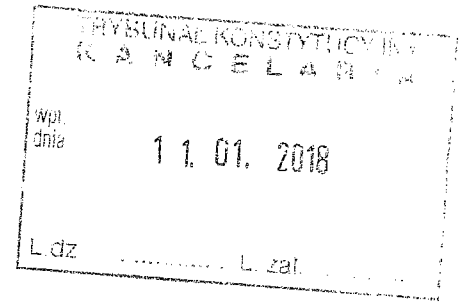


Bydgoszcz, dnia 08 stycznia 2018 r.

Trybunał Konstytucyjny
al. J.Ch. Szucha 12A
00-918 Warszawa



Skarżący:

1. Ł G

2. J G

reprezentowani przez radcę prawnego Marcina Polańskiego (nr wpisu Bd-866)

Chamier-Gliszczyński Orlińska Polański Radcy Prawni s.c.

ul. T. Magdzińskiego 12/1, 85-111 Bydgoszcz

SKARGA KONSTYTUCYJNA

Działając w imieniu i na rzecz skarżących Ł G i J G, w oparciu o pełnomocnictwa szczególne załączone do niniejszej skargi konstytucyjnej, na podstawie art. 79 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej jako: Konstytucja RP) i art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 2072; dalej jako: ustawa o TK), wnoszę o:

- stwierdzenie, że art. 216 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2147 ze zm.; dalej jako: u.g.n. lub ustawa o gospodarce nieruchomościami) 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 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (t.j. Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.; dalej jako: u.g.t. lub ustawa o gospodarce terenami w miastach i osiedlach), jest niezgodny 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 RP.

I. Podstawy skargi kasacyjnej

Niniejsza skarga konstytucyjna zostaje złożona w związku z wydaniem przez Naczelny Sąd Administracyjny wyroku z dnia września 2017 r., sygn. akt , stanowiącego ostateczne orzeczenie w rozumieniu art. 79 Konstytucji RP, który to:

- został wydany na podstawie art. 216 u.g.n. poprzez przyjęcie, iż przepis ten nie przewiduje możliwości odpowiedniego zastosowania przepisów rozdziału 6 działu III tejże ustawy do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na skutek skorzystania z prawa pierwokupu w trybie art. 31 u.g.t., a w konsekwencji także, iż skarżącym J G oraz Ł G jako spadkobiercom poprzedniego właściciela nie przysługuje roszczenie o zwrot nieruchomości nabytej przez Skarb Państwa w tenże sposób.

Przepis art. 216 u.g.n. w zakresie, w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III tejże ustawy do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie art. 31 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach:

- narusza konstytucyjne prawo skarżących do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w razie niezrealizowania na niej pierwotnego celu wywłaszczenia (art. 21 ust. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP) poprzez pozbawienie skarżących jako spadkobierców poprzedniego właściciela roszczenia o zwrot nieruchomości, gdy stała się ona zbędna na cel publiczny, w związku z którym została nabyta, stanowiąc przy tym nieproporcjonalną ingerencję w ich prawo konstytucyjne (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP);
- narusza konstytucyjne prawo skarżących do równego traktowania w zakresie ochrony praw majątkowych, tj. prawa do żądania zwrotu nieruchomości wywłaszczonej (art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 2 Konstytucji RP) poprzez nieuzasadnione zróżnicowanie poziomu ochrony prawnej przyznanej poprzednim właścicielom (spadkobiercom), których nieruchomości zostały nabyte przez Skarb Państwa na cel publiczny w drodze czynności cywilnoprawnych, w zależności od tego czy nabycie nastąpiło w drodze umowy sprzedaży zawartej w wyniku wykonania prawa pierwokupu (pozbawienie roszczenia o zwrot nieruchomości) czy też w drodze umowy sprzedaży zawartej w wyniku prowadzonych z właścicielem nieruchomości rokowań (przyznanie roszczenia o zwrot nieruchomości), pozostając przy tym także w sprzeczności z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP).

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny sprawy

Pismem z dnia października 2015 r., doprecyzowanym pismem z dnia października 2015 r., skarżący Ł G i J G – jako spadkobiercy poprzedniego właściciela – wnieśli do Prezydenta Miasta B o zwrot nieruchomości stanowiącej własność Gminy Miasta B , położonej w B przy ul. , oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków jako działka nr , obręb , o pow. ha, dla której Sąd Rejonowy w B Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą nr .

Nieruchomość ta została nabyta przez Skarb Państwa od poprzedniego właściciela w drodze wykonania przez Prezydenta Miasta B decyzją z dnia czerwca 1978 r. Nr prawa pierwokupu, w oparciu o art. 29 i n. u.g.t. Umowa sprzedaży została zawarta przez poprzedniego właściciela z osobą trzecią w formie aktu notarialnego w dniu marca 1978 r., Rep. nr , a oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu przedmiotowej nieruchomości zostało złożone w formie aktu notarialnego w dniu czerwca 1978 r., Rep. nr . Pismem z dnia czerwca 1978 r. poprzedni właściciel, którego spadkobiercami są skarżący, został powiadomiony przez Zarząd Gospodarki Terenami w B o wykonaniu przez Prezydenta Miasta B prawa pierwokupu. Decyzją z dnia sierpnia 1978 r. Nr ustalono cenę nabycia nieruchomości na kwotę zł. Następnie decyzją Wojewody z dnia grudnia 1991 r., znak: stwierdzono nabycie przez Gminę B z mocy prawa nieodpłatnie własności tejże nieruchomości, na mocy spisu inwentaryzacyjnego mienia ogólnonarodowego. W chwili obecnej nieruchomość znajduje się w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych (oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste i wpis do ksiąg wieczystych nastąpił po wejściu w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Podstawę prawną wniosku skarżących o zwrot nieruchomości stanowił art. 216 w zw. z art. 136 i n. u.g.n. W uzasadnieniu wniosku skarżący powołali się na niezrealizowanie celu, na który nieruchomość została nabyta w 1978 r., tj. na rozbudowę M z siedzibą przy ul. w B . Skarżący wskazali ponadto, iż obiekty zostały wystawione na sprzedaż a sam ośrodek już nie istnieje.

II. Stan prawny sprawy

Uwagi ogólne

Ustawa o gospodarce nieruchomościami określa zasady wywłaszczenia nieruchomości i zwrotu wywłaszczonych nieruchomości (art. 1 ust. 1 pkt 5 u.g.n.). Kwestie dotyczące zwrotu wywłaszczonych nieruchomości uregulowane zostały w rozdziale 6 (zatytułowanym „Zwrot wywłaszczonych nieruchomości”) działu III (zatytułowanego „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”) tejże ustawy. Stosownie do treści art. 136 ust. 1 u.g.n. nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, z uwzględnieniem art. 137, chyba że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca nie złożą wniosku o zwrot tej nieruchomości. Właściwy organ ma obowiązek zawiadomić osoby uprawnione do żądania zwrotu o zamiarze użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, informując je równocześnie o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (art. 136 ust. 2 u.g.n.). Przepis art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze przewiduje uprawnienie poprzedniego właściciela do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli stosownie do przepisu art. 137, 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 stosownie do art. 140 (art. 136 ust. 3 zdanie trzecie). Przepis art. 136 ust. 3 u.g.n. stosuje się odpowiednio do części nieruchomości nabytej w drodze umowy zgodnie z art. 113 ust. 3 u.g.n. (art. 136 ust. 4 u.g.n.).

Jak już wskazano wyżej przesłanką zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jest jej zbędność na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, o czym można mówić, jeżeli (art. 137 u.g.n.):

- 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; w przypadku gdy w powyższym terminie cel wywłaszczenia zostanie zrealizowany na części nieruchomości, zwrotowi podlega pozostała część.

O zwrocie wywłaszczonych nieruchomości, zwrocie odszkodowania, w tym także nieruchomości zamiennej, oraz o rozliczeniach z tytułu zwrotu i terminach zwrotu orzeka starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w drodze decyzji (art. 142 ust. 1 u.g.n.).

Zasadniczo w orzecnictwie i doktrynie wskazuje się, iż przez pojęcie „nieruchomość wywłaszczona” użyte w art. 136 ust. 3 u.g.n. należy rozumieć wyłącznie nieruchomości, w stosunku do których Skarb Państwa lub określona jednostka samorządu terytorialnego nabyła prawo rzeczowe w drodze instytucji wywłaszczenia rozumianej sensu stricto. Oznacza to wywłaszczenie na podstawie indywidualnej (w znaczeniu podmiotowym) i w konkretnej (przedmiotowej) decyzji administracyjnej wydanej w postępowaniu administracyjnym na podstawie obowiązującego porządku prawnego regulującego zasady i tryb przymusowego odjęcia lub ograniczenia własności lub innych praw rzeczowych za odszkodowaniem. Zwrotowi w trybie przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. podlegają zatem nieruchomości wywłaszczone, niezależnie od tego, kiedy dokonano wywłaszczenia, pod warunkiem, że nastąpiło to na podstawie decyzji wywłaszczającej wydanej na podstawie ustawy wywłaszczeniowej (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 listopada 2003 r., I SA 322/02 oraz z dnia 16 marca 2011 r., I OSK 695/10; Bończak-Kucharczyk, Ewa. Art. 136. W: Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany. System Informacji Prawnej LEX, 2017.).

Ponadto, w wyroku z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 39/15, Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. w zakresie, w jakim wyłącza prawo do żądania przez poprzedniego właściciela lub spadkobiercę zwrotu nieruchomości nabytej przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego w drodze umowy, o której mowa w art. 114 ust. 1 tej ustawy, gdy nieruchomość stała się zbędna na cel publiczny uzasadniający jej nabycie, jest niezgodny z art. 21 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Artykuł 216 u.g.n., zawarty wśród przepisów przejściowych, przewiduje natomiast możliwość odpowiedniego zastosowania regulacji dotyczących zwrotu nieruchomości wywłaszczanych (rozdziału 6 działu III – art. 136-142 u.g.n.) do:

1. 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. Nr 10, poz. 64, ze zm.; dalej jako: u.z.t.w.n. lub ustawa o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości), - ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 31, poz. 138, ze zm.), - ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi (Dz. U. z 1969 r. Nr 27, poz. 216, ze zm.), - art. 22 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159, ze zm.), - ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinne i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 27, poz. 192, ze zm.);

2. nieruchomości wyłączonej - bez względu na podstawę prawną - na rzecz określonych podmiotów, mianowicie na rzecz państwowych lub spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej albo w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego;
3. nieruchomości "nabytych" na rzecz Skarbu Państwa albo gminy odpowiednio na podstawie: - art. 5 i art. 13 ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli (Dz. U. Nr 35, poz. 240, ze zm.), - art. 9 dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31), - ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.; dalej jako: u.g.g. lub ustawa o gospodarce gruntami).

Przepis art. 216 u.g.n. traktowany jest zarówno przez orzecznictwo, jak i doktrynę jako przepis o charakterze wyjątkowym i szczególnym, a zawarte w nim wyliczenie jako enumeratywne. Wyklucza to możliwość rozszerzającej wykładni tego przepisu, czy – tym bardziej – stosowania analogii, a tym samym także odnoszenie zasady zwrotu przewidzianej w ustawie o gospodarce nieruchomościami do innych sytuacji, w których doszło do odjęcia własności, a nieruchomość nie została wykorzystana na cel określony w przepisie lub akcie, który był podstawą tego odjęcia (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 2009 r., I OSK 763/08, a także wyroki WSA: w Białymstoku z dnia 13 maja 2004 r., II SA/Bk 30/04, w Lublinie z dnia 4 marca 2008 r. II SA/Lu, 796/07; Bończak-Kucharczyk, Ewa. Art. 216. W: Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany. System Informacji Prawnej LEX, 2017.). Takie rozumienie przepisu art. 216 u.g.n. legło również u podstawy rozstrzygnięć organów administracji, a następnie sądów administracyjnych orzekających w sprawie skarżących. Skarżący J G i Ł G domagali się – jako spadkobiercy poprzedniego właściciela – zwrotu nieruchomości nabytej przez Skarb Państwa w drodze wykonania prawa pierwokupu w trybie art. 31 u.g.t, gdyż stała się ona zbędna na cel publiczny, w związku z którym nastąpiło jej nabycie, tj. rozbudowę M w B Art. 216 ust. 1 u.g.n. wymienia wśród wyjątków, do których znajdują odpowiednie zastosowanie regulacje dotyczące zwrotu nieruchomości, jedynie art. 22 u.g.t., nie przewidując stosowania instytucji zwrotu w przypadku nabycia nieruchomości na podstawie art. 29-36 u.g.t. Naczelny Sąd Administracyjny zaaprobował w związku z tym stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w B , iż skarżącym nie przysługuje uprawnienie do żądania zwrotu nieruchomości.

Należy wskazać zatem, iż przedmiotem niniejszej skargi konstytucyjnej jest pominięcie ustawodawcze, które podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Co do zasady bowiem kognicja Trybunału Konstytucyjnego dotyczy badania zgodności aktów prawnych (przepisów prawnych) z aktami (przepisami) wyższego stopnia. Przedmiotem kontroli Trybunału nie może więc być zaniechanie ustawodawcy, także wówczas, gdy skarżący wiąże to zaniechanie z zakresem określonego przepisu, wskazanego jako przedmiot kontroli, uzasadniając, że prawodawca winien objąć ten zakres normatywny regulacją prawną wskazanego do kontroli (zaskarżonego) przepisu. Od powyższej zasady Trybunał dopuszcza jednak wyjątki. Ustawodawcy przysługuje swoboda wyboru stosunków społecznych podlegających regulacji w danej ustawie oraz swoboda w zakresie sposobu unormowania tych stosunków. Jednakże, jeśli ustawodawca podjął decyzje dotyczące zakresu i sposobu regulacji ustawowej, regulacja ta winna być dokonana z poszanowaniem wymogów konstytucyjnych. W takim przypadku Trybunał ma kompetencję nie tylko w zakresie tego, co akt ustawodawczy, wydany i obowiązujący, uregulował, ale także w zakresie tego, co pominął, chociaż, zgodnie z wymogami konstytucyjnymi, powinien był uregulować. Takie stanowisko Trybunał wypowiedział także w sprawach, w których zaskarżono art. 216 u.g.n. (zob. wyrok TK z dnia 24 października 2001 r., SK 22/01 oraz z dnia 19 maja 2011 r., SK 9/08).

Zdaniem skarżących art. 216 u.g.n. w zakresie, w jakim 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., nie spełnia wymogów konstytucyjnych, o czym mowa szczegółowo poniżej.

Uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności art. 216 u.g.n.

Ustawa o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, obowiązująca do dnia 15 października 1985 r., przewidywała w art. 29 ust.1 prawo pierwokupu dla prezydium miejskiej rady narodowej (w miastach nie stanowiących powiatu i w osiedlach prawo to wykonywało prezydium powiatowej rady narodowej) w przypadku sprzedaży nieruchomości, nie stanowiących własności Państwa, położonych w granicach administracyjnych miast i osiedli. W przypadku darowizny, zamiany lub zniesienia współwłasności (gdy współwłaścicielem było Państwo) takiej nieruchomości prezydium rady narodowej przysługiwało prawo wykupu, przy odpowiednim zastosowaniu art. 29-34 u.g.t. Właściciel nieruchomości położonej w granicach administracyjnych miast i osiedli mógł sprzedać ją osobie trzeciej, ale tylko pod warunkiem, że prezydium rady narodowej, któremu służy prawo pierwokupu, prawa tego nie wykona (art. 30 u.g.t.). Prawo pierwokupu powinno zostać wykonane w ciągu trzech miesięcy od dnia zawiadomienia właściwej miejskiej (powiatowej) rady narodowej o treści umowy sprzedaży nieruchomości zawartej z osobą trzecią. Oświadczenie prezydium rady narodowej o wykonaniu prawa

pierwokupu powinno być złożone w formie aktu notarialnego. Z chwilą dojścia tego oświadczenia do wiadomości sprzedawcy nieruchomość stawała się własnością Państwa (art. 31 ust. 1 i 3 u.g.t.). Przepis art. 32 u.g.t. przewidywał wyłączenia prawa pierwokupu (np. w przypadku sprzedaży na rzecz osób uprawnionych do dziedziczenia ustawowego po osobie dokonywającej sprzedaży).

Uchwała Nr 62 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 1962 r. w sprawie wytycznych co do wykonywania prawa pierwokupu nieruchomości w miastach i osiedlach (M.P. z 1962 r. Nr 23, poz. 98) określała warunki, w jakich prezydium rad narodowych korzystać powinny z prawa pierwokupu przewidzianego w rozdziale 6 ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach. Prezydium właściwej rady narodowej powinno skorzystać z prawa pierwokupu 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 wywłaszczenia nieruchomości; w szczególności prezydium powinno skorzystać z prawa pierwokupu nieruchomości, które mogą być przeznaczone jako nieruchomości zamienne:

- 1) dla właścicieli wywłaszczonych nieruchomości, którym przysługuje nieruchomość zamienna,
- 2) dla wieczystych użytkowników, których prawa wieczystego użytkowania wywłaszczono,
- 3) dla właścicieli nieruchomości położonych w obrębie obszaru urbanizacyjnego, za które przysługuje właścicielowi odszkodowanie.

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 (§ 3 ust. 1 i 2).

Stosownie natomiast do treści art. 33 u.g.t. w przypadkach wykonania prawa pierwokupu cenę kupna wypłacało się w terminie i w ratach przewidzianych dla wypłaty ceny kupna za nieruchomość nabytą w trybie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości. Wysokość ceny nabycia wykonywało się według cen maksymalnych, a do czasu ich ustalenia według ceny odpowiadającej wysokości odszkodowania za nieruchomość wywłaszczoną. W przypadkach, gdy umówiona cena sprzedaży była niższa od tak ustalonej, nabycie nieruchomości w wykonaniu pierwokupu następowało za cenę wskazaną w umowie (art. 36 ust. 1, 2 i 4 u.g.t. oraz uchwała Nr 234 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 1962 r. w sprawie ustalania ceny terenów nabywanych w drodze pierwokupu przez prezydium rad narodowych, M.P. z 1962 r., Nr 63, poz. 300).

Biorąc pod uwagę powyższe regulacje dotyczące prawa pierwokupu, 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. Konstytucja RP nie definiuje tego pojęcia, które to jako

pojęcie konstytucyjne powinno być wykładane w sposób autonomiczny i z uwzględnieniem całości postanowień konstytucyjnych i ich założeń aksjologicznych. Nie może być ono także utożsamiane w sposób automatyczny ze znaczeniem, jakie „wywłaszczeniu” nadał ustawodawca na potrzeby stosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz powiązanych z nią innych regulacji ustawowych i podstawowych. Praktyka ustawodawcza, bieżące rozwiązania ustawowe oraz wypracowane na ich podstawie orzecznictwo i doktryna mogą mieć jedynie charakter pomocniczy. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, iż ze względu na gwarancyjny charakter Konstytucji konieczne jest możliwie szerokie rozumienie konstytucyjnego pojęcia „wywłaszczenia”, które odnosi się do przymusowego pozbawienia (odjęcia) konstytucyjnej kategorii własności prywatnej. Przy czym jeżeli chodzi o formę prawną odjęcia składnika mienia nabytego dla realizacji celu publicznego, Trybunał wyraził pogląd, iż przez wywłaszczenie w sensie konstytucyjnym rozumieć należy wszelkie pozbawienie własności bez względu na formę, w tym także w drodze umowy sprzedaży nieruchomości (zob. wyroki TK z dnia 13 grudnia 2012 r., P 12/11; z dnia 14 marca 2000 r., P 5/99; z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98; z dnia 24 października 2001 r., SK 22/01).

Prawo pierwokupu stanowi zastrzeżenie uprawnienia pierwszeństwa przy kupnie oznaczonej rzeczy, w razie gdyby rzecz ta była komukolwiek sprzedawana. Prezydium właściwej rady narodowej mogło zatem wykonać prawo pierwokupu dopiero w razie zawarcia przez właściciela nieruchomości z osobą trzecią warunkowej umowy sprzedaży. Pozornie nie występował tutaj element przymusowości, gdyż to właściciel nieruchomości, a nie prezydium rady narodowej, był inicjatorem procesu sprzedaży. Zdaniem skarżących o wywłaszczającym (przymusowym) charakterze instytucji prawa pierwokupu uregulowanego w art. 29-36 u.g.t., świadczą jednak następujące okoliczności:

- Decyzja o skorzystaniu z prawa pierwokupu podejmowana przez prezydium właściwej rady mogła opierać się na zupełnie arbitralnych przesłankach, o czym świadczy ogólne i szerokie ujęcie warunków, w jakich prezydium rad narodowych korzystać mogły z prawa pierwokupu, a które określone zostały w uchwale Nr 62 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 1962 r. w sprawie wytycznych co do wykonywania prawa pierwokupu nieruchomości w miastach i osiedlach; Powyższe sprawiało, iż właściciele nieruchomości, które znajdowały się w granicach administracyjnych miast i osiedli, nie mieli realnych możliwości przewidzenia czy organ skorzysta z prawa pierwokupu w sytuacji, gdy podejmą decyzję o sprzedaży nieruchomości osobie trzeciej; O wykonaniu przez prezydium rady narodowej tego uprawnienia właściciele dowiadywali się natomiast dopiero post factum;
- Niezależnie od wysokości ceny umówionej przez właściciela nieruchomości i osobę trzecią w warunkowej umowie sprzedaży, w przypadku wykonania prawa pierwokupu przez prezydium właściwej rady narodowej, cena sprzedaży nie mogła przewyższać ustalonych

w oparciu o art. 36 ust. 1 u.g.t. cen maksymalnych (nie wyższych jednak niż wysokość odszkodowania za nieruchomości wywłaszczoną), a do czasu ustalenia cen maksymalnych odpowiadała ona wysokością odszkodowaniu za nieruchomości wywłaszczoną;

- Cena była wyplatana w terminie i w ratach przewidzianych dla wypłaty ceny kupna za nieruchomości nabytą w trybie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, który to regulował nabycie nieruchomości w drodze umowy zawieranej w ramach obowiązkowych rokowań poprzedzających wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego (umowa taka mogła również zostać zawarta w toku postępowania wywłaszczeniowego); Zarówno w ocenie doktryny, jak i w jednolitym w tym zakresie orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego materialnoprawne przesłanki oraz warunki i tryb zawarcia umowy sprzedaży, określone w art. 6 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, nakazywały traktować taką nieruchomości jako nieruchomości wywłaszczoną, co oznaczało możliwość jej zwrotu na podstawie art. 34 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, a następnie na podstawie art. 69 ustawy o gospodarce gruntami; pod rządami ustawy o gospodarce nieruchomościami przepisy o zwrocie nieruchomości wywłaszczonych stosowane są odpowiednio do nieruchomości nabytych na podstawie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (art. 216 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami) – zob. wyrok NSA z dnia 28 października 2001 r., II SA/Kr 786/01.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, iż swoboda kontraktowania podlegała tutaj 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 bowiem władczo ustalane przez organ państwowy.

Instytucja prawa pierwokupu, ograniczając uprawnionego (właściciela) co do swobody rozporządzania przedmiotem sprzedaży, może zatem stanowić jeden ze sposobów (obok wywłaszczenia) władczego wkraczania państwa w wolny obrót i nabywania przez Skarb Państwa albo przez jednostkę samorządu terytorialnego własności (użytkowania wieczystego) określonego rodzaju rzeczy (za Trzaskowski, Roman i Żuławska, Czesława. Art. 596. W: Kodeks cywilny. Komentarz. Tom IV. Zobowiązania. Część szczegółowa. Wolters Kluwer Polska, 2017.).

Wynikające 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. Zasada ta – wraz z wymaganiami „słusznego odszkodowania” – wyznacza ramy konstytucyjne uprawnionej ingerencji władzy publicznej w istotę własności podmiotów prywatnych. Stanowi przy tym element konstrukcji konstytucyjnej instytucji wywłaszczenia i wynika wprost z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP.

Nieruchomość przy ul. _____ w B _____ niewątpliwie została na nabyta przez Skarb Państwa na cel kwalifikujący się jako „cel publiczny”, o którym mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Podstawą nabycia była bowiem planowana rozbudowa obiektów _____ istniejącego w B _____ od 1962 r. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazywał natomiast, iż cel publiczny to cel „ponadjednostkowy, zbiorowy”, nie zaś interes indywidualny czy suma indywidualnych interesów wielu osób prywatnych, ani tym bardziej interes majątkowy wywłaszczyciela (zob. wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r., P 12/11). Takiemu ustaleniu nie stoi w żaden sposób na przeszkodzie, iż umowy nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa w związku z wykonaniem prawa pierwokupu nie określały najczęściej celu nabycia takiej nieruchomości. Należy bowiem stwierdzić, że taka sytuacja nie stanowi niczego wyjątkowego w odniesieniu do wszystkich poza wywłaszczonymi w drodze decyzji wywłaszczeniowych sensu stricto nieruchomości, objętych instytucją zwrotu na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 216 u.g.n.). Przepisy ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach oraz przepisy wykonawcze wydane na jej podstawie (Uchwała Nr 62 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 1962 r. w sprawie wytycznych co do wykonywania prawa pierwokupu nieruchomości w miastach i osiedlach) nie określały *expressis verbis* celu, ani celów, dla których realizacji właściwe organy mogły wykonywać prawo pierwokupu, lecz wskazywały gdzie takich celów poszukiwać – w szczególności w art. 1 ust. 1 pkt 1 w zestawieniu z pkt 2 oraz z art. 2 ust. 2, art. 4 ust. 1 i art. 5 u.g.t. Wynikało z nich, że wykonanie prawa pierwokupu w stosunku do umowy sprzedaży nieruchomości było dopuszczalne tylko w zgodzie z celami ustalonymi w planach zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to, że wykonanie przez Skarb Państwa prawa pierwokupu musiało następować dla realizacji celów ustalonych w planach zagospodarowania przestrzennego i te właśnie plany w odniesieniu do każdej konkretnej nieruchomości określały cele ich nabycia przez Skarb Państwa w wyniku wykonania prawa pierwokupu. Na ich więc podstawie organy prowadzące postępowanie w sprawie zwrotu nieruchomości mogłyby ustalać cel nabycia nieruchomości na zasadach i w trybie określonym w art. 29-36 ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach.

Przez ponad 40 lat powyżej opisany cel nabycia nieruchomości, o której zwrot starali się skarżący, nie został jednak zrealizowany. Rozbudowa M nigdy nie nastąpiła, sam ośrodek uległ likwidacji, a obiekty po nim pozostałe zostały sprzedane przez Gminę Miasto B. Zamiast zrealizowania pierwotnego celu publicznego, na który nieruchomość została nabyta, wykorzystano ją w zupełnie inny sposób – oddano ją w dzierżawę (dla celów prowadzenia działalności gospodarczej), a następnie oddano w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym. W wyroku z dnia 13 grudnia 2012 r., P 12/11, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „jak długo wywłaszczone rzeczy (prawa) nie są po przymusowym odebraniu przekazywane na cel publiczny uzasadniający ich wywłaszczenie, tak długo nie został osiągnięty cel wywłaszczenia. Działanie organów państwa stanowi wówczas ingerencję w prawo własności, która jest pozbawiona konstytucyjnej legitymacji”. Jeśli zatem po przejściu własności na podmiot publiczny wywłaszczenie utraciłoby konstytucyjną legitymację (ponieważ cel publiczny albo okazałby się fikcyjny, albo stałby się nieaktualny przed jego realizacją na wywłaszczonej nieruchomości), aktywować powinny się mechanizmy proceduralne prowadzące do "odwrócenia" skutków takiego wywłaszczenia i restytucji stanu zgodnego z wymaganiami Konstytucji. W takiej sytuacji większego znaczenia nabierają bowiem mechanizmy uniemożliwiające nadużywanie instytucji wywłaszczenia. Skoro instytucja ta ma charakter "wyjątku" od zasady ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji), to wprowadzenie takiego wyjątku musi być zrównoważone ustanowieniem równie silnych gwarancji służących ochronie uprawnionych interesów majątkowych podmiotów prywatnych. Podstawowym natomiast środkiem odwrócenia skutków niekonstytucyjnego wywłaszczenia, mającym zapobiegać wywłaszczeniom pozornym, jest mechanizm zwrotu nieruchomości. Należy wskazać przy tym, iż zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli nieruchomość ta nie została użyta na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia, ma rangę konstytucyjną i jest "oczywistą konsekwencją" art. 21 ust. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny - już w wyroku z 24 października 2001 r., SK 22/01 - wyraźnie wskazał, iż 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. Pamiętać przy tym należy o szerokim pojmowaniu konstytucyjnego pojęcia "wywłaszczenie", które wykracza swoim zakresem poza pojęcie "wywłaszczenie" zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Nakłada to obowiązek dopuszczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w tych wszystkich wypadkach, gdy nie zostanie ona wykorzystana na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia. W wyroku z dnia 23 września 2014 r., SK 7/13, Trybunał stwierdził, iż „zasada zwrotu nieruchomości obejmuje swym zakresem normatywnym również nieruchomości formalnie

prawidłowo wywłaszczone, które bezpośrednio po ich wywłaszczeniu nie zostały przekazane na realizację określonego celu publicznego w sposób określony w Konstytucji lub w ustawie”. Istnienie konstytucyjnego prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli nie zrealizowano na niej pierwotnego celu wywłaszczenia, zostało potwierdzone przez Trybunał Konstytucyjny w wyrokach: z dnia 23 września 2014 r., SK 7/13, z dnia 13 grudnia 2012 r., P 12/11 i z dnia 14 lipca 2015 r., SK 26/14).

Zdaniem skarżących obowiązek ustawodawcy umożliwienia poprzednim właścicielom bądź ich spadkobiercom żądania zwrotu nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa w drodze wykonania prawa pierwokupu na podstawie art. 29-36 u.g.t., które to nie zostały później wykorzystane na cel publiczny, w związku z którym nastąpiło nabycie, wynika nie tylko z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, ale również z łącznie z nim odczytywanym art. 64 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.”. Prawo do żądania zwrotu nieruchomości wywłaszczonej zbędnej dla celów wywłaszczenia jest bowiem prawem majątkowym, a w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, wedle którego z nakazu ochrony własności oraz innych praw majątkowych, który statuują art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji RP, wynikają określone obowiązki dla ustawodawcy zwykłego: obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym i obowiązek negatywny powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być ponadto realna. Punktem odniesienia (kryterium weryfikacji tej cechy) musi być skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. wyroki TK z: dnia 13 kwietnia 1999 r., K 36/98; z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98; z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98, a także z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, i z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02).

Okoliczność, iż zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w tych wszystkich wypadkach, gdy nie zostanie ona wykorzystana na cel publiczny, który był przestanką jej wywłaszczenia, uzyskała rangę konstytucyjną dopiero na gruncie obowiązywania obecnej Konstytucji, nie stoi na przeszkodzie ocenie z jej zgodnością pominięcia ustawodawczego w art. 216 u.g.n. dotyczącego zwrotu nieruchomości nabytych na podstawie art. 31 ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, a zatem na podstawie ustawodawstwa obowiązującego przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r. W wyroku z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, Trybunał Konstytucyjny stwierdził bowiem, że nie wnika w to, czy konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy było rozszerzenie zastosowania zasady zwrotu niewykorzystanej nieruchomości na sytuacje inne niż wywłaszczenie w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. Skoro jednak ustawodawca zdecydował się na takie rozszerzenie w art. 216 u.g.n., to musiał to uczynić przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych,

między innymi przy poszanowaniu zasady równości. Ustalając listę ustaw, do których - z mocy art. 216 - zasada zwrotu ma znajdować odpowiednie zastosowanie, ustawodawca nie mógł działać w sposób arbitralny, a musiał to ustalenie podporządkować kryteriom zgodnym z konstytucją". (zob. także wyrok TK z dnia 12 grudnia 2017 r., SK 39/15). Z powyższym poglądem zgadzają się skarżący w niniejszej sprawie.

Zdaniem skarżących ograniczenie korzystania przez nich z konstytucyjnej gwarancji (prawa) zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, która okazała się zbędna do realizacji celu publicznego, nie ma uzasadnienia konstytucyjnego i nie spełnia wymogów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Każde ograniczenie dotyczące korzystania z konstytucyjnych wolności i praw podmiotowych (a za takie uznawane jest prawo zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, gdy cel publiczny okazuje się fikcyjny albo następczo ulega dezaktualizacji) musi być celowe (zamierzone) z punktu widzenia ochrony wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, adekwatne do zakładanego rezultatu, konieczne (w tym sensie, że rezultatu nie da się osiągnąć z użyciem innych, mniej inwazyjnych środków) a także proporcjonalne, jeśli chodzi o bilans wynikających z ograniczenia korzyści i ciężarów (test proporcjonalności). Zaskarżone w niniejszym postępowaniu wyłączenie prawa zwrotu nie spełnia już natomiast pierwszego z powyższych wymagań. Brak jest bowiem wartości konstytucyjnych, których ochrona mogłaby przemawiać za pozbawieniem skarżących - jako spadkobierców poprzedniego właściciela - prawa do zwrotu nieruchomości nabytej w trybie art. 31 u.g.t., a która nie została wykorzystana na cel nabycia. Brak takiego uregulowania stoi wręcz w sprzeczności z wartościami wyrażonymi w Konstytucji RP.

W ocenie skarżących nie sposób uzasadnić takiego wyłączenia przesłanką ochrony porządku publicznego. Przeciwnie - ochrona porządku publicznego wymaga, aby organy władzy publicznej działały z poszanowaniem Konstytucji i ustaw oraz w sposób, który pogłębia zaufanie obywateli do państwa i jego instytucji. Biorąc pod uwagę, iż nabycie nieruchomości w wyniku wykonania prawa pierwokupu przez Skarb Państwa nie odbywało się w warunkach rzeczywistej równości stron i swobody kontraktowania, podmiot publiczny będący nabywcą nie powinien być traktowany tak jak „zwykły właściciel”. Nabywca taki powinien za to być rozliczany z tego, czy nabycie rzeczywiście nastąpiło na cele publiczne i czy zostały one zrealizowane w terminie. Jeżeli nie doszło do tego, nieruchomość powinna podlegać zwrotowi, za wzajemnym rozliczeniem przekazanych obustronnie świadczeń. Ochronna funkcja prawa żądania zwrotu nieruchomości polega na wzmocnieniu konstytucyjnej gwarancji ochrony własności, bo zapobiega pozornym wywłaszczeniom, służącym w gruncie rzeczy tworzeniu - kosztem obywateli - zasobu nieruchomości państwowych przejętych "na zapas". Wykluczała ma możliwość przejmowania nieruchomości w drodze quasi-wywłaszczeniowych ("hybrydowych") procedur. Zatrzymując nieruchomość w takich przypadkach, państwo osiągałoby korzyści majątkowe

kosztem obywateli, co należałoby uznać za przejaw nieuczciwości państwa wobec obywateli, naruszający wymogi art. 2 Konstytucji RP.

W świetle treści art. 140 u.g.n., który przewiduje obowiązek zwrotu przez poprzedniego właściciela (lub jego spadkobiercę) równoważności zwaloryzowanej kwoty odszkodowania albo nieruchomości zamiennej, nie znajduje również uzasadnienia ograniczenie prawa zwrotu ze względu na kondycję finansową państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i potrzebę ochrony równowagi budżetowej tych podmiotów. W uzasadnieniu wyroku z dnia 14 lipca 2015 r., SK 26/14, Trybunał wskazał, że w świetle Konstytucji dążenie do zachowania równowagi budżetowej powinno ustąpić przed ochroną praw osób niesłusznie wywłaszczonych. Wywłaszczenie może być zaakceptowane tylko wtedy, gdy rzeczywiście służy interesowi publicznemu (kosztem interesu prywatnego) i w tym sensie ma charakter absolutnie wyjątkowy. Z tego powodu ocena ograniczeń prawa do odzyskania niesłusznie wywłaszczonej nieruchomości powinna mieć charakter bardzo restrykcyjny, a stanowienie arbitralnych i niesprawiedliwych ograniczeń realizacji tego prawa jest niedopuszczalne.

Nie można też dostatecznie uzasadnić oceniane wyłączenie potrzebą ochrony praw majątkowych osób, które nabyły od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego nieruchomość niewykorzystaną na cel publiczny i niezwróconą uprawnionym podmiotom. Przepisem równoważącym uprawnienia majątkowe osób trzecich jest art. 229. u.g.n., który stanowi, że roszczenie, o którym mowa w art. 136 ust. 3, nie przysługuje, jeżeli przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy nieruchomość została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej.

Warto podkreślić, że w orzecznictwie odnoszącym się do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości wyraźnie zwraca się uwagę na pierwszeństwo wynikających z ustawy praw poprzedniego właściciela nad prawnymi skutkami działań organów państwa opartych na nieprzestrzeganiu prawa. Przemawiają za nim względy praworządności i sprawiedliwości społecznej, które w państwie prawnym nakazują respektować chronione ustawą prawa obywatela (zob. wyroki NSA z: 13 grudnia 2007 r., I OSK 1752/06; 10 maja 2011 r., I OSK 1052/10; 29 sierpnia 2006 r., I OSK 879/05; wyrok WSA w Warszawie; 22 grudnia 2005 r., I SA/Wa 1696/04 - za: wyrok TK z dnia 12 grudnia 2017 r., SK 39/15).

Zdaniem skarżących za niekonstytucyjnością art. 216 u.g.n. w zakresie przez nich wskazanym, przemawia także to, iż przepis ten niedostatecznie realizuje konstytucyjną zasadę równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji 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).

Jak już wskazano wyżej, w art. 216 u.g.n. ustawodawca zdecydował się rozszerzyć stosowanie instytucji zwrotu nieruchomości wywłaszczonych także do nieruchomości, które nie podlegały wywłaszczeniu sensu stricto, w tym do nieruchomości „nabytych” przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. W orzecznictwie wskazuje się, że „nabycie” nieruchomości, o którym mowa w art. 216 u.g.n., nie może być utożsamiane z wywłaszczeniem nieruchomości na podstawie aktu administracyjnego ani z przejściem nieruchomości z mocy prawa. Następuje ono poprzez przeniesienie własności nieruchomości w drodze cywilnoprawnej - umowy (zob. wyroki NSA w Warszawie z dnia 12 lutego 2014 r., I OSK 1909/12 oraz z dnia 16 września 2016 r., I OSK 2866/14). Do takich uregulowań, do których znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy o zwrocie nieruchomości, wskazanych w art. 216 u.g.n., należą następujące przepisy: art. 6 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, art. 9 dekretu z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych, a także ustawa o gospodarce gruntami. Zdaniem skarżących zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości w wykonaniu prawa pierwokupu na podstawie przepisów ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach wykazuje tak daleko idące podobieństwa konstrukcyjne z umowami zawieranymi na podstawie ww. przepisów, a w szczególności z umową zawieraną na podstawie art. 6 u.z.t.w.n., iż uzasadnione jest równe traktowanie poprzednich właścicieli i ich spadkobierców w zakresie zwrotu tak nabytych nieruchomości, a które stały się zbędne dla celów ich nabycia.

W wyroku z dnia 28 października 2001 r., II SA/Kr 786/01, Naczelny Sąd Administracyjny dokonał porównania obu sposobów nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa, stwierdzając, że: *„Porównanie konstrukcji nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości na podstawie umowy zawartej na zasadach i w trybie określonym w art. 6 ustawy z 12.III.1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości oraz nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości na podstawie umowy sprzedaży zawartej na zasadach i w trybie określonym w art. 29-36 ustawy z 14.VIII.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, a więc w związku z wykonaniem przez Skarb Państwa przewidzianego w tych przepisach prawa pierwokupu, w szczególności fakt, iż w obu przypadkach istotne elementy tych umów, czyli*

wysokość ceny kupna nieruchomości oraz sposób jej zapłaty (terminy i wysokość rat) zostały uregulowane w sposób identyczny, a dodatkowo cena kupna nieruchomości w przypadku obu umów równała się wysokości odszkodowania za nieruchomość wywłaszczoną, upoważnia do traktowania nabycia nieruchomości na zasadach i w trybie określonym w art. 29-36 ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach za zrównaną z nabyciem nieruchomości na zasadach i w trybie określonym w art. 6 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości.”.

Co prawda umowy sprzedaży (zamiany) na podstawie ww. przepisów zawierane były na etapie poprzedzającym właściwe wywłaszczenie w ramach obowiązkowych rokowań z właścicielem nieruchomości, a więc pod sankcją przymusowego odjęcia własności w razie braku porozumienia co do zawarcia umowy, to jak już opisano szczegółowo powyżej, zawarcie umowy sprzedaży w wykonaniu prawa pierwokupu również nie odbywało się w warunkach pełnej równości i swobody kontraktowania. Cechą prawnie doniosłą (relewantną), wspólną obu kategoriom poprzednich właścicieli (spadkobierców), jest tutaj zatem utrata własności nieruchomości, co do której organy władzy publicznej zdecydowały, iż będą przeznaczone na cel publiczny, a utrata tej własności nastąpiła w drodze czynności cywilnoprawnej, zawierającej jednak pewne elementy przymusowości.

Zdaniem skarżących brak jest racjonalnych przesłanek i wartości konstytucyjnych, które mogłyby ewentualnie 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. Zróżnicowanie to należy raczej uznać za skutek niedostatecznie przemyślanego działania ustawodawcy, które to prowadzi dodatkowo do skutków niedających się pogodzić z zasadą sprawiedliwości społecznej, a tym samym do sprzeczności z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 1 Konstytucji RP.

III. Dopuszczalność skargi konstytucyjnej

Skarżący wyczerpali wszystkie przysługujące im w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym środki prawne poprzez złożenie w dniu czerwca 2016 r. odwołania od decyzji Starosty z dnia grudnia 2015 r., znak: , a następnie wniesienie w dniu maja 2016 r. skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w B na postanowienie Wojewody z dnia kwietnia 2016 r., znak: , uchylające ww. decyzję i odmawiające wszczęcia postępowania administracyjnego. Skarżący złożyli także skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w B z dnia września 2016 r. sygn. akt

Odpisy wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz z uzasadnieniem zostały doręczone skarżącemu Ł. G. w dniu 8 października 2017 r., a skarżącej J. G. w dniu 10 października 2017 r. (**dowody**: potwierdzenia odbioru), a zatem został przez skarżących zachowany 3-miesięczny termin do wniesienia skargi konstytucyjnej, o którym mowa w art. 77 ust. 1 ustawy o TK.

Od powyższego wyroku nie zostały przez skarżących wniesione nadzwyczajne środki zaskarżenia.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę i wywodzę jak wyżej.

Marcin Polański
RADCA PRAWNY

Załączniki:

1. Pełnomocnictwo szczególne od skarżącego Ł. G. (x5)
2. Pełnomocnictwo szczególne od skarżącej J. G. (x5)
3. Decyzja Starosty z dnia .12.2015 r., znak: (x5)
4. Postanowienie Wojewody z dnia .04.2016 r., znak: (x5)
5. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w B z dnia .09.2016 r., sygn. akt (x5)
6. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia .09.2017 r., sygn. akt (x5)
7. Odpis skargi (x4)