



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 21/18
BAS-WAKU-2079/18

Warszawa, 20 lutego 2019 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	20. 02. 2019
Nr wg EZD	

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej Ł. G i J G z 8 stycznia 2018 r. (sygn. akt SK 21/18), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny i prawny

1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym. Skarżący są spadkobiercami byłego właściciela nieruchomości położonej w B , o powierzchni hektara (dalej: nieruchomość). Były właściciel nieruchomości zawarł w dniu marca 1978 r. z osobą trzecią umowę jej sprzedaży w formie aktu notarialnego. Prezydent Miasta wydał decyzję z czerwca 1978 r. o skorzystaniu z prawa pierwokupu nieruchomości, w oparciu o art. 29 i n. ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (t.j. Dz. U. z 1969 r. Nr 32, poz. 159; dalej: u.g.t.). Oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa zostało złożone w dniu czerwca 1978 r. Decyzją z dnia sierpnia 1978 r. ustalona została cena nabycia na kwotę zł. W trakcie transformacji ustrojowej po 1989 r. doszło do komunalizacji nieruchomości. Decyzją Wojewody z dnia grudnia 1991 r. stwierdzono nieodpłatne nabycie spornej nieruchomości przez gminę miejską B z mocy prawa. Obecnie znajduje się ona w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych.

października 2015 r. skarżący wystąpili z wnioskiem o zwrot nieruchomości, wskazując jako podstawę prawną swojego żądania art. 216 w związku z art. 136 i n. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 121, ze zm.; dalej: u.g.n.). W uzasadnieniu skarżący powołali się na niezrealizowanie celu, na który nieruchomość została nabyta w 1978 r., tj. rozbudowy sąsiadującego z nią ośrodka , która mimo upływu czasu nie nastąpiła, a sam ośrodek w międzyczasie przestał istnieć.

Decyzją z dnia grudnia 2015 r. starosta odmówił skarżącym wszczęcia postępowania w sprawie zwrotu przedmiotowej nieruchomości, powołując się na brak podstawy prawnej do wydania decyzji w tym przedmiocie. Na skutek odwołania wniesionego przez skarżących Wojewoda postanowieniem z dnia kwietnia 2016 r. uchylił w całości zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji oraz odmówił skarżącym wszczęcia postępowania podzielając stanowisko

co do braku podstawy materialnoprawnej do rozpatrzenia żądania skarżących w trybie administracyjnym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w B wyrokiem z września 2016 r. oddalił skargę na ww. postanowienie wojewody. W dniu listopada 2016 r. skarżący wnieśli skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem z września 2017 r. skargę tę oddalił. Sądy obydwu instancji uznały, że brak jest podstawy prawnej do zwrotu spornej nieruchomości według przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n., gdyż art. 216 tej ustawy nie przewiduje możliwości odpowiedniego zastosowania instytucji zwrotu w stosunku do nieruchomości nabytych na skutek skorzystania przez Skarb Państwa z prawa pierwokupu w trybie art. 29 i n. u.g.t. Artykuł 216 ust. 1 u.g.n. ma bowiem charakter przepisu szczególnego i jako taki nie podlega wykładni rozszerzającej. Wskazuje na to przyjęta przez ustawodawcę technika enumeratywnego wyliczenia przepisów, do których stosuje się odpowiednio przepisy o zwrocie wyłączonej nieruchomości z rozdziału 6 działu III u.g.n. Brak jest podstaw aby do tego wyliczenia dodawać jeszcze inne przepisy. Ponadto sądy wskazywały, że w przypadku nabycia nieruchomości w drodze prawa pierwokupu nie zachodzi sytuacja, w której sprzedawca działa pod wpływem jakiegokolwiek przymusu.

2. Skarżący w piśmie datowanym na 8 stycznia 2018 r. wnieśli skargę konstytucyjną (dalej: skarga), żądając zbadania konstytucyjności art. 216 u.g.n. w zakresie, w jakim wyklucza on odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III tejże ustawy do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie art. 31 u.g.t.

II. Przedmiot kontroli

1. Przedmiotem postępowania jest badanie zgodności art. 216 u.g.n. w zakresie w jakim wyklucza on odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie art. 31 u.g.t. z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

2. Zaskarżony przepis stanowi:

„Art. 216. 1. Przepisy rozdziału 6 działu III niniejszej ustawy stosuje się odpowiednio do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 6 lub art. 47 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. z 1974 r. poz. 64 oraz z 1982 r. poz. 79), ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (Dz.U. poz. 138, z 1961 r. poz. 47 i 159 oraz z 1972 r. poz. 192), ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi (Dz.U. z 1969 r. poz. 216, z 1972 r. poz. 312 oraz z 1985 r. poz. 99), art. 22 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1969 r. poz. 159, z 1972 r. poz. 193 oraz z 1974 r. poz. 84), ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz.U. poz. 192, z 1973 r. poz. 282 oraz z 1985 r. poz. 99) oraz do nieruchomości wywłaszczonych na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, jak również do gruntów wywłaszczonych na podstawie odrębnych przepisów w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego.

2. Przepisy rozdziału 6 działu III stosuje się odpowiednio do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa albo gminy odpowiednio na podstawie:

1) art. 5 i art. 13 ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli (Dz.U. poz. 240 oraz z 1957 r. poz. 172);

2) art. 9 dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz.U. z 1952 r. poz. 31);

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

Usytuowany w rozdziale 6 (pt. „Zwrot wywłaszczonych nieruchomości”) dziale III u.g.n. (pt. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”) art. 136 ust. 3 przyznaje poprzedniemu właścicielowi nieruchomości (lub jego spadkobiercy) prawo żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli stała się ona zbędna na cel publiczny uzasadniający wywłaszczenie. Pozostałe regulacje rozdziału 6 działu III u.g.n. (tj. art. 137-142) określają zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.

Wobec sformułowania skargi konstytucyjnej w sposób zakresowy należy przytoczyć również brzmienie odpowiednich przepisów na które wskazują skarżący, zawartych w u.g.t. Rozdział 6 u.g.t (pt. „Prawo pierwokupu”) obejmuje artykuły o następującej treści:

„Art. 29. 1. Prezydium miejskiej rady narodowej służy prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży nieruchomości, nie stanowiących własności Państwa, położonych na terenach określonych w art. 1 ust. 1 pkt 1. W miastach nie stanowiących powiatu i w osiedlach prawo to wykonuje prezydium powiatowej rady narodowej po wysłuchaniu opinii prezydium właściwej rady narodowej miasta lub osiedla.

2. W razie sprzedaży ułamkowej części nieruchomości zabudowanej prezydium rady narodowej wykonując prawo pierwokupu może wystąpić równocześnie o wydzielenie nabytej części nieruchomości, o ile jest to możliwe ze względu na istniejącą zabudowę. Prezydium rady narodowej może dokonać, obok pierwokupu sprzedanej części ułamkowej, wykupu dalszej części tej nieruchomości zbędnej dla prawidłowego użytkowania istniejącej zabudowy.

Art. 30. Właściciel nieruchomości określonej w art. 29 może sprzedać ją osobie trzeciej tylko pod warunkiem, że prezydium rady narodowej, któremu służy prawo pierwokupu, prawa tego nie wykona.

Art. 31. 1. Prawo pierwokupu może być wykonane w ciągu trzech miesięcy od dnia otrzymania przez prezydium właściwej miejskiej (powiatowej) rady narodowej zawiadomienia o treści umowy sprzedaży nieruchomości zawartej z osobą trzecią.

2. Obowiązek zawiadomienia, o którym mowa w ust. 1, ciąży na notariuszu, który sporządził umowę sprzedaży.

3. Oświadczenie prezydium rady narodowej o wykonaniu prawa pierwokupu powinno być złożone w formie aktu notarialnego. Z chwilą dojścia tego oświadczenia do wiadomości sprzedawcy nieruchomość staje się własnością Państwa.

Art. 32. Prawo pierwokupu przewidziane w art. 29 nie ma zastosowania w przypadkach:

1) gdy sprzedaż następuje na rzecz osób uprawnionych do dziedziczenia ustawowego po osobie dokonywającej sprzedaży albo

2) gdy przedmiotem sprzedaży jest gospodarstwo rolne (ogrodnicze, sadownicze, leśne lub rybne) położone na terenach przeznaczonych według planów zagospodarowania przestrzennego do użytkowania rolniczego, a sprzedaż następuje

na rzecz osób posiadających kwalifikacje rolnicze wymagane przy nabywaniu państwowych nieruchomości rolnych.

Art. 33. W przypadkach wykonania prawa pierwokupu cenę kupna wypłaca się w terminie i w ratach przewidzianych dla wypłaty ceny kupna za nieruchomość nabytą w trybie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94).

Art. 34. Rada Ministrów ustalać będzie wytyczne określające, w jakich warunkach prezydium rad narodowych korzystać powinny z prawa pierwokupu przewidzianego w niniejszym rozdziale.

Art. 35. W przypadkach darowizn lub zamiany nieruchomości określonej w art. 29 prezydium rady narodowej służy prawo wykupu tej nieruchomości przy odpowiednim zastosowaniu przepisów art. 29-34. To samo dotyczy zniesienia współwłasności nieruchomości, której współwłaścicielem jest Państwo.

Art. 36. 1. Prezydium wojewódzkich rad narodowych (rad narodowych miast wyłączonych z województw) zobowiązane są na podstawie wytycznych Rady Ministrów do ustalania maksymalnych cen obrotu gruntów, położonych na obszarach określonych w art. 1 ust. 1, stanowiących własność osób fizycznych lub prawnych, nie będących jednostkami państwowymi, oraz zasad ustalania maksymalnych cen obrotu budynków i innych urządzeń znajdujących się na tych gruntach.

2. Do czasu ustalenia maksymalnych cen prawo pierwokupu wykonuje się według ceny odpowiadającej wysokości odszkodowania za nieruchomość wywłaszczoną.

3. Przepisy ust. 2 stosuje się również w przypadkach wykupu w razie darowizny, zamiany lub zniesienia współwłasności nieruchomości, której współwłaścicielem jest Państwo (art. 35).

4. W przypadkach gdy umówiona cena sprzedaży jest niższa niż cena obliczona według ust. 1, nabycie nieruchomości w wykonaniu prawa pierwokupu następuje za cenę ustaloną w umowie.

5. Skarb Państwa ponosi do wysokości ceny kupna odpowiedzialność za obciążenia nieruchomości, nabytej wskutek wykonania prawa pierwokupu lub wykupu”.

III. Zarzuty skarżących

1. Skarżący łączą z wydaniem wyroku NSA z września 2017 r. (sygn. akt . . .) naruszenie następujących praw i zasad konstytucyjnych: prawa do słusznego odszkodowania za wywłaszczenie (art. 21 ust. 2 Konstytucji) w związku z prawem do własności, innych praw majątkowych oraz prawem dziedziczenia (art. 64 ust. 1 Konstytucji) i zasadą proporcjonalności, zasadą ograniczenia praw tylko w drodze ustawy i w sposób wskazany w ustawie (art. 31 ust. 3 Konstytucji), a także prawa do równej ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia (art. 64 ust. 2 Konstytucji) w związku z zasadą równości i zakazem dyskryminacji (art. 32 ust. 1 Konstytucji) i zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

2. Skarżący wskazują, iż przepis art. 216 u.g.n. traktowany jest przez orzecznictwo i przez doktrynę jako przepis o charakterze wyjątkowym i szczególnym, a zawarte w nim wyliczenie jako enumeratywne. Wśród przypadków, do których znajdują, na podstawie tego przepisu, odpowiednie zastosowanie regulacje dotyczące zwrotu nieruchomości należy przejęcie lub nabycie na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości na podstawie art. 22 u.g.t. Przepis ten stanowi, iż: „[O]bszar miast, dzielnic miejskich lub ich części, na którym zgodnie z zatwierdzonym planem zagospodarowania przestrzennego ma być przeprowadzona skoncentrowana działalność inwestycyjna, może być uznany w drodze rozporządzenia Rady Ministrów na wniosek wojewódzkiej rady narodowej (rady narodowej miasta wyłączonego z województwa) za obszar urbanizacyjny” (ust. 1). Natomiast zgodnie z ust. 2: „Na obszarze urbanizacyjnym przechodzą na własność Państwa z mocy samego prawa, bez odszkodowania i w stanie wolnym od obciążeń, nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych oraz osób prawnych, nie będących jednostkami gospodarki uspołecznionej”.

Art. 216 u.g.n. nie przewiduje natomiast stosowania instytucji zwrotu w przypadku nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości na podstawie art. 29-36 u.g.t. Skarżący bezskutecznie domagali się od organów administracji, a następnie sądów, zwrotu nieruchomości nabytej przez Skarb Państwa w trybie art. 31 u.g.t., wskazując na fakt, iż stała się ona zbędna dla realizacji celu publicznego, z uwagi na

który została nabyta. NSA, w oparciu o art. 216 u.g.n., rozstrzygnął tę kwestię na niekorzyść skarżących.

Przedmiotem skargi konstytucyjnej skarżący uczynili „pominięcie ustawodawcze, które podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego”, polegające, w ich ocenie, na niespełnianym wymogów konstytucyjnych pominięciu w art. 216 u.g.n. wskazania art. 31 u.g.t. jako podstawy nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości, do której stosuje się odpowiednio przepisy o zwrocie nieruchomości zawarte w rozdziale 6 działu III u.g.n. W ocenie skarżących „nabycie przez Skarb Państwa nieruchomości w trybie art. 31 u.g.t. mieści się w pojęciu «wywłaszczenia» w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji RP” (skarga, s. 8).

O wywłaszczającym charakterze instytucji prawa pierwokupu uregulowanego w art. 29-36 u.g.t. miałyby świadczyć to, iż „decyzja o skorzystaniu z prawa pierwokupu podejmowana przez prezydium właściwej rady mogła opierać się na zupełnie arbitralnych przesłankach”, brakowało „realnej możliwości przewidzenia czy organ skorzysta z prawa pierwokupu”, w przypadku wykonania prawa pierwokupu cena sprzedaży „nie mogła przewyższać ustalonych w oparciu o art. 36 ust. 1 u.g.t. cen maksymalnych (nie wyższych jednak niż wysokość odszkodowania za nieruchomość wywłaszczoną)”, cena ta „była wypłacana w terminie i ratach przewidzianych dla wypłaty ceny kupna za nieruchomość nabytą w trybie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, który to regulował nabycie nieruchomości w drodze umowy zawieranej w ramach obowiązujących rokowań poprzedzających wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego” (skarga s 10-11). Skarżący podkreślają, że „swoboda kontraktowania podlegała, w przypadku zastosowania wskazywanego przepisu, znacznemu ograniczeniu, gdyż właściciel nieruchomości nie miał wpływu na istotne elementy umowy sprzedaży, takie jak osobę kontrahenta, wysokość ceny kupna nieruchomości oraz sposób jej zapłaty (termin, wysokość rat). Elementy te były władczo ustalane przez organ państwowy” (skarga, s. 11).

Wnikające z art. 216 u.g.n. ograniczenie możliwości dochodzenia przez poprzednich właścicieli (spadkobierców) zwrotu nabytej przez Skarb Państwa w drodze prawa pierwokupu, w trybie art. 31 u.g.t. nieruchomości, zbędnej do realizacji celu publicznego, w związku z którym nastąpiło jej nabycie, narusza konstytucyjną zasadę, iż wywłaszczenie dopuszczalne jest tylko wówczas, gdy dokonywane jest na cel publiczny” (skarga, s. 12). W ocenie skarżących

nieruchomość została nabyta przez Skarb Państwa na cel kwalifikujący się jako „cel publiczny”, mimo iż w umowie nabycia nieruchomości w związku z wykonywaniem prawa pierwokupu nie został on określony, a u.g.t. i akty wykonawcze do tej ustawy nie określały *expressis verbis* celu, ani celów, dla których realizacji właściwe organy mogły wykonywać prawo pierwokupu.

Skarżący wskazują, iż zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem polskiego sądu konstytucyjnego podstawowym środkiem „odwrócenia skutków niekonstytucyjnego wyłączenia, mającym zapobiegać wyłączeniom pozornym, jest mechanizm zwrotu nieruchomości”. Zasada zwrotu wyłączonej nieruchomości, jeżeli nieruchomość ta nie została użyta na cel publiczny, który był przesłanką jej wyłączenia, jest według skarżących, oczywistą konsekwencją art. 21 ust. 2 Konstytucji. Przytaczając orzecznictwo TK wskazują, iż ustawodawca, ustalając listę ustaw, do których – z mocy art. 216 u.g.n. – zasada zwrotu ma znajdować odpowiednie zastosowanie, nie może działać w sposób arbitralny, a musi to ustalenie podporządkować kryteriom zgodnym z konstytucją.

Zdaniem skarżących „ograniczenie korzystania przez nich z konstytucyjnej gwarancji (prawa) zwrotu nieruchomości wyłączonej, która okazała się zbędna do realizacji celu publicznego nie ma uzasadnienia konstytucyjnego, nie spełnia wymogów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP” (skarga, s. 15), takich jak jego celowość do ochrony wskazanych w tym przepisie wartości konstytucyjnych, adekwatność ograniczeń do zakładanego rezultatu, ich konieczność i proporcjonalność w zakresie korzyści i ciężarów. Skarżący uznają, że pozbawienie ich możliwości zwrotu nieruchomości nabytej w trybie art. 31 u.g.t. a następnie niewykorzystanej na cel publiczny nie służy realizacji żadnej z wartości konstytucyjnych, w szczególności nie służy ochronie porządku publicznego. „Zdaniem skarżących za niekonstytucyjnością art. 216 u.g.n. w zakresie przez nich wskazanym przemawia także to, iż przepis ten niedostatecznie realizuje konstytucyjną zasadę równiej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP), która jest uszczegółowieniem zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Powyższe zasady zakazują stanowienia regulacji, które dyskryminują lub w sposób nieuzasadniony uprzywilejowują poszczególne grupy adresatów. Jeżeli więc przepis ustawy enumeruje sytuacje, do których ustawa ta może mieć zastosowanie, to tym samym wyklucza zastosowanie tej ustawy do sytuacji pozostałych. Tego typu rozstrzygnięcie ustawodawcy podlega kontroli

Trybunału Konstytucyjnego z punktu widzenia poszanowania zasady równości, która – najogólniej rzecz biorąc – nakazuje, by sytuacje podobne były traktowane w sposób podobny (zob. wyrok z dnia 24 października 2001 r., SK 22/01)” (skarga, s. 16-17). Skarżący podnoszą również, że na mocy art. 216 u.g.n. przepisy o zwrocie nieruchomości znajdują odpowiednie zastosowanie m.in. do umów cywilnoprawnych zawieranych w oparciu o art. 6 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz.U. z 1974 r. poz. 64 oraz z 1982 r. poz. 79). Sprzedaż nieruchomości w wykonaniu prawa pierwokupu na podstawie przepisów ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach wykazuje, ich zdaniem, daleko idące podobieństwo konstrukcyjne do umów wyżej wymienionych, co uzasadnia równe traktowanie poprzednich właścicieli i ich spadkobierców w zakresie zwrotu tak nabytych nieruchomości, które stały się zbędne dla celów ich nabycia (skarga, s. 17).

IV. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone, może wnieść skargę konstytucyjną w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarga konstytucyjna może zostać złożona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym; Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK).

2. Akcentowana w art. 79 ust. 1 Konstytucji zależność między przedmiotem skargi konstytucyjnej a jednostkowym orzeczeniem wydanym wobec skarżącego przesądza o jego legitymacji do wystąpienia z tym środkiem ochrony praw i wolności, a jednocześnie nadaje skardze konstytucyjnej niezbędny – w świetle założeń wyrażonych w przywołanym przepisie – charakter środka inicjowania tzw. konkretnej kontroli prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym. Analizując problem podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego, należy zwrócić uwagę na to, że za taką podstawę mogą być uznane tylko te przepisy, które wyrażają

normy prawne bezpośrednio określające sytuację prawną skarżącego w chwili wydania ostatecznego orzeczenia. Konieczną przesłanką skargi jest więc wykazanie związku między kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem skarżący wiąże zarzut naruszenia jego praw (zob. przykładowo postanowienia TK z: 15 lipca 2002 r., sygn. akt Ts 5/02; 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03). Ponadto, przepisy wskazane przez inicjatora postępowania, będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu, powinny jednocześnie stanowić bezpośrednie źródło naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw (dotyczyć go osobiście). Naruszenie musi mieć charakter osobisty i aktualny (rzeczywisty), a nie potencjalny, czyli możliwy do wyobrażenia w realiach innych niż sytuacja faktyczna i prawna skarżącego (zob. przykładowo postanowienia TK z: 17 marca 1998 r., sygn. akt Ts 11/97; 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10).

Powyższy związek bywa wyjaśniany w nieco bardziej rozwiniętej formule w ten sposób, iż: „Po pierwsze, przepisy kwestionowane za pomocą skargi konstytucyjnej stanowią winny normatywną podstawę ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego w sprawie, w związku z którą wniesiona została skarga konstytucyjna do Trybunału. Po drugie, to w treści tych przepisów tkwić winna bezpośrednia przyczyna zaistniałego naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności skarżącego. Po trzecie wreszcie, naruszenie to wywołane być winno wydaniem przez sąd lub organ administracji publicznej orzeczenia opartego na przepisach stanowiących przedmiot skargi konstytucyjnej” (zob. postanowienie TK z 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Ts 84/09; zob. także wyrok TK z 18 października 2011 r., sygn. akt SK 39/09). Innymi słowy, dopuszczalność skargi konstytucyjnej zależy – co do zasady – także od tego, czy w wyniku zastosowania aktu normatywnego pogorszyła się sytuacja prawna skarżącego w kontekście jego konstytucyjnych praw i wolności (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw [w:] Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzeciński, Warszawa 2000, s. 75; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 192). Powinien on to wykazać w ramach spełnienia wymogu „uprawdopodobnienia naruszenia”, które uzasadnia udzielenie ochrony w trybie skargi konstytucyjnej.

3. Przepisy ustawy o TK nakładają ponadto na podmioty uprawnione do złożenia wniosku (pytania, skargi) do sądu konstytucyjnego szereg obowiązków,

w tym wymóg uzasadnienia postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK). W swoim wcześniejszym orzecznictwie, które zachowuje pełną aktualność na tle obowiązującego stanu prawnego, Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że: „[...] uzasadnienie zarzutów powinno opierać się na przedstawieniu we wniosku takiej argumentacji, która uprawdopodobni ewentualną niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów. W szczególności argumentacja taka nie może opierać się jedynie na odczuciach czy wyobrażeniach wnioskodawcy, ale powinna być poparta merytorycznym uzasadnieniem, mogącym uwzględniać m.in. wcześniejsze orzecznictwo TK, praktykę stosowania prawa czy dorobek doktryny” (zob. postanowienie TK z 6 listopada 2007 r., sygn. akt Tw 41/05; zob. także postanowienia TK z: 12 sierpnia 2005 r., sygn. akt Tw 23/05 i 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt Tw 14/06). Samo werbalne sformułowanie zarzutu czy też wskazanie, że kwestionowany przepis jest sprzeczny z innym przepisem aktu hierarchicznie wyższego nie może więc zostać uznane za uzasadnienie zarzutu w sensie procesowym. Zgodnie z art. 67 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny jest bowiem związany treścią oraz granicami rozpatrywanego wniosku, pytania prawnego lub skargi. Tym samym, nie może on – wychodząc poza granice określone w piśmie inicjującym postępowanie – wyręczać inicjatora tego postępowania w doborze argumentacji adekwatnej do podnoszonych wątpliwości. Brak odpowiedniego uzasadnienia zarzutu niezgodności danego przepisu z przywołanymi wzorcami kontroli stanowi o uchybieniu przez wnioskodawcę ustawowej powinności określonej w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK (na tle poprzednio obowiązującego art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1997 r. Nr 102 poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r. por. przykładowo postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08) powoduje brak możliwości jego rozpatrzenia przez sąd konstytucyjny i konieczność umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

4. W orzecznictwie Trybunału ugruntowany jest pogląd, że pozytywnie zakończone wstępne badanie skargi konstytucyjnej i przekazanie jej do merytorycznego rozpoznania nie zwalnia składu orzekającego od badania – na każdym etapie postępowania – czy w sprawie nie zachodzi ujemna przesłanka procesowa, pociągająca za sobą konieczność umorzenia postępowania

(zob. postanowienia TK z: 21 listopada 2001 r., sygn. akt K 31/01; 20 marca 2002 r., sygn. akt K 42/01; 27 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 50/03; 16 marca 2005 r., sygn. akt SK 41/03; 12 października 2011 r., sygn. akt SK 22/10; 11 września 2012 r., sygn. SK 19/12; 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15). Dopiero szczegółowa analiza okoliczności sprawy, prowadzona na etapie merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, pozwala ostatecznie ustalić, czy skarga spełnia wymogi wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 53 ust. 1 ustawy o TK. Trybunał na obecnym etapie postępowania nie jest związany wynikami wstępnej kontroli ujętymi w postanowieniu TK o nadaniu skardze biegu. Jeśli wydanie orzeczenia byłoby niedopuszczalne ze względu na niespełnienie wymogów skargi konstytucyjnej, konieczne jest umorzenie postępowania (zob. postanowienie TK z 22 marca 2016 r., sygn. akt SK 6/15). Mając powyższe na uwadze, w pierwszej kolejności Sejm odniesie się do formalnoprawnych przesłanek merytorycznego rozpoznania skargi.

5. Sformułowany przez skarżących zarzut, że ustawodawca w art. 216 u.g.n. „pomija art. 31 u.g.t. jako podstawę nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości, do której stosuje się odpowiednio przepisy o zwrocie nieruchomości zawarte w rozdziale 6 działu III u.g.n.” (skarga, s. 8), skłania do wstępnego rozstrzygnięcia kwestii, czy zawisły przed Trybunałem problem konstytucyjny stanowi przypadek pominięcia legislacyjnego, które może być przedmiotem badania konstytucyjności, czy też jest zaniechaniem ustawodawcy. To ostatnie pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Skarżący *expressis verbis* opowiadają się za pierwszą ewentualnością.

6. Wskazane rozróżnienie na pominięcie i zaniechanie legislacyjne pojawiło się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jeszcze przed wejściem w życie obecnej Konstytucji (por. orzeczenie z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95 oraz wyrok z 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97, podtrzymujący tę linię orzecznictwa po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r.). Jest ono powszechnie stosowane także w najnowszych judykatach TK (por. podsumowanie dotychczasowego orzecznictwa w wyrokach z: 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 41/09 i 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11, w postanowieniu z 19 października 2018 r., sygn. akt SK 11/17).

Zaniechanie ustawodawcze występuje w sytuacji, gdy ustawodawca w ogóle nie ustanowił określonych regulacji prawnych, których wprowadzenie do systemu prawnego jest – zdaniem podmiotu inicjującego kontrolę – konieczne z punktu widzenia Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie przyjmuje, że nie posiada kognicji do orzekania w sprawach tego rodzaju (zob. przykładowo postanowienie TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02), gdyż w innym wypadku wcieliłby się w rolę prawodawcy. Trybunał zaznacza w ten sposób, że jego rolą „nie jest zastępowanie ustawodawcy w sytuacji, gdy zaniechał on uregulowania jakiegoś zagadnienia, nawet gdy obowiązek tego uregulowania został ustanowiony w Konstytucji” (postanowienie TK z 8 września 2004 r., sygn. akt SK 55/03 oraz wyroki TK z: 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06; 10 marca 2009 r., sygn. akt P 80/08).

W świetle art. 188 Konstytucji, rolą Trybunału Konstytucyjnego jest przede wszystkim badanie istniejących norm prawnych, czyli tego, co prawodawca unormował. Ze względu na założenie zupełności systemu prawa oraz konieczność zapewnienia skuteczności przepisów konstytucyjnych, dopuszczalne jest także kontrolowanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy w badanych aktach prawnych nie brakuje pewnych elementów koniecznych z punktu widzenia Konstytucji, a więc tego, czego ustawodawca nie unormował, choć był do tego zobowiązany przez ustawę zasadniczą (por. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95). Pominięcie ustawodawcze, rozumiane jako wprowadzenie regulacji niepełnej, jest poddawane przez Trybunał ocenie zgodności z Konstytucją. Możliwość orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o tego typu wadliwości regulacyjnej jest, co do zasady, niekwestionowana (zob. przykładowo wyrok TK z 3 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 46/05 i powoływane tam wcześniejsze orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny nie posiada „kompetencji prawotwórczych (zob. post. TK z 7.8.1998 r., TS 83/98, OTK-A 1998, Nr 5, poz. 86) ani kompetencji do kontroli zaniechań prawodawczych, tj. działań prawodawcy polegających na «świadomym pozostawieniu przez ustawodawcę określonej kwestii poza uregulowaniem prawnym» (zob. wyr. TK z 24.10.2001 r., SK 22/01, OTK 2001, Nr 7, poz. 216). [...] sprawuje natomiast kontrolę tzw. pominięć prawodawczych: «zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął. Ocenie Trybunału Konstytucyjnego podlega zawsze treść normatywna zaskarżonego przepisu, a więc

także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji» (L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne, passim*; wyr. TK z 17.4.2007 r., SK 20/05, OTK-A 2007, Nr 4, poz. 38). Chodzi o sytuację, w której integralną, funkcjonalną częścią treści jakiejś normy powinien być pewien brakujący element, a z uwagi na podobieństwo do istniejących unormowań należy oczekiwać jego istnienia (wyr. pełnego składu TK z 24.11.2010 r., K 32/09, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 108; zob. także post. TK z 14.5.2009 r., TS 189/08, OTK-B 2009, Nr 3, poz. 202).

Granice między zaniechaniami prawodawczymi a pominięciami prawodawczymi są dość płynne (wyr. pełnego składu TK z 24.11.2010 r., K 32/09, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 108), co wynika z braku jednoznacznego kryterium pozwalającego oddzielić te dwie sytuacje (*P. Tuleja, Zaniechanie ustawodawcze*, s. 397–398). W orzecznictwie wskazuje się dwa kryteria. Z jednej strony TK odmawia wydania merytorycznego rozstrzygnięcia, gdy brak unormowania wiąże się ze «świadomym» pozostawieniem przez ustawodawcę określonej kwestii poza uregulowaniem prawnym (post. z 16.6.2009 r., SK 12/07, OTK-A 2009, Nr 6, poz. 95; zob. także *K. Gonera, E. Łętowska, Artykuł 190*, s. 4–5 oraz *M. Safjan, Odpowiedzialność odszkodowawcza*, s. 57), TK uznaje zaś za dopuszczalną kontrolę stanu prawnego, w którym niekonstytucyjny skutek jest «następstwem przypadkowej konfiguracji przesłanek normowania w ustawodawstwie zwykłym» (wyr. TK z 9.6.2003 r., SK 5/03, OTK-A 2006, Nr 6, poz. 50). Z drugiej strony TK przyjmuje istnienie swojej kognicji, gdy badane unormowanie nie odnosi się do wszystkich przypadków, do których zgodnie z zasadami konstytucyjnymi powinno się odnosić. Jak trafnie zauważono, w takiej sytuacji «pozytywny wynik badania kognicji zawsze jest jednocześnie dowodem niekonstytucyjności poddanego kontroli pominięcia legislacyjnego» (zob. zd. odrębne sędzi *M. Pyziak-Szafnickiej* do wyr. TK z 13.6.2011 r., SK 41/09, OTK-A 2011, Nr 5, poz. 40). Do takich sytuacji odnosi się pogląd TK: «linia demarkacyjna oddzielająca sytuacje, w których ma miejsce zaniechanie ustawodawcze, od tych, w których może występować niekonstytucyjne pominięcie ustawodawcze, jest związana z odpowiedzią na pytanie, czy w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem» (post. TK z: 29.11.2010 r., P 45/09, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 125; 11.12.2002 r., SK 17/02, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 98). Trybunał podkreśla, że w sytuacji, w której skarżący

kwestionuje zgodność pominięcia prawodawczego z Konstytucją RP, musi on precyzyjnie określić zagadnienie, które nie zostało unormowane, i wskazać przepisy Konstytucji RP, z których wynika obowiązek unormowania określonych kwestii (zob. wyr. TK z 16.11.2010 r., K 2/10, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 102; post. TK z 4.4.2012 r., SK 7/10, OTK-A 2012, Nr 4, poz. 44). Niekiedy Trybunał Konstytucyjny odmawia również merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, gdy stwierdzi, że «celem» inicjatora postępowania kontrolnego jest stwierdzenie niezgodności zaniechania prawodawczego z Konstytucją RP (zob. wyr. z 2.7.2002 r., U 7/01, OTK-A 2002, Nr 4, poz. 48), niezależnie od wskazywanego przez wnioskodawcę przedmiotu kontroli” (L. Bosek, M. Wild, *Komentarz do art. 79 Konstytucji [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis, nb. 55-58).

7. Pominięcia prawodawcze mogą polegać na brakach proceduralnych (np. niezapewnieniu sądowej ochrony praw konstytucyjnych – por. wyrok z 22 października 2013 r., sygn. akt SK 14/13), albo – co w praktyce jest bardziej kontrowersyjne – materialnoprawnych, np. zbyt wąskiego i arbitralnego zakreślenia przesłanek realizacji praw konstytucyjnych – por. wyrok z 16 grudnia 2009 r., sygn. akt K 49/07. Pominięcie takie może być badane przez Trybunał – jednak tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje „norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej” (postanowienie z 1 marca 2010 r., sygn. akt SK 29/08), czyli w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania kwestii pominiętych w określony sposób.

„Pomocniczym kryterium stosowanym niekiedy do odróżnienia zaniechania od pominięcia ustawodawczego jest przesłanka celowego i świadomego działania prawodawcy (ustawodawcy): jeżeli dane rozwiązanie zostało w zamierzony sposób pozostawione poza zakresem regulacji, należy je kwalifikować jako zaniechanie ustawodawcze (por. np. wyrok z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). Wystąpienie pominięć prawodawczych jest natomiast bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcyjnych (por. np. wyrok z 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123).

Ze względu na wyjątkowy charakter badania przez Trybunał Konstytucyjny pominięć prawodawczych, ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnych sytuacji należy zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych («co do zasady brak regulacji oznacza, że mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym» – por. np. postanowienie z 10 października 2012 r., sygn. Ts 38/12, OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 535).

Przy ocenie «jakościowej tożsamości» materii pominiętych i unormowanych w zaskarżonym przepisie konieczna jest daleko posunięta ostrożność: «zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu, grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykraczanie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym» (powołane postanowienie o sygn. SK 17/02).

Skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym także wyjątkowej staranności i zaangażowania. Jak stwierdzono we wspomnianym już wyroku o sygn. K 3/00, «postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w Ustawie Zasadniczej (...)». Dotyczy to w szczególności autorów skarg konstytucyjnych: «Sformułowanie zarzutu pominięcia prawodawczego [w skardze konstytucyjnej] wymaga (...) wykazania związku zachodzącego między treścią przepisu a sposobem naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. (...) Skarżący nie może domagać się jednak wprowadzenia nowego zakresu normowania, byłaby to bowiem skarga konstytucyjna na zaniechanie prawodawcze. Powinien natomiast podnieść, że przepis, którego zakres normowania wykazuje związek ze stawianym przez niego zarzutem, ma zbyt wąski zakres zastosowania. Innymi słowy, skarżący powinien określić normę prawną, która nie znajduje do niego zastosowania, wskazać jej usytuowanie w odpowiedniej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego oraz wykazać, że niezastosowanie normy jest wynikiem zbyt wąskiego

zakresu jej zastosowania, to z kolei jest źródłem naruszenia jego konstytucyjnych praw» (postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14).

8. Analizując treść zarzutu sformułowanego w będącej przedmiotem niniejszego stanowiska skardze konstytucyjnej, należy stwierdzić, iż jego implikacją jest postulat uzupełnienia normy wywodzonej z zakwestionowanego przepisu, co można *prima facie* interpretować jako pominięcie ustawodawcze. Skarżący kwestionowaną regulację uznają za niepełną w świetle powołanych standardów konstytucyjnych. Porównując pozycję prawną podmiotów, względem których ustawodawca rozszerzył w art. 216 u.g.n. stosowanie instytucji zwrotu nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa oraz pozycję prawną podmiotów, które zawarły umowę sprzedaży wskutek wykonania przez Skarb Państwa prawa pierwokupu na podstawie u.g.t. skarżący dochodzi do następującej konkluzji: „[B]rak jest racjonalnych przesłanek i wartości konstytucyjnych, które mogłyby ewentualnie stanowić argumenty przemawiające za przyznaniem tym kategoriom poprzednich właścicieli (spadkobierców) tak zróżnicowanego poziomu ochrony prawnej prawa majątkowego w postaci prawa żądania zwrotu nieruchomości, która okazała się zbędna na cel nabycia” (skarga, s. 17).

W ocenie Sejmu przesądzenie tego, czy faktycznie mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym i dopuszczalna jest merytoryczna ocena objętych skargą zarzutów, może nastąpić po ustaleniu:

- jakościowej tożsamości (a przynajmniej – daleko idącego podobieństwa) materii pominiętej w zaskarżonym przepisie i materii w niej uwzględnionej;
- konstytucyjnego nakazu uregulowania kwestii pominiętych w sposób wskazany przez autorów wniosku;
- przypadkowości (nieintencjonalności) decyzji ustawodawcy co do pominięcia w zaskarżonym przepisie materii wskazanej przez skarżących.

9. W pierwszej kolejności rozważenia wymaga to, jaki jest stopień podobieństwa pomiędzy przejęciem lub nabyciem nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa albo gminy w przypadkach, o których mowa w art. 216 u.g.n. a nabyciem nieruchomości w wykonaniu prawa pierwokupu, w trybie art. 29 i n. u.g.t., oraz czy prawo żądania zwrotu takiej nieruchomości ma w obydwu przypadkach podstawę w normach konstytucyjnych.

Artykuł 216 u.g.n. rozszerza zasadę zwrotu nieruchomości na sytuacje, które nie stanowią wyłączenia w rozumieniu art. 112 u.g.n. (tzw. wyłączenia *sensu stricto*). Ustawodawca przyznał w ten sposób niektórym podmiotom „specyficzne prawo majątkowe”, mające charakter „innego prawa majątkowego” w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca ma dużą swobodę kształtowania treści takich praw. Musi się jednak liczyć z koniecznością respektowania zasad wynikających z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Ścisłe powiązanie „równej dla wszystkich ochrony prawnej” z prawem do własności, innymi prawami majątkowymi i prawem dziedziczenia powoduje, że tak pojmowana równość staje się ich nieodłącznym aspektem, bez którego owe prawa pozbawione zostałyby swojej istoty. Ogólna zasada równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), ściśle związana z prawem do równej ochrony praw majątkowych, wymaga, aby podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) były traktowane według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi zatem zostać poprzedzona zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów oraz analizą dotyczącą ich cech wspólnych i odmiennych. W tym celu konieczne jest właściwe określenie kryterium, na podstawie którego jest ustalana owa cecha relewantna.

Najdalej posunięte podobieństwo występuje, zdaniem skarżących, pomiędzy przypadkiem nabycia własności nieruchomości przez Skarb Państwa na podstawie umów zawieranych na zasadach i trybie określonym w art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wyłączenia nieruchomości (Dz.U. z 1974 r. poz. 64 oraz z 1982 r. poz. 79), objętym dyspozycją art. 216 ust 1 u.g.n., a nabyciem nieruchomości w wykonaniu prawa pierwokupu, w trybie art. 29 i n. u.g.t. To podobieństwo miałoby świadczyć o niekonstytucyjnym pojęciu ustawodawczym, gdyby zachodziła jakościowa tożsamość materii unormowanych w art. 216 u.g.n. i tych pozostawionych poza jego zakresem, podczas gdy obowiązek ich unormowania wynikałby z Konstytucji.

Artykuł 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wyłączenia nieruchomości regulował tryb zbycia nieruchomości przed wszczęciem postępowania wyłączeniowego. Zgodnie z jego treścią ubiegający się o wyłączenie organ administracji państwowej, instytucja państwowa lub przedsiębiorstwo państwowe obowiązane były wcześniej wystąpić do właściciela o dobrowolne odstąpienie nieruchomości i w razie osiągnięcia porozumienia zawrzeć z nim, w formie prawem

przepisanej, umowę zamiany lub umowę nabycia nieruchomości za cenę ustaloną według zasad odszkodowania przewidzianych w ustawie. Ustawodawca, wymieniając art. 6 ww. ustawy w treści art. 216 ust 1 u.g.n., zaliczył go do przepisów stanowiących podstawę tzw. wywłaszczenia *sensu largo*. Stał na stanowisku, że w tym przypadku można mówić o wyznaczeniu właścicielowi nieruchomości swoistego ultimatum – z „sankcją” w postaci odebrania nieruchomości wbrew woli właściciela. Umowa „negocjowana” w tym trybie nie jest zawierana przez właściciela dobrowolnie, gdy właściciel może jedynie zdecydować, czy pozbawienie własności nastąpi wcześniej – w drodze umowy, czy później – na mocy decyzji administracyjnej.

Z kolei, w przypadku nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości w wykonaniu prawa pierwokupu, w trybie art. 29 i n. u.g.t. realna groźba wywłaszczenia nie stanowiła okoliczności uzasadniającej zgodę właściciela nieruchomości na zawarcie umowy sprzedaży czyli wyzbycie się własności danej nieruchomości, bowiem decyzja w tym zakresie podejmowana była przez właściciela dobrowolnie przed skorzystaniem z prawa pierwokupu. Sejm podziela w tym zakresie stanowisko NSA wyrażone w wyroku z 14 września 2017 r. (sygn. akt I OSK 446/17): „W przypadku bowiem nabycia nieruchomości w drodze prawa pierwokupu nie zachodzi sytuacja, w której sprzedawca działa pod wpływem jakiegokolwiek przymusu. Możliwość skorzystania przez podmiot uprawniony z przysługującego mu prawa pierwokupu następuje dopiero wtedy, gdy sprzedawca podejmie decyzję o zbyciu nieruchomości i zawiera ze zbywcą umowę ze skutkiem zobowiązującym. Zbycie nieruchomości następuje więc w tym przypadku tylko z inicjatywy zbywcy”. Nie zachodziła sytuacja w której właściciel nieruchomości nie ma swobody decyzyjnej co do tego, czy wyzbyć się określonego składnika majątku (nieruchomości). Nie jest pozbawiony możliwości decydowania, czy nastąpi to w formie umowy cywilnoprawnej.

W ocenie Sejmu instytucja nabycia własności nieruchomości przez Skarb Państwa na podstawie umów zawieranych na zasadach i trybie określonym w art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości oraz instytucja nabycia nieruchomości w wykonaniu prawa pierwokupu, w trybie art. 29 i n. u.g.t. istotnie się różnią. Porównanie tych regulacji nie uzasadnia stwierdzenia, że w zaskarżonym przepisie, tj. art. 216 u.g.n. brakuje integralnego, funkcjonalnego elementu, którego istnienia – z uwagi na jego podobieństwo

do istniejących unormowań – należałoby oczekiwać. W następnej kolejności należy rozważyć, czy pozostawienie przypadku nabycia nieruchomości w wykonaniu prawa pierwokupu poza zakresem art. 216 u.g.n. stanowi naruszenie obowiązku jego unormowania wynikającego z Konstytucji.

10. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, iż po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uprawnienie do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości ma charakter prawa konstytucyjnego (art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji) (zob. m.in. wyrok WSA w Warszawie z 19 maja 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 2351/10). Przed ewentualnym przystąpieniem do oceny merytorycznej zasadności zarzutów podniesionych w skardze należy rozstrzygnąć, czy sytuacja, w której doszło do zbycia nieruchomości w drodze umowy wskutek skorzystania z prawa pierwokupu przez państwo, może być kwalifikowana jako wywłaszczenie w rozumieniu art. 21 ust. 2 Konstytucji oraz czy w związku z tym skarżącym przysługiwało prawo konstytucyjne do zwrotu nieruchomości niewykorzystanej na cel publiczny. Konstytucja wprost nie definiuje pojęcia „wywłaszczenia”. Zagadnienie to było jednak wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi orzeczniczych Trybunału (zob. m.in. wyroki z: 14 marca 2000 r., sygn. akt P 5/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98; 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05; 9 grudnia 2008 r., sygn. akt K 61/07; 9 grudnia 2008 r., sygn. akt SK 43/07; 13 grudnia 2012 r., sygn. akt P 12/11; 23 września 2014 r., sygn. akt SK 7/13; 14 lipca 2015 r., sygn. akt SK 26/14; 25 maja 2016 r., sygn. akt Kp 2/15). Dokonując podsumowania dotychczasowego dorobku polskiego sądu konstytucyjnego w tym zakresie Trybunał, w wyroku z 12 grudnia 2017 r. (sygn. akt SK 39/15), opowiedział się za szerokim rozumieniem tego konstytucyjnego pojęcia, nawiązując do europejskiej tradycji konstytucyjnej. Uznał, że wywłaszczeniem jest każde „dokonane na podstawie ustawy i zgodnie z procedurą ustawowo przewidzianą (przesłanka formalna) odjęcie własności prywatnej i jej przeniesienie na rzecz podmiotu publicznoprawnego, uzasadnione koniecznością realizacji określonego celu publicznego (przesłanka materialna) i powiązane z przyznaniem osobie wywłaszczonej odszkodowania”. Trybunał stwierdził, iż „przez «wywłaszczenie» w sensie konstytucyjnym – wobec dyrektywy szerokiej wykładni tego pojęcia – rozumieć należy wszelkie pozbawienie własności «bez względu na formę»” (*ibidem*). W ocenie Trybunału: „Tak szeroko rozumiane «wywłaszczenie»

w znaczeniu konstytucyjnym jest dopuszczalne «jedynie wówczas», gdy dokonuje się go na «cel publiczny». Tak więc istnienie rzeczywistego celu publicznego stanowi niezbędny, wstępny warunek podjęcia przez organy władzy publicznej działań zmierzających do objęcia we władanie rzeczy lub uzyskanie prawa, stanowiących składnik mienia osoby prywatnej – niezależnie od tego, czy ostatecznie dojdzie do tego w formie władczej (decyzji administracyjnej o wywłaszczeniu), czy też w inny sposób (np. w drodze zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości). Jednocześnie z zasady, w myśl której ingerencja w wolności i prawa jest dopuszczalna, o ile jest «konieczna», wynikałoby, że warunkiem podjęcia tych działań jest niemożność realizacji celu publicznego bez pozbawienia jednostki określonych praw majątkowych” (wyrok z 12 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 39/15). Kwestia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości powinna odpowiadać wymaganiom wynikającym z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Statuuje on zasadę zwrotu nieruchomości niewykorzystanych na realizację celu publicznego we wszystkich tych przypadkach, gdy przejęcie nieruchomości nastąpiło w warunkach przymusu wywłaszczeniowego. Treść art. 216 u.g.n. świadczy o tym, że ustawodawca nie zawsze uznaje wydanie decyzji administracyjnej za konieczny warunek przyznania poprzedniemu właścicielowi roszczenia o zwrot nieruchomości, jeśli cel publiczny nie został zrealizowany. W świetle tych przepisów rozstrzygające znaczenie ma zaistnienie sytuacji przymusu wywłaszczeniowego, a nie forma prawna (np. umowna) nabycia przez podmiot publiczny nieruchomości lub jej części.

W ocenie Sejmu, w odniesieniu do instytucji nabycia nieruchomości w wykonaniu prawa pierwokupu, w trybie art. 29 i n. u.g.t. nie sposób mówić o istnieniu przymusu wywłaszczeniowego. Nie mają miejsca rokowania bezpośrednio poprzedzające wszczęcie postępowania administracyjnego. Nie są one inicjowane przez podmiot publicznoprawny, ani też ukierunkowane na skłonienie właściciela do podjęcia decyzji o odstąpieniu nieruchomości niezbędnej do realizacji celu publicznego. Autonomia woli sprzedawcy nieruchomości zostaje wprawdzie ograniczona co do możliwości wyboru osoby i ceny sprzedaży, ale nie samej decyzji o pozbyciu się nieruchomości. Nie występuje więc kluczowy element przymusu wywłaszczeniowego.

O wywłaszczeniu w rozumieniu konstytucyjnym można mówić wyłącznie wówczas, gdy odjęcie własności nieruchomości następuje ze względu na cel publiczny, który jest rzeczywisty i konkretny. Ustawa o gospodarce terenami

w miastach i osiedlach stanowiła w art. 34, iż Rada Ministrów ustalać będzie wytyczne określające, w jakich warunkach prezydium rad narodowych korzystać powinny z prawa pierwokupu przewidzianego w niniejszym rozdziale. Rada Ministrów podjęła 16 lutego 1962 r. uchwałę nr 62 w sprawie wytycznych co do wykonywania prawa pierwokupu nieruchomości w miastach i osiedlach (Monitor Polski Nr 23, poz. 98; dalej: uchwała nr 62). Paragraf trzeci uchwały obejmuje bardzo rozbudowany i zróżnicowany katalog sytuacji, w których prezydium właściwej rady narodowej powinno skorzystać z tego uprawnienia, tj. m.in. w odniesieniu do nieruchomości „niezbędnych dla realizacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub wstępnie ustalonych założeń tego planu w okresie bieżącego i następnego planu pięcioletniego, jeżeli nie zachodzą warunki wywłaszczania nieruchomości”. W szczególności prezydium powinno skorzystać z prawa pierwokupu nieruchomości, które mogą być przeznaczone jako nieruchomości zamienne: dla właścicieli wywłaszczonych nieruchomości, dla wieczystych użytkowników, których prawa wieczystego użytkowania wywłaszczono, dla właścicieli nieruchomości położonych w obrębie obszaru urbanizacyjnego, za które przysługuje właścicielowi odszkodowanie. W ustępie drugim paragrafu 3 mowa o tym że „prezydium właściwej rady narodowej powinno również korzystać z prawa pierwokupu w innych przypadkach, szczególnie uzasadnionych względami gospodarczymi, zwłaszcza o ile nabycie terenu w innym trybie byłoby utrudnione lub związane z niewspółmiernie wysokimi kosztami”.

Skarżący wskazują w skardze, że nieruchomość została nabyta „na rozbudowę M ” (skarga, s. 3), przyznając jednocześnie, że „umowy nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa w związku z wykonaniem prawa pierwokupu nie określały najczęściej celu nabycia takiej nieruchomości” (skarga, s. 12). Nie ma więc pewności, iż taki w istocie był rzeczywisty i konkretny cel publiczny użycia nieruchomości, wobec ogólnych sformułowań uchwały nr 62 w tym zakresie oraz wyraźnego wskazania, że korzystanie z prawa pierwokupu dotyczy sytuacji, gdy „nie zachodzą warunki wywłaszczenia nieruchomości”.

11. Skarżący zarzucają przepisom wskazanym w *petitum* skargi niedostatek treściowy. Rozstrzygnięcie, czy w konkretnym przypadku mamy do czynienia z zaniechaniem czy z pominięciem prawodawczym powinno być dokonane *a casu*

ad casum, przy uwzględnieniu trybunalskiej dyrektywy, że należy zbadać, czy w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem (zob. przykładowo postanowienie TK z 9 maja 2000 r., sygn. akt Ts 84/99). Trybunał Konstytucyjny, powołując się na literaturę przedmiotu, zwrócił uwagę, że istnieje „wyraźny związek między dopuszczalnością orzekania o pominięciach ustawodawczych a obowiązkiem państwa zapewnienia realizacji konstytucyjnych praw i wolności (zob. P. Tuleja, *Zaniechanie...*, s. 401-403)” (postanowienie TK z 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09). Analiza judykatów Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że pominięcia prawodawcze są związane na ogół z niezapewnieniem właściwej realizacji konkretnych praw lub wolności przysługujących danej kategorii podmiotów. Największa grupa wyroków dotyczących pominięcia ustawodawczego odnosi się do nieprzyznania pewnych praw określonej kategorii podmiotów (zob. przykładowo wyroki TK z: 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 27/07 oraz 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 5/09).

12. W postanowieniu z 8 września 2014 r. (sygn. akt SK 7/14) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że dopuszczalność oceny konstytucyjności pominięcia prawodawczego zależy od wystąpienia kumulatywnie: jakościowej tożsamości materii pominiętej w zaskarżonym przepisie i materii w nim uwzględnionej, konstytucyjnego nakazu uregulowania kwestii pominiętych wskazanych w skardze oraz przypadkowości decyzji ustawodawcy co do pominięcia w zaskarżonym przepisie materii wskazanej.

Na gruncie analizowanej sprawy, beneficjentami prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości wskazanymi w art. 216 u.g.n. są podmioty, których nieruchomości zostały „przejęte lub nabyte” na rzecz Skarbu Państwa albo gminy z zastosowaniem przymusu wywłaszczeniowego. Sprzedaż nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa – dokonana wskutek skorzystania przez państwo z prawa pierwokupu po uprzednim zawarciu przez właściciela nieruchomości dobrowolnej umowy jej sprzedaży z osobą trzecią – nie można przypisać do tej samej rodzajowo kategorii przypadków. W związku z wyraźną odmiennością sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości w obydwu sytuacjach, należy zauważyć, że podmioty te nie charakteryzują się podobieństwem cechy relewantnej. Nie można również wskazać na przepis Konstytucji, wprost nakazujący ustawodawcy przyjęcie przepisów

przynających prawo do zwrotu nieruchomości zakupionej przez Skarb Państwa w ramach prawa pierwokupu.

Brak „dostatecznej tożsamości jakościowej rozwiązania wskazanego przez skarżących” tj. możliwości odpowiedniego stosowania przepisów o zwrocie wyłączonej nieruchomości do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie art. 31 u.g.t. i treści uregulowanych w art. 216 u.g.n. skłania do uznania, że przedmiotem niniejszej sprawy jest zaniechanie ustawodawcze, pozostające poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Mając na uwadze poczynione dotychczas ustalenia, Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński