art. 140.”.*

W art. 136 ust. 3 u.g.n. sformułowane zostały łączne przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości:

- zbędność nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu w znaczeniu, jakie wynika z art. 137 u.g.n.,
- zwrot odszkodowania za wywłaszczenie lub zwrot nieruchomości zamiennej.

Zgodnie z art. 137 ust. 1 u.g.n.:

*„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.*

*2. Jeżeli w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, cel wywłaszczenia został zrealizowany tylko na części wywłaszczonej nieruchomości, zwrotowi podlega pozostała część.”.*

Zwrot nieruchomości następuje w każdym przypadku na wniosek osób uprawnionych: właściciela lub jego spadkobiercy. Wniosek o zwrot wywłaszczonej nieruchomości może zostać złożony w każdym czasie, gdyż roszczenie o zwrot nieruchomości nie ulega przedawnieniu. Instytucja żądania zwrotu nieruchomości uregulowana została w sposób autonomiczny w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Z tego powodu, mimo cywilnoprawnego i majątkowego charakteru roszczenia o zwrot, nie stosuje się przy jego dochodzeniu przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących przedawnienia roszczeń.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażono pogląd, że brak przedawnienia roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości należy wywieść



przede wszystkim wprost z art. 21 Konstytucji i z wiążących Polskę aktów prawa międzynarodowego - art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1 ze zm.) (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 maja 2006 r., sygn. II SA/Lu 266/06, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo>, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; dalej: CBOSA).

Jedynie w wypadku, gdy organ administracji zawiadomi uprawnionego o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, a ten w ciągu 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia nie złoży wymienionego wniosku - uprawnienie do zwrotu nieruchomości lub jej części, zgodnie z art. 136 ust. 5 u.g.n., wygasa.

Decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości nie przenosi własności nieruchomości zamiennej z powrotem na odpowiedni podmiot publicznoprawny, a więc ma charakter warunkowy. Wykonanie decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości powinno nastąpić pod warunkiem, że wnioskodawca przeniesie własność nieruchomości zamiennej na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Zwrot nieruchomości zamiennej w formie aktu notarialnego może nastąpić także przed wydaniem decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości.

Decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości, za którą w ramach odszkodowania przyznano nieruchomość zamienną, może być wydana tylko wówczas, gdy oprócz spełnienia materialnoprawnych przesłanek wynikających z art. 136 ust. 3 u.g.n., poprzedniemu właścicielowi przysługuje do nieruchomości zamiennej prawo własności, które pozwala na zwrócenie jej Skarbowi Państwa lub właściwej jednostce samorządu terytorialnego (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 marca 2005 r., sygn. II SA/Bk 828/04, Lex nr 173705). Nie jest jednak dopuszczalny zwrot nieruchomości zamiennej w postaci udziału we współwłasności (współużytkowaniu wieczystym) tej nieruchomości (por. wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2002 r., sygn. II SA/Kr 291/00, ONSA 2003, nr 2, poz. 63).

Organem właściwym do wydania decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości, zgodnie z art. 136 ust. 3 u.g.n., jest ten sam organ, który jest właściwy do wydania decyzji o wywłaszczeniu, czyli starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, na którego obszarze działania znajduje się wywłaszczona nieruchomość.

Postępowanie w sprawie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jest postępowaniem administracyjnym, kończącym się wydaniem decyzji w sprawie zwrotu nieruchomości lub decyzji o odmowie takiego zwrotu, w którym zastosowanie mają przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.

W kontekście wniesionej skargi konstytucyjnej szczególne znaczenie ma okoliczność, że zaskarżony przepis nie odnosi się wprost do współwłasności. Nie wyraża tym samym warunku, by zwrot wywłaszczonej nieruchomości mógł nastąpić tylko w przypadku złożenia zgodnego wniosku przez wszystkich byłych współwłaścicieli lub ich spadkobierców. Zaskarżony przepis nie zawiera także zapisu, który wyłącza możliwość zwrotu jedynie udziału we współwłasności.

Treść literalna art. 136 ust. 3 u.g.n. wskazuje, że przedmiotem wniosku może być zarówno cała wywłaszczona nieruchomość, stanowiąca ewentualnie część nieruchomości istniejącej przed wywłaszczeniem, jak i część wywłaszczonej nieruchomości. W stosunku do tej części należy spełnić wszystkie wymogi, jakie dotyczą wniosku o zwrot całej wywłaszczonej nieruchomości i decydują o możliwości zwrotu. W orzecznictwie ugruntowane jest stanowisko, że pojęcie części nieruchomości, którym posługuje się przepis art. 136 ust. 3 u.g.n., oznacza fizycznie wydzieloną część, a nie część ułamkową (por. wyrok NSA z dnia 23 marca 2004 r., sygn. OSK 31/04, LEX nr 158935).

W praktyce często dochodzi do wywłaszczenia nieruchomości stanowiącej współwłasność kilku lub większej liczby osób. Okoliczność ta, nie wyłącza prawa żądania zwrotu, jeśli tylko spełnione zostaną przesłanki zwrotu. Jednak w takiej sytuacji, w myśl interpretacji przepisu art. 136 ust. 3 u.g.n. jednolicie przyjętej

w orzecznictwie, z wnioskiem o żądanie zwrotu muszą wystąpić wszyscy współwłaściciele lub ich spadkobiercy.

Zgodnie z taką wykładnią zaskarżonego przepisu, brak wniosku pochodzącego od wszystkich współwłaścicieli wyłącza możliwość wydania pozytywnej decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości. Stwierdzenie takiej okoliczności stanowi brak usuwalny i organ zobowiązany jest wezwać składającego lub składających wnioski do jego uzupełnienia - podpisania wniosku przez wszystkich byłych współwłaścicieli bądź upoważnienia jednego ze współwłaścicieli do występowania w imieniu pozostałych (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 lutego 2008 r., sygn. II SA/Kr 1232/07, Lex nr 480125).

Jeżeli niektórzy z poprzednich współwłaścicieli odmawiają złożenia wniosku, organ poucza wnioskodawców, że żądanie zwrotu muszą zgłosić wszyscy współwłaściciele, określa zgłaszającym termin do uzupełnienia braków formalnych wniosku. Nieuzupełnienie tego braku upoważnia organ do wydania decyzji odmownej. (por. wyroki WSA w Białymstoku z dnia: 17 sierpnia 2011 r., sygn. II SA/Bk 809/10 oraz 13 grudnia 2011 r., sygn. II SA/Bk 710/11).

Pogląd, zgodnie z którym wnioski o zwrot nieruchomości muszą złożyć wszyscy poprzedni współwłaściciele, względnie wszyscy spadkobiercy poprzedniego właściciela lub współwłaścicieli znajduje potwierdzenie w ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2001 r., sygn. IV SA 2217/98, Lex nr 53398; wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 września 2005 r., sygn. I SA/Wa 1371/04, Lex nr 192900 oraz wyroki WSA w Krakowie z dnia 27 lutego 2008 r., sygn. II SA/Kr 1227/07, Lex nr 480124 i z dnia 29 lutego 2008 r., op. cit.).

Twierdzenie, że brak zgody pozostałych współwłaścicieli lub ich spadkobierców na zwrot wywłaszczonej nieruchomości stanowi negatywną przesłankę jej zwrotu, jest także powszechnie akceptowane przez przedstawicieli piśmiennictwa (por. E. Bończak-Kucharczyk, Komentarz do art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami, System Informacji Prawnej Lex;

B. Blankiewicz-Wóltańska, E. Kwiatkowska-Szymak, *Problematyka współwłasności nieruchomości w postępowaniu administracyjnym (na wybranych przykładach)*, „CASUS” 2008, nr 2, s. 52; A. Mincewicz, *Współwłasność w postępowaniu o zwrot wywłaszczonej nieruchomości*, „CASUS” 2009, nr 1, s. 43).

W świetle sądowej wykładni art. 136 ust. 3 u.g.n., żądanie zwrotu może dotyczyć tylko całości lub części nieruchomości i tylko o zwrocie całości lub części nieruchomości organ może orzekać. Za taką interpretacją - zdaniem sądów administracyjnych - przemawia definicja pojęcia nieruchomości zawarta w art. 4 pkt 1 i pkt 3 u.g.n., zgodnie z którą przez „nieruchomość gruntową należy rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności”, natomiast przez działkę gruntu należy rozumieć „niepodzielną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej” (por. wyrok NSA z dnia 19 października 2012 r., sygn. I OSK 1245/11, CBOSA).

Nieruchomość gruntowa składa się więc z jednej lub kilku działek gruntu niepodzielonych, ciągłych części powierzchni ziemskiej, stanowiących całość lub część nieruchomości gruntowej.

Oznacza to, że „część wywłaszczonej nieruchomości”, o której mowa w art. 136 ust. 3 ustawy, to fizycznie wydzielony obszar gruntu. Na możliwość zwrotu części nieruchomości przepis ten wskazuje bowiem wyłącznie w kontekście niewykorzystania tej części na cel określony w wywłaszczeniu.

Sądy administracyjne podkreślają, że cel wywłaszczenia realizowany jest na nieruchomości lub jej fizycznie określonej części, a nie na udziale we własności nieruchomości. Konsekwencją orzeczenia o zwrocie nieruchomości lub jej części jest nie tylko zmiana właściciela, lecz także fizyczne wydanie nowemu właścicielowi przedmiotu zwrotu. Tym samym nie jest możliwy zwrot udziału we własności nieruchomości.

Wskazany powyżej sposób interpretacji normy zawartej w art. 136 ust. 3 u.g.n., wynikający z jej wykładni oraz autentycznej definicji pojęcia nieruchomości zawartej w ustawie, prezentowany jest w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych i poglądach przedstawicieli piśmiennictwa.

W przywoływanym wyroku z dnia 19 października 2012 r., sygn. I OSK 1245/11, op. cit.) Naczelny Sąd Administracyjny uznał:

*„Mając na względzie (...) definicję działki gruntu, zawartą w art. 4 pkt 3 u.g.n., nie ulega wątpliwości, że pod pojęciem części nieruchomości rozumie się wyłącznie wydzielony fizycznie obszar tej nieruchomości, nie zaś udział w prawie współwłasności. Odwołując się do istoty współwłasności NSA stwierdził, że wyłączone musi być fizyczne wydanie przedmiotu prawa rozumianego jako <udział w nieruchomości>, przez co nie jest możliwe zastosowanie instytucji zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w stosunku do udziału we współwłasności nieruchomości. Konsekwencją powyższego jest przyjęcie, że niedopuszczalne jest wystąpienie o zwrot udziału w nieruchomości, nawet jeśli to udział był przedmiotem wywłaszczenia.”*

Taki sam pogląd zawarł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 września 2013 r., sygn. I OSK 778/12 (CBOSA).

W wyroku z dnia 12 stycznia 2012 r. sygn. II SA/Kr 465/11 (CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wyraził podobny pogląd: *„przepis art. 136 ust. 3 u.g.n odnosi się do "nieruchomości lub jej części", co oznacza całą nieruchomość lub fizycznie wydzieloną jej część, a nie część ułamkową. Nie jest więc możliwy zwrot udziału we własności nieruchomości.”*

W wyroku z dnia 13 listopada 2012 r. sygn. I SA/Wa 514/12 (CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził:

*„Zgodnie (...) z treścią przepisów art. 136 i następnych ustawy o gospodarce nieruchomościami, regulujących problematykę zwrotu*

*wywłaszczonych nieruchomości, zwrotowi podlega wywłaszczona nieruchomość lub jej część, ale nie udziały w tej nieruchomości.”.*

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 20 grudnia 2010 r. sygn. akt II SA/Lu 649/10 (CBOSA) wyraził pogląd:

*„Zwrot wywłaszczonego udziału w (...) nieruchomości jest niemożliwy, (...) z uwagi na istotę współwłasności, która - zgodnie z art. 195 k.c. - polega na tym, że własność tej samej rzeczy może przysługiwać niepodzielnie kilku osobom. Skoro w odniesieniu do współwłasności nie jest możliwe ani wyodrębnienie udziału przysługującego jednemu ze współwłaścicieli nieruchomości (można tylko określić wielkość tego udziału), ani wskazanie, w jakim zakresie udział ten odpowiada jej fizycznie oznaczonej części, to nie jest również możliwy zwrot takiego udziału. Wywłaszczenie udziału w prawie współwłasności nieruchomości nie daje władztwa nad rzeczą (nieruchomością), albowiem rzecz wspólna przynależy wszystkim współwłaścicielom w stopniu niezależnym od wielkości udziałów (współwłasność w częściach ułamkowych) lub w stopniu równym, jednakże bez określenia wielkości udziałów (współwłasność łączna).”.*

Prezentowane w orzecznictwie poglądy o niedopuszczalności zwrotu udziału we współwłasności związane są z odwołaniem się do skutków współwłasności wynikających z art. 195 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm., dalej: k.c.), który stanowi:

*„Własność tej samej rzeczy może przysługiwać niepodzielnie kilku osobom (współwłasność).”.*

W orzecznictwie sądów administracyjnych argumentowano, że w współwłasność prowadzi do sytuacji, w której żaden ze współwłaścicieli nie ma wyłącznego prawa do fizycznie wydzielonej części rzeczy, a każdemu z nich przysługuje jednakowe prawo do całej rzeczy, ograniczone jedynie takim samym prawem pozostałych współwłaścicieli. Jeżeli więc w odniesieniu do współwłasności nie jest możliwe wyodrębnienie udziału przysługującego

jednemu ze współwłaścicieli nieruchomości, a można jedynie określić wielkość tego udziału, a także nie jest możliwe wskazanie, w jakim zakresie udział ten odpowiada jej fizycznie oznaczonej części - to w konsekwencji wyłączone musi być fizyczne wydanie przedmiotu prawa rozumianego jako „udział w nieruchomości” (por. T. Filipiak, komentarz do art.195 kodeksu cywilnego, [w:] A. Kidyba (red.), K. Dadańska, T. Filipiak, *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe*, Lex 2009).

Powyższe argumenty, zdaniem sądów administracyjnych i doktryny, prowadzą do wniosku, iż nie jest możliwe zastosowanie instytucji zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w stosunku do udziału we współwłasności nieruchomości (por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2011 r., sygn. I OSK 1284/10, CBOSA).

Konsekwencją wskazanych w orzecznictwie poglądów jest przyjęcie, że niedopuszczalne jest wystąpienie z roszczeniem o zwrot udziału w nieruchomości, nawet w przypadku, gdy przedmiotem wywłaszczenia był udział we współwłasności. Prowadzi to więc do sytuacji, że wywłaszczenie prawa nie łączy się z możliwością zwrotu wywłaszczonego prawa. We wskazanym przypadku zachodzi zatem brak symetrii między wywłaszczeniem a roszczeniem o zwrot przedmiotu wywłaszczenia.

W wyroku z dnia 11 grudnia 2014 r., sygn. I OSK 923/13, CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził:

*„Dla różnorodnych sytuacji, w wyniku których doszło do odjęcia prawa własności nieruchomości <w trybie wywłaszczenia>, ustawa przewiduje jeden model sprawy o zwrot i jeden tryb postępowania w takiej sprawie. W szczególności zaś ustawa nie przewiduje odmiennych reguł zwrotu w przypadku, gdy przedmiotem <wywłaszczenia> był tylko udział we własności.”*

Pogląd o braku możliwości zwrotu udziału we własności nieruchomości jest w orzecznictwie jednolity i utrwalony (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 listopada 2008 r., sygn. I SA/Wa 1144/08, Lex nr 527195; wyrok WSA

w Białymstoku z dnia 22 stycznia 2009 r., sygn. II SA/Bk 736/08, Lex nr 477382; wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 stycznia 2009 r., sygn. II SA/Kr 1119/08, Lex nr 531021).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym zwrócono również uwagę na ograniczenia w dopuszczalności zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości w wypadku, gdy współwłaścicielem jej części w następstwie zwrotu miałyby stać się Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego. Wyrażono bowiem pogląd, że nawet gdyby przyjąć, że w świetle art. 136 ust. 3 ustawy możliwe jest objęcie zwrotem zarówno wydzielonej, jak i niewydzielonej (idealnej) części nieruchomości, czyli udziałów we współwłasności nieruchomości, to zwrot takiego udziału byłby dopuszczalny jedynie w przypadku, gdy Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego są właścicielem wyłącznie ułamkowej (idealnej) części nieruchomości i zwrot udziałów we współwłasności oznaczać będzie utratę przez te podmioty wszelkich praw do nieruchomości. Za niedopuszczalny uznano natomiast zwrot idealnej części nieruchomości, jeśli miałyby prowadzić do powstania na tej nieruchomości do współwłasności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego z innymi podmiotami w częściach idealnych (por. wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2002 r., sygn. II SA/Kr 291/00, ONSA 2003, nr 2, poz. 63).

Jedynie, w odosobnionych orzeczeniach, sądy administracyjne prezentowały odmienny sposób interpretacji zaskarżonego przepisu. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 27 listopada 2014 r., (sygn. IV SA/Po 587/14 CBOSA) uznał, że przepisy kodeksu cywilnego nie zabraniają rozporządzania udziałem w nieruchomości. Zgodnie z art. 198 k.c., obrót udziałem co do zasady jest dopuszczalny. Ograniczeniom podlega jedynie rozporządzenie udziałem we współwłasności przymusowej. Sąd wskazał, że ustawa o gospodarce nieruchomościami nie zawiera definicji części nieruchomości. Sąd podkreślił, że pogląd co do tego jak interpretować pojęcie „części nieruchomości” ukształtował



się poprzez wykładnię definicji działki gruntu, zawartą w art. 4 pkt 3 ustawy. W ocenie Sądu, jednak z literalnego brzmienia przepisu, ani z wykładni systemowej i funkcjonalnej, nie wynika jednoznacznie, by stwierdzenie „część nieruchomości” miało dotyczyć wyłącznie fizycznej części gruntu, a nie prawa udziału. Zdaniem Sądu: *„to, że pojęcie udziału we współwłasności istnieje w ramach porządku prawnego, a nie zostało wymienione w treści art. 136 ust. 3 ugn, nie oznacza automatycznie, że zwrotowi nie może podlegać wywłaszczony udział we współwłasności (własności nieruchomości). Pod pojęciem części nieruchomości ustawodawca mógł bowiem rozumieć również udział we współwłasności, który zresztą na płaszczyźnie prawa cywilnego również tak jest rozumiany. Odmienna interpretacja pozostawałaby w sprzeczności z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 Pierwszego Protokołu do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36 poz. 175).”*

W myśl powszechnie przyjętej interpretacji, zwrot wywłaszczonej nieruchomości jest możliwy jedynie w przypadku złożenia zgodnego wniosku przez wszystkich byłych współwłaścicieli. Zgodnie ze stanowiskiem sądów nie jest więc możliwy zwrot jedynie udziału we współwłasności, a także możliwość zwrotu nieruchomości jest wyłączona z powodu powstania współwłasności uprawnionego do zwrotu ze Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego.

Z punktu widzenia stosowania zaskarżonego przepisu w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych, podstawowego znaczenia nabiera ocena dopuszczalności konstytucyjnej kontroli sądowej wykładni prawa. Zgodnie z utrwaloną zasadą, wypracowaną w orzecznictwie Trybunału, kontroli może zostać poddana taka treść przepisu, którą uzyskał on w drodze jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej. Stanowisko to opiera się na stwierdzeniu, że tekst przepisu, nie budzący zastrzeżeń z konstytucyjnoprawnego punktu widzenia, w wyniku interpretacji, ustalonej w praktyce i niezakwestionowanej w doktrynie, może uzyskać trwale niekonstytucyjne znaczenie (por. wyrok

Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 2012 r., sygn. SK 4/11, OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 97).

O dopuszczalności kontroli przez Trybunał Konstytucyjny przepisu w zakresie jego stosowania decydują kryteria stałości, powszechności i powtarzalności wykładni dokonywanej przez organy jurysdykcyjne (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 października 2007 r., sygn. SK 13/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 115 i powoływane tam orzecznictwo; por. także M. Haczkowska, Głosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, „Państwo i Prawo” z. 8/2002, s. 101-102). Konieczne jest więc każdorazowe sprawdzenie czy zachodzą wszystkie trzy wskazane przesłanki. Ponieważ sfera stosowania prawa pozostaje co do zasady poza kognicją Trybunału, dopiero wykazanie, że praktyka trwale dookreśliła konkretny przepis i w tym sensie współtworzy obowiązujące prawo, otwiera drogę kontroli konstytucyjnej.

Dla oceny stałości i powszechności praktyki stosowania przepisu szczególne znaczenie ma orzecznictwo najwyższych instancji jurysdykcyjnych (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 23 maja 2006 r., sygn. SK 51/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 58; 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85).

Przedstawiona w niniejszym stanowisku analiza orzecznictwa wskazuje, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne wypracowały określoną, jednolitą interpretację art. 136 § 3 u.g.n. - co stanowi o dopuszczalności kontroli zgodności z Konstytucją wykładni zaskarżonego przepisu.

Skarżący wskazał między innymi na niezgodność zaskarżonego przepisu z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Przepis art. 21 ust. 1 Konstytucji ma następującą treść:

*„Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.”.*

Przepis art. 64 ust. 1 Konstytucji stanowi:

*„Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.”.*

Artykuł 64 ust. 1 pozostaje w związku z treścią art. 21 ust. 1 Konstytucji.

Art. 64 ust. 1 obejmuje jedno z podstawowych praw ekonomicznych człowieka, podczas gdy art. 21 ust. 1 Konstytucji dotyczy jednej z zasad ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej. O ile art. 21 stwierdza, że Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia, to art. 64 w ust. 1 przyznaje każdemu prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Zatem unormowanie zawarte w art. 64 ust. 1 Konstytucji w pewnych kierunkach powtarza, w innych - uzupełnia unormowanie przewidziane w art. 21. Powiązanie art. 64 z art. 21 Konstytucji RP pozwala nadać ochronie prawa własności, a także innych praw majątkowych, znaczenie ustrojowe (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 11 maja 1999 r., sygn. P. 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 75).

Konstytucyjna gwarancja własności zawarta w art. 64 ust. 1 Konstytucji obejmuje, oprócz własności *sensu stricto* także inne prawa majątkowe (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 23 maja 2006 r., sygn. SK 51/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 58; 27 listopada 2007 r., sygn. SK 18/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 128; 2 grudnia 2008 r., sygn. K 37/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 172).

Wyrażona w art. 21 ust. 1 Konstytucji norma należy do podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, na co wskazuje zamieszczenie tego przepisu w rozdziale I Konstytucji. W świetle treści tego przepisu zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym jak i faktyczne czynności organów państwa.

Do pierwszej grupy aktywności państwa należą: ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności oraz określenie granic prawa własności. Druga grupa obejmuje wszelkie czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność określonej osoby.

Zasada ustrojowa, wyrażona w art. 21 Konstytucji RP, ma podstawowe znaczenie dla ustalenia wzorca konstytucyjnego w zakresie dotyczącym badania konstytucyjności kwestionowanych przepisów prawnych, o ile Konstytucja nie zawiera norm bardziej szczegółowych. W zakresie dotyczącym ochrony prawa własności oraz ograniczonych praw rzeczowych takie szczegółowe normy zawiera właśnie art. 64 Konstytucji (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 marca 2001 r., sygn. P. 11/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 33).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym, z nakazu ochrony własności oraz innych praw majątkowych, który statuują art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, wynika dla ustawodawcy obowiązek stanowienia regulacji udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym oraz zakaz stanowienia prawa które mogłoby ochronę tę ograniczać lub eliminować (por. wyrok z dnia 3 kwietnia 2008 r., sygn. K 6/05, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 41).

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być realna. Punktem odniesienia dla oceny zgodności przepisu ustawy z Konstytucją jest kryterium weryfikacji tej cechy. Ochrona musi gwarantować skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (por. wyroki z dnia: 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 25 lutego 1999 r., sygn. K. 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25; 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40, a także 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3 oraz 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97).

Art. 21 ust. 1 wyraża konstytucyjną gwarancję własności.

*"Jeżeli (...) cel publiczny, na który wywłaszczono nieruchomości, nie jest realizowany, albo wywłaszczona nieruchomości 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. W tej sytuacji gwarancje prawa własności wynikające z art. 21 ust. 1 Konstytucji odzyskują swoją moc ochronną. (...) Dalsze pozostawienie własności w domenie własności publicznej nie ma konstytucyjnego uzasadnienia."* (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 135).

Norma art. 21 ust. 1 Konstytucji wyraża więc zasadę prymatu konstytucyjnie chronionej pozycji prawnej obywatela, w przypadku niezrealizowania pierwotnego celu wywłaszczenia.

Skarżący zarzucił również niezgodność art. 136 ust. 3 u.g.n. z art. 21 ust. 2 Konstytucji, który stanowi:

*„Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem."*

Wskazany przepis Konstytucji nie odnosi się wprost do zagadnienia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Jednak w kontekście ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości - jeżeli nieruchomości ta nie została użyta na cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia - ma rangę konstytucyjną. W wyroku z dnia 22 października 2001 r. (sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216) Trybunał Konstytucyjny stwierdził:

*„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. ”.*

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok z dnia 14 marca 2000 r., sygn. P. 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60) zwrócono uwagę na wyjątkowy charakter instytucji wywłaszczenia:

*„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. ”.*

Trybunał Konstytucyjny dał jednoznacznie wyraz zasadzie, że jedynym powodem wywłaszczenia może być realizacja celu publicznego. Jego brak wywołuje skutek w postaci obowiązku zwrotu wywłaszczonej nieruchomości - przywrócenie stanu sprzed wywłaszczenia. Przewidziana w art. 21 ust. 2 Konstytucji instytucja wywłaszczenia - nie może prowadzić do przysporzenia wywłaszczycielowi korzyści zarobkowych lub fiskalnych, dopóki nie zostanie zrealizowany cel wywłaszczenia. Zatrzymując w takiej sytuacji wywłączoną nieruchomość, państwo osiągałoby korzyści majątkowe kosztem swoich obywateli. Z tych przyczyn z konstytucyjnej gwarancji ochrony prawa własności wynika prawo powrotnego nabycia nieruchomości przez jej poprzedniego właściciela (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 kwietnia 2008 r., sygn. K 6/05, op. cit.).

W wyroku z dnia 9 grudnia 2008 r., (sygn. SK 43/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 175) Trybunał Konstytucyjny stwierdził:

*„Poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Warunkiem zwrotu nieruchomości jest zwrot przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę odszkodowania lub nieruchomości zamiennej.”.*

*"Z konstytucyjnej gwarancji ochrony prawa własności wynika prawo powrotnego nabycia nieruchomości przez jej poprzedniego właściciela, jeżeli nie zrealizowano na niej pierwotnego celu wywłaszczenia." (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. P 12/11, op. cit.).*

Ze wskazanego przez Skarżącego konstytucyjnego wzorca kontroli wynika więc jednoznaczny obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w tych wszystkich wypadkach, gdy nie została ona wykorzystana na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01, op. cit.).

Warunkiem zgodności wywłaszczenia z wymogami określonymi w art. 21 ust. 2 Konstytucji jest więc istnienie „celu publicznego”. Bez znaczenia przy tym dla utrzymania stanu uzasadniającego wywłaszczenie pozostaje zagadnienie „tożsamości” celu publicznego w stosunku do tego, który uzasadniał decyzję o wywłaszczeniu.

Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym w niniejszym stanowisku wyroku z dnia 9 grudnia 2008 r. (sygn. akt SK 43/07), podkreślił:

*„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.”.*

Treść konstytucyjnej zasady zwrotu została dookreślona i rozwinięta w kolejnych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, przede wszystkim w wyroku z dnia 13 grudnia 2012 r. (sygn. P 12/11, op. cit.). W orzeczeniu tym

Trybunał Konstytucyjny określił granice „ochronnej” treści art. 21 ust. 2 Konstytucji przyjmując, że zakres oddziaływania tego przepisu „konsumuje się” w chwili dokonania celu wywłaszczenia i nie obejmuje już dalszych sytuacji na wywłaszczonej nieruchomości. Art. 21 ust. 2 Konstytucji odnosi się do oceny zachowania się wywłaszczyciela względem nabytych przez niego nieruchomości, dopóki cel publiczny określony w decyzji o wywłaszczeniu nie zostanie zrealizowany (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2014 r., sygn. P 38/14, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 31).

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym już w niniejszym stanowisku wyroku z dnia 3 kwietnia 2008 r. (sygn. akt K 6/05):

*„...pojęcie własności, do którego odnosi się art. 21 Konstytucji, ma charakter autonomiczny i „wykracza poza ujęcie cywilnoprawne” (całokształt praw majątkowych).”*

Z samodzielnego na gruncie Konstytucji charakteru pojęcia własności, do którego odnosi się art. 21 Konstytucji, wynika, że: *„zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości obejmuje zatem nie tylko restytucję prawa własności, ale również prawa użytkowania wieczystego, a także ograniczonych praw rzeczowych.”* (por. G. Bieniek, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2006, s. 864).

Skoro więc, konstytucyjne ujęcie definicji „własności” obejmuje nie tylko „prawo własności” lecz także pozostałe prawa majątkowe, za uprawnione uznać należy twierdzenie, że w zakresie konstytucyjnie gwarantowanego uprawnienia zwrotu prawa mieści się także ułamkowy udział we współwłasności nieruchomości, który podlegał wywłaszczeniu. Wskazany przez Skarżącego wzorzec kontroli konstytucyjnej nie ogranicza więc prawa żądania zwrotu przedmiotu wywłaszczenia od rodzaju prawa majątkowego - jak w niniejszej sprawie udziału we współwłasności.



Zaskarżony przepis nie gwarantuje zwrotu udziału we własności w sytuacji niezrealizowania celu wywłaszczenia. Pierwotnie przysługujące prawo współwłasności doznaje istotnych ograniczeń.

Norma wyinterpretowana z art. 136 ust. 3 u.g.n. osłabia to prawo, ponieważ uzależnia przywrócenie poprzedniego stanu prawnego także od innych okoliczności niż ta, że nieruchomości stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Zaskarżony przepis na skutek przyjętej wykładni wyłącza możliwość restytucji prawa współwłasności w sytuacji, gdy wniosek o zwrot nie zawiera zgody współwłaścicieli bądź ich następców prawnych.

Przejawem naruszenia konstytucyjnych gwarancji prawa własności jest uzależnianie zwrotu nieruchomości od dodatkowych przesłanek negatywnych oraz pozytywnych. Przesłankę negatywną restytucji prawa własności stanowi bowiem wyłączona przez praktykę orzecniczą sądów możliwość zaistnienia współwłasności z jednostką samorządu terytorialnego lub Skarbem Państwa. Przesłankę pozytywną przywrócenia prawa współwłasności stanowi natomiast wynikający z orzecznictwa sądowoadministracyjnego wymóg złożenia wniosku o zwrot nieruchomości przez wszystkich uprawnionych.

Wskazane konsekwencje prawne wynikające z wykładni art. 136 ust. 3 u.g.n. pozostają w sprzeczności z art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 w zw. z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Wprowadzone ustawą o gospodarce nieruchomościami ograniczenia w możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w rezultacie prowadzą do naruszenia istoty prawa własności. Wyjątkiem ograniczającym prawo własności, podyktowanym celem publicznym, jest przewidziana w Konstytucji możliwość wywłaszczenia tego prawa. Stanowi więc swego rodzaju wyłom w stosunku do reguły, jaką stanowi konstytucyjnie gwarantowana nienaruszalność prawa własności.

Należy zauważyć, że wskazane ograniczenia prawa współwłasności, wyinterpretowane z treści zaskarżonego przepisu, są nie tylko sprzeczne z art. 21

ust. 1 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji, lecz nie znajdują także uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa cywilnego.

Przepis art. 198 k.c. stanowi:

*„Każdy ze współwłaścicieli może rozporządzać swoim udziałem bez zgody pozostałych współwłaścicieli.”*

„Udział” jest prawem, którym współwłaściciel może rozporządzać bez zgody pozostałych współwłaścicieli. Współwłaściciel może zawierać umowy dotyczące udziału, o ile nie wywierają one wpływu na całość sytuacji wspólnej rzeczy lub udziałów pozostałych współwłaścicieli. Powyższy pogląd znajduje oparcie w orzecznictwie Sądu Najwyższego:

*„<Udział> jest prawem, które należy wyłącznie do współwłaściciela. Innymi słowy, współwłaściciel ma względem swego udziału pozycję wyłącznego właściciela.”* (wyrok z dnia 20 września 2000 r., sygn. I CKN 729/99, Lex nr 51640).

W stosunkach zewnętrznych każdego z współwłaścicieli należy traktować jako właściciela, któremu przysługuje samodzielna legitymacja do dochodzenia wszelkich roszczeń zmierzających do zachowania wspólnego prawa (por. art. 209 k.c.).

Współwłaścicielowi przysługuje „idealny”, oznaczony ułamkowo udział niepodzielonej nieruchomości, któremu nie odpowiada jej fizycznie wyodrębniona część. Okoliczność ta nie wyłącza możliwości rozporządzania takim udziałem bez konieczności uzyskania zgody pozostałych współwłaścicieli, co wynika z treści art. 198 k.c. Uprawnienie współwłaściciela do rozporządzania ułamkowym udziałem we współwłasności stanowi przejaw wykonywania jego uprawnień określonych w art. 140 k.c., który stanowi:

*„W granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może*

*pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.”.*

Współwłasność w częściach ułamkowych nie ogranicza więc obrotu udziałami i nie ma wpływu na prawną pozycję udziałów względem siebie. Zasada swobody obrotu udziałami doznaje ograniczeń jedynie w wyjątkowych przypadkach, gdy przepisy ustawy w sposób wyraźny wymagają zgody pozostałych współwłaścicieli, jako warunku skuteczności rozporządzenia udziałem. Takie ograniczenie zbycia udziału zawarte jest przykładowo w art. 166. § 1 k.c., zgodnie z którym *„w razie sprzedaży przez współwłaściciela nieruchomości rolnej udziału we współwłasności lub części tego udziału pozostałym współwłaścicielom przysługuje prawo pierwokupu, (...)”.*

Oceny zasadności twierdzenia sądów administracyjnych o niedopuszczalności zwrotu jedynie udziału we współwłasności należy dokonywać w kontekście ustalenia ewentualnych skutków wynikających z istnienia stanu współwłasności między uprawnionym, który odzyskał udział w nieruchomości, i Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego, a także skutków związanych z ewentualnym zbyciem udziału przez tego współwłaściciela.

Z samego faktu współwłasności w częściach idealnych byłego właściciela i jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa nie wynikają ograniczenia, które wyłączałyby wykonywanie praw przez współwłaścicieli, takich jak czynność zbycia udziału przez uprawnionego, który odzyskał udział we współwłasności. Przedstawione wcześniej zasady obrotu udziałami wskazują, że wynikające z interpretacji sądów administracyjnych wyłączenie możliwości zwrotu jedynie udziału w nieruchomości nie znajduje normatywnego ani faktycznego uzasadnienia.

Powyższe nakazuje przyjąć, że dokonywana przez sądy administracyjne wykładnia art. 136 ust. 3 u.g.n. nie znajduje podtrzymania w zasadach obrotu udziałami określonymi w przepisach prawa cywilnego.

Podkreślenia wymaga, że odzyskanie udziału przez byłego współwłaściciela lub jego następcę prawnego nie będzie wpływało negatywnie na sytuację prawną pozostałych uprawnionych do żądania zwrotu nieruchomości, pod warunkiem, że w postępowaniu administracyjnym o zwrot udziału w wywłaszczonej nieruchomości znajdzie zastosowanie odpowiednia procedura (o czym poniżej). Mogą oni złożyć wniosek o zwrot udziału w wywłaszczonej nieruchomości, mogą też z tego uprawnienia nie skorzystać, uznając, że otrzymane odszkodowanie lub nieruchomość zamienna stanowią dla nich bardziej korzystne rozwiązanie. Konstrukcja prawna „udziału” na gruncie prawa cywilnego i przewidziane w nim zasady obrotu udziałami, nie stanowią przeszkody dla samodzielnego żądania przez poszczególnych współwłaścicieli, niezależnie od pozostałych uprawnionych, zwrotu przysługującego im udziału w wywłaszczonej nieruchomości. Roszczenie każdego z uprawnionych do zwrotu nieruchomości powinno być niezależne. Wystąpienie z roszczeniem o zwrot jest prawem, z którego uprawniony do zwrotu nieruchomości, składając oświadczenie woli, może (ale nie musi) skorzystać. W praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych doszło natomiast do utożsamienia uprawnienia z obowiązkiem, gdyż warunkiem zwrotu nieruchomości jest złożenie wniosku przez wszystkich uprawnionych.

Okoliczność, iż wniosek o zwrot przysługującego im udziału został złożony tylko przez niektórych z uprawnionych nie pozbawia prawa żądania zwrotu udziału przez pozostałych uprawnionych w danym postępowaniu administracyjnym.

Nie można jednak tracić z pola widzenia faktu, że skoro skutkiem zwrotu udziału w nieruchomości jest powstanie współwłasności, to konsekwencją takiego stanu prawnego jest możliwość wystąpienia przez każdego współwłaściciela z roszczeniem o zniesienie współwłasności.

W takim przypadku istnieje możliwość nabycia przez właściciela udziału prawa własności całej nieruchomości z pominięciem pozostałych uprawnionych do zwrotu nieruchomości, którzy takiego wniosku w prowadzonym postępowaniu nie złożyli. Z tego względu należy przyjąć, że postępowanie administracyjne inicjujące możliwość zwrotu wywłaszczonej nieruchomości powinno objąć wszystkich uprawnionych do złożenia wniosku o zwrot, tak by mogli oni wykorzystać pełnię przysługujących im praw i nie byli zaskakiwani nieodwracalnymi skutkami związanymi z realizacją uprawnień właścicielskich przez część z uprawnionych.

Treść przepisów proceduralnych ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz Kodeksu postępowania administracyjnego gwarantuje możliwość poszanowania praw wszystkich uprawnionych do zwrotu nieruchomości. Zgodnie z art. 136 ust. 2 u.g.n. w razie powzięcia zamiaru użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, właściwy organ zawiadamia poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę o tym zamiarze, informując równocześnie o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Jeżeli przy załatwianiu spraw związanych z wywłaszczaniem nieruchomości, nie istnieje możliwość zawiadomienia stron o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej ze względu na nieustalone adresy stron, stosuje się art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r, poz. 267 ze zm.) (dalej: k.p.a.), który stanowi:

*„Strony mogą być zawiadamiane o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłoszenia, jeżeli przepis szczególny tak stanowi; w tych przypadkach zawiadomienie bądź doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia.”.*

Organy zawiadamiające powinny udokumentować doręczenie omawianego zawiadomienia, także gdy doręczenie ma charakter zastępczy,

przewidziany w art. 43 i 44 k.p.a. Zgodnie z art. 43 k.p.a., „w przypadku nieobecności adresata pismo doręcza się, za pokwitowaniem, dorostemu domownikowi, sąsiadowi lub dozorczy domu, jeżeli osoby te podjęły się oddania pisma adresatowi. O doręczeniu pisma sąsiadowi lub dozorczy zawiadamia się adresata, umieszczając zawiadomienie w oddawczej skrzynce pocztowej lub, gdy to nie jest możliwe, w drzwiach mieszkania.” Natomiast przepis art. 44 k.p.a przewiduje, że w razie niemożności doręczenia pisma we wskazany sposób operator pocztowy przechowuje pismo przez okres 14 dni w swojej placówce pocztowej, względnie w przypadku doręczania pisma przez pracownika urzędu gminy lub miasta pismo składa się na okres czternastu dni w tym urzędzie.

Obowiązujące przepisy pozwalają więc na zrealizowanie uprawnień osób uprawnionych do złożenia wniosku o zwrot nieruchomości w jednym postępowaniu administracyjnym, w sposób zapewniający realne wykorzystanie przysługujących praw do zwrotu nieruchomości.

Treścią decyzji o zwrocie nieruchomości nie jest oddanie do faktycznej dyspozycji fragmentu powierzchni ziemi, ale wyłącznie przeniesienie tytułu prawnego do rzeczy. W odniesieniu do byłych współwłaścicieli lub ich następców prawnych tytułem tym jest ułamkowy udział we współwłasności, który przysługiwał współwłaścicielowi przed wywłaszczeniem.

Faktyczne wydanie nieruchomości polegające na dopuszczeniu współwłaścicieli do współposiadania i korzystania z rzeczy ma charakter wtórny w stosunku do przeniesienia na nich tytułu prawnego będącego przedmiotem wywłaszczenia. Zarówno przedmiotem wywłaszczenia, jak i zwrotu, jest więc prawo do rzeczy, a nie jak wynika to z orzeczeń sądów administracyjnych, wyodrębniona rzecz (por. wyrok NSA z dnia 19 października 2012 r., sygn. I OSK 1245/11, CBOSA).

W odniesieniu do wyinterpretowanego przez sądy administracyjne z zaskarżonego przepisu wymogu zgody wszystkich byłych współwłaścicieli

wywłaszczonej nieruchomości lub ich następców prawnych na wystąpienie z żądaniem jej zwrotu - zauważyć należy, że warunku takiego nie statuuje art. 199 k.c..

Przepis art. 199 k.c. stanowi:

*„Do rozporządzania rzeczą wspólną oraz do innych czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli. W braku takiej zgody współwłaściciele, których udziały wynoszą co najmniej połowę, mogą żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który orzeknie mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich współwłaścicieli.”*

Osoby uprawnione do złożenia wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości nie posiadają jeszcze statusu „współwłaścicieli”. Przepis ten nie odnosi się więc do tego wstępnego etapu czynności mających na celu zwrot nieruchomości. Wystąpienie przez uprawnionego z żądaniem zwrotu udziału we współwłasności nie stanowi więc „rozporządzania rzeczą wspólną”, o którym mowa we wskazanym przepisie. Żądanie zwrotu odnosi się do ułamkowego udziału - postrzeganego jednak w relacji do uprawnionego jako całość jego uprawnień. Zwrócony udział, jak wskazano już w niniejszym stanowisku, zgodnie z art. 198 k.c., może stanowić odrębny przedmiot obrotu prawnego.

*Ratio legis* art. 199 k.c. służy ochronie wszystkich współwłaścicieli w sytuacji, gdy czynność dotycząca rzeczy - jako całości - może naruszyć prawo pozostałych uprawnionych.

Odwoływanie się przez sądy administracyjne do treści art. 199 k.c. jest również niezasadne i z tego powodu, że obowiązek wystąpienia z wnioskiem o zwrot własności nieruchomości przez wszystkich byłych współwłaścicieli lub ich następców prawnych i wymóg zgody wszystkich byłych współwłaścicieli jako warunek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości może wywoływać negatywne skutki dla tych spośród nich, którzy są zainteresowani zwrotem nieruchomości.

Wymóg zgody wszystkich byłych współwłaścicieli sprawia, że współwłaściciele, którzy nie są zainteresowani zwrotem nieruchomości mogą uniemożliwić odzyskanie nieruchomości tym, którzy się tego domagają. Konsekwencją stanowiska sądów administracyjnych jest więc możliwość „blokowania” możliwości odzyskania nieruchomości przez tych uprawnionych, którzy nie złożyli wniosku o zwrot. W zaistniałej sytuacji dochodzi do uzależnienia możliwości realizacji własnego prawa od zachowania innej strony postępowania o zwrot nieruchomości. Wymóg wyrażenia zgody byłych współwłaścicieli, którzy nie są zainteresowani zwrotem nieruchomości, stanowi nieuzasadnioną ingerencję w prawa tych współwłaścicieli, którzy zamierzają ubiegać się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości.

W tym kontekście, za wystarczające należy uznać postępowanie organu polegające na powiadomieniu uprawnionych współwłaścicieli o możliwości złożenia wniosku o zwrot nieruchomości, co zagwarantuje im dokonanie wyboru: czy domagać się zwrotu nieruchomości, czy też zatrzymać nieruchomość zamienną, względnie odszkodowanie. Wskazany w niniejszym stanowisku tryb powiadomienia wszystkich uprawnionych o prawie do złożenia wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, gwarantuje równe możliwości wykorzystania przysługujących im praw, w szczególności odzyskania udziału we współwłasności, a także następczego uprawnienia do domagania się zniesienia współwłasności na równych zasadach z pozostałymi współwłaścicielami.

Należy też podkreślić, że rzeczywiste trudności, związane z wykonywaniem uprawnień przez współwłaścicieli, w szczególności w zakresie współposiadania i korzystania z nieruchomości, nie mogą stanowić wystarczającego argumentu na rzecz niedopuszczalności tego rodzaju współwłasności między podmiotem publicznym i prywatnym. Należy też zauważyć, jak wskazano już w niniejszym stanowisku, że współwłasność nie musi stanowić trwałego stanu prawnego, a każdy ze współwłaścicieli ma prawo żądania zniesienia współwłasności. Ta sama zasada dotyczy współwłasności



publiczno-prywatnej, która może zostać zniesiona w trybie umownym lub w drodze sądowego zniesienia współwłasności.

Art. 210 k.c. stanowi:

*„Każdy ze współwłaścicieli może żądać zniesienia współwłasności. (...)”.*

Współwłaściciele mogą też odmiennie uregulować wzajemne stosunki, a w szczególności dokonać podziału rzeczy do korzystania (*quoad ad usum*) w drodze umowy lub sądownie.

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 29 listopada 2007 r., (sygn. III CZP 94/07, OSNC-ZD 2008/4/96, Biul. SN 2007/11/9, „Monitor Prawniczy” 2008/15/820) stwierdził:

*„Sąd dokonuje podziału rzeczy wspólnej quoad usum w postępowaniu nieprocesowym. Podstawę tego podziału stanowią art. 199 zdanie drugie i art. 201 zdanie drugie k.c.”.*

Przedstawione argumenty wskazują więc, że nie istnieją żadne prawne ograniczenia uzasadniające twierdzenie, że współwłasność byłych współwłaścicieli i podmiotu publicznoprawnego narusza porządek lub bezpieczeństwo publiczne.

Sam fakt współwłasności nie stanowi powodu, który uzasadniałby, tak daleko idące ograniczenie, a w niektórych przypadkach - nawet wyłączenie możliwości dochodzenia gwarantowanego konstytucyjnie prawa do żądania zwrotu uprzednio wywłaszczonego ułamkowego udziału w nieruchomości.

W konsekwencji podzielić należy podniesiony przez Skarżącego zarzut niezgodności art. 136 ust. 3 u.g.n. z art. 64 ust. 1 i art. 21 ust. 1 w zw. z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Skarżący domaga się również kontroli zgodności art. 136 ust. 3 u.g.n. z art. 64 ust. 2 Konstytucji, który stanowi:

*„Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.”.*

Wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasada równej ochrony własności i innych praw majątkowych stanowi szczególną postać ogólnej zasady równości przewidzianej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, który Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał jako wzorzec związkowy.

Przepis art. 32 ust. 1 Konstytucji ma następującą treść:

*„Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.”*

W wyroku z dnia 17 marca 2008 r. (sygn. K 32/05, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 27) Trybunał Konstytucyjny, przypominając, że adresatem obowiązku zapewnienia równej ochrony prawa własności i innych praw majątkowych, wynikającego z art. 64 ust. 2 Konstytucji, są władze publiczne, wyjaśnił również: *„równa ochrona praw majątkowych jest jednym ze szczególnych odniesień ogólnej zasady równości. W związku z tym art. 64 ust. 2 Konstytucji powinien być interpretowany w związku z art. 32 Konstytucji, bo zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne.”*

Istota wyrażonej w powyższym przepisie konstytucyjnym zasady równości została ustalona w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny, nawiązując do ukształtowanego wcześniej rozumienia zasady równości, podkreślił, że *„istotą tej zasady jest nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie tej samej kategorii (klasy), przynależnej do tej samej kategorii ze względu na to, że posiadają tę samą cechę istotną (relewantną).”* (wyrok z dnia 19 maja 2011 r., sygn. SK 9/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 34).

W wyroku z dnia 12 grudnia 2000 r., sygn. SK 9/00 (OTK ZU nr 8/2000, poz. 297) Trybunał Konstytucyjny stwierdził:

*„Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną, powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”* (por. także

wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 5 listopada 1997 r., sygn. K. 22/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 41 oraz 18 stycznia 2000 r., sygn. K. 17/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 4).

Od zasady równości i równego traktowania przez władze publiczne Trybunał Konstytucyjny dopuszczał w swoim orzecznictwie wyjątki. Ewentualne wyjątki od zasady określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji powinny odpowiadać następującym wymogom:

- muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć ich realizacji;

- muszą być proporcjonalne, to znaczy waga interesów, którym ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

- muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami lub normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. wyrok z dnia 18 listopada 2008 r., sygn. P 47/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 156 oraz przywołane tam wyroki Trybunału Konstytucyjnego).

Prawo własności w myśl art. 64 ust. 2 Konstytucji podlega ochronie równej dla wszystkich.

W wyroku z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98 (op. cit.) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że art. 64 ust. 2 Konstytucji: „daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać.”.

Z konstytucyjnego punktu widzenia ochrona określonego prawa majątkowego obejmuje również ochronę możliwości jego realizacji, a więc uwzględnienie szerszego kontekstu systemowego, w którym prawo to funkcjonuje. W konsekwencji ocena przepisów, które ingerują w taką możliwość, *de facto* ją eliminując, może prowadzić do uznania ich za sprzeczne z art. 64 ust. 2 Konstytucji. (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r. sygn. akt K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97).

W wymienionym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że konstytucyjna ochrona praw majątkowych w ujęciu podmiotowym wyraża dwie zasady. Po pierwsze, ochrona taka przysługuje każdej osobie, bez względu na indywidualizujące ją cechy. W konsekwencji prawo majątkowe uregulowane ustawowo podlega ochronie bez względu na to, komu przysługuje. Po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów. Równa ochrona nie oznacza jednak gwarancji treści praw podmiotowych, czy też skuteczności względem określonych osób, lecz istnienie przewidzianych w ustawodawstwie praw majątkowych i równego traktowania uprawnionych.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że równa ochrona nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych. Równość ochrony w tym świetle odnosi się zatem jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii.

W płaszczyźnie podmiotowej zasada wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji oznacza zakaz różnicowania intensywności ochrony pomiędzy podmiotami prawa prywatnego, osobami fizycznymi, podmiotami prawa publicznego czy też państwem. Zróżnicowanie może być jednak konsekwencją związania podmiotów publicznych, w szczególności państwowych, normami konstytucyjnymi, które nie odnoszą się do osób prywatnych (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K. 23/98, OTK ZU nr 2/99, poz. 25; 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P. 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K. 23/00 OTK ZU nr 5/2001, poz. 124 ; 28 października 2003 r., sygn. akt

P 3/03 OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82; 15 września 2009 r., sygn. akt P 33/07 OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 123, a także B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 332 i n.).

Odnosząc wskazane reguły konstytucyjne do normy wyrażonej w art. 136 ust. 3 u.g.n. należy stwierdzić, że zaskarżony przepis narusza gwarantowaną w art. 64 ust. 2 zasadę równego traktowania prawa własności.

W szczególności za konstytucyjnie wątpliwe uznać należy to, że uprawnieni z tytułu roszczenia o nabycie prawa podmiotowego odebranego w postępowaniu wywłaszczeniowym traktowani są w jednakowy sposób. Wspólną cechą relewantną wymienionych osób uprawnionych jest prawo do osobistego roszczenia, które powinno przysługiwać każdemu uprawnionemu samodzielnie, niezależnie od pozostałych uprawnionych. Z tego powodu za niczym nie uzasadnione uznać należy „zmuszanie” byłych współwłaścicieli, by zgodnie domagali się zwrotu nieruchomości. Samodzielność przysługujących uprawnionym roszczeń o zwrot nieruchomości winna wyrażać się również w możliwości rezygnacji z posiadanego prawa indywidualnie przez każdego z uprawnionych. Wyinterpretowana przez sądy administracyjne normatywna treść zaskarżonego przepisu wyłącza jednak taką możliwość. W przypadku gdy z roszczeniem o zwrot wystąpią tylko niektórzy z uprawnionych, pozostali uprawnieni pozbawieni zostają prawa żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

Niewątpliwie, jak wskazano w niniejszym stanowisku, pozycja prawna samodzielnego właściciela jest silniejsza od pozycji współwłaścicieli, którzy w odniesieniu do określonych czynności prawnej muszą posiadać zgodę wszystkich współwłaścicieli. Sytuacji takiej nie można jednak odnosić do etapu wcześniejszego, związanego z wystąpieniem z wnioskiem o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Tożsamość charakteru prawnego osobistego roszczenia o nabycie prawa podmiotowego odebranego w postępowaniu

wywłaszczeniowym nakazuje przydać mu taki sam zakres uprawnień - niezależnie od tego, ilu udziałów postępowanie o zwrot będzie dotyczyło.

Możliwość wysunięcia roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości przez uprawnionego nie powinna być warunkowana okolicznością czy osobie do tego uprawnionej przysługuje prawo własności w 100 procentach czy też procentowo mniejszy udział we własności. Jaskrawym przykładem naruszenia zasady równego traktowania jest sytuacja - przywołana przez Skarżącego - w której były współwłaściciel, któremu przysługuje udział we współwłasności zbliżony do pełni uprawnień właścicielskich, może zgodnie z zaskarżonym przepisem odzyskać prawo własności jedynie na zgodny wniosek wszystkich współwłaścicieli, a wyłącznie uprawniony do zwrotu nieruchomości nie napotyka w tym zakresie żadnych ograniczeń. Nie znajduje racjonalnego uzasadnienia, dlaczego wielkość przyszłego udziału w rzeczy miałyby wpływać na możliwość jego odzyskania.

Wprowadzone kryterium zróżnicowania nie jest uzasadnione merytorycznie, a w konsekwencji uznać je należy za niesprawiedliwe. Nie służy ono też realizacji żadnych racjonalnych celów. Odmiennego traktowania roszczeń o zwrot nie uzasadnia żadna z konstytucyjnie chronionych wartości. Warunki nabycia prawa podmiotowego odebranego w postępowaniu wywłaszczeniowym w stosunku do wszystkich uprawnionych powinny być takie same.

Mając na uwadze przedstawioną argumentację należy stwierdzić, że przepis art. 136 § 3 u.g.n. jest niezgodny z art. 64 ust.2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący zarzucił również niezgodność zaskarżonego przepisu z art. 64 ust. 3 Konstytucji. Przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji ma następującą treść:

*„Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.”*

Rzecznik Praw Obywatelskich uzupełnił wskazany wzorzec kontroli o art. 31 ust. 3 Konstytucji:

*„Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”.*

Zasadność podniesionych zarzutów pozostaje w logicznym związku z argumentacją wskazującą na naruszenie przez zaskarżony przepis art. 64 ust. 2 Konstytucji. Brak możliwości zwrotu samego udziału we współwłasności nie pozostaje w koherentnym związku z chronionymi konstytucyjnie wartościami. W szczególności - jak wskazano w niniejszym stanowisku - nie stanowią uzasadnienia dla ograniczenia lub pozbawienia prawa własności, wynikające z Kodeksu cywilnego zasady obrotu udziałami we współwłasności, a także sposób wykonywania praw wynikających z prawa do ułamkowej części własności nieruchomości.

Jeśli więc nie jest możliwe wykazanie przesłanki racjonalności ograniczenia prawa własności, to logiczną konsekwencją takiej sytuacji jest niemożność wykazania, że występujące ograniczenie tego prawa pozostaje w zgodzie z wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadą proporcjonalności. Zaskarżony przepis nie zawiera wskazania jakie względy aksjologiczne miałyby decydować o zróżnicowaniu stopnia intensywności ochrony byłego właściciela wywłaszczonej nieruchomości. W oparciu zaskarżony przepis nie sposób wskazać jakie wartości, zasady czy prawa innych podmiotów, chronione konstytucyjnie miałyby uzasadniać ograniczenie praw uprawnionego do zwrotu nieruchomości. Wskazane ograniczenie przekracza wyznaczone przez ustawę zasadniczą granice, co sprawia, że art. 136 ust. 3 u.g.n. narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Brak punktu odniesienia dla wartościowania stopnia ograniczenia prawa własności nie pozwala na określenie zasadności wprowadzonego przez zaskarżony przepis ograniczenia możliwości ubiegania się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości jej byłego współwłaściciela. Nałożone przez ustawę wymogi stanowią więc nieproporcjonalny, nadmierny ciężar i nie służą ochronie konstytucyjnie uzasadnionych wartości.

Naruszenia przez zaskarżony przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji należy upatrywać również i w tym, że wyłączenie możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości z powodu powstania współwłasności ze Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego pozbawia uprawnionego możliwości odzyskania prawa własności - czym narusza istotę tego prawa, pozostającego pod ochroną wskazanego przepisu Konstytucji.

Powyższe uzasadnia twierdzenie, że przepis art. 136 § 3 u.g.n. jest niezgodny także z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarżący zarzucił również niezgodność art. 136 ust. 3 u.g.n. z art. 2 Konstytucji, który stanowi:

*„Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”*

Zgodnie z art. 79 Konstytucji, określającym konstytucyjne wymogi skargi, prawo do jej wniesienia na zasadach określonych w ustawie ma *„każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone”*. Art. 47 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, precyzując konstytucyjne wymogi dotyczące skargi konstytucyjnej, stanowi w ust. 1 pkt 2 tego przepisu, że skarga konstytucyjna powinna również zawierać wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób, zdaniem skarżącego, zostały naruszone. Wymóg wskazania konkretnego prawa lub wolności konstytucyjnej, które - zdaniem skarżącego - zostały naruszone oraz uzasadnienie sposobu naruszenia takiego prawa lub wolności stanowią szczególne cechy skargi konstytucyjnej, która inicjuje



kontrolę konkretną, związaną z konkretną sprawą, zakończoną ostatecznym rozstrzygnięciem w sferze stosowania prawa.

Wymienionych warunków, w odniesieniu do podniesionego zarzutu samodzielnego naruszenia art. 2 Konstytucji, Skarżący nie dopełnił.

Wskazanie samoistnych wzorców kontroli wynikających z art. 2 Konstytucji w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną stwarza istotne trudności w równoczesnym wskazaniu prawa lub wolności konstytucyjnej, które byłyby naruszone oraz wskazaniu sposobu ich naruszenia wskutek naruszenia zasad wynikających z art. 2 Konstytucji. Oznacza to w praktyce, że trudno jest wskazać i uzasadnić naruszenie prawa konstytucyjnego lub wolności konstytucyjnej związanych z samoistnym wskazaniem jako wzorców kontroli konstytucyjnej zasad wynikających z art. 2 Konstytucji, aczkolwiek nie można takiej sytuacji zupełnie wykluczyć (por. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 26 czerwca 2002 r., sygn. SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53 oraz 7 grudnia 2005 r., sygn. Ts 156/05, OTK ZU nr 2/B/2006, poz. 107).

Skarżący jedynie w uzupełnieniu skargi konstytucyjnej z dnia 24 września 2012 r. stwierdził, że art. 136 § 3 u.g.n. narusza art. 2 Konstytucji w ten sposób, że godzi w zasady demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, albowiem uniemożliwia skuteczne dochodzenie zwrotu wywłaszczonego udziału w nieruchomości samodzielnie osobie która była jej współwłaścicielem. Twierdzenie to nie zostało jednak w żaden sposób rozwinięte ani uzasadnione w części motywacyjnej skargi - co determinuje umorzenie postępowania we wskazanym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Mając na uwadze, że przepis art. 136 § 3 u.g.n. rozumiany w ten sposób, że zwrot wywłaszczonej nieruchomości może wyłącznie dotyczyć jej całości lub części, a nie zwrotu udziałów w tej nieruchomości, i uzależniony jest od zgody

wszystkich poprzednich współwłaścicieli i ich następców prawnych narusza art. 21 ust. 1 w zw. z art. 21 ust. 2, art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji - wnoszę jak w *petitum*.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego