

**Kancelaria Radcy Prawnego**

**Paweł Gazda**

60-842 Poznań, ul. J.H. Dąbrowskiego 49/14a

tel/fax 61 843 53 33, 0604796612,

www.kancelariagazda.pl

e-mail: pgazdaradcprawny@vp.pl

---

Poznań, dnia 25.09.2017r.

Trybunał Konstytucyjny w Warszawie

ul. Jana Christiana Szucha 12a,

00-918 Warszawa

Skarżący: M S

adres do korespondencji

reprezentowana przez radcę prawnego

Pawła Gazdę prowadzącego Kancelarię

Radcy Prawnego ul. J. H Dąbrowskiego

49/14a 60-842 Poznań Nr wpisu na Listę

OIRP w Poznaniu Pz-2213

Skarga konstytucyjna

W imieniu M S z powołaniem się na udzielone pełnomocnictwo wnoszę na podstawie art. 79 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997r. (Dz.U. Nr 78, poz 483z późn zmianami.) skargę konstytucyjną i wskazuję na podstawie art. 48 § 1 pkt 1 Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 22 lipca 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1157) iż Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia .06.2017r. Sygn akt: doręczonym w dniu 13.08.2017r. orzekł ostatecznie o wolnościach i prawach określonych w

konstytucji.

Wnoszę o stwierdzenie iż:

I. art. 128 ust 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami ( Dz.U. Z 2010r. Nr 102, poz 651 ze zmian ( dalej ugn) jest niezgodny z:

a) art. 64 ust 1, 2, 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997r. ( Dz.U. Nr 78.poz 483), ( dalej konstytucja) w zw z Preambułą Konstytucji, art 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust 3, i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,

b) art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej zw z Preambułą Konstytucji, art 2, art. 31 ust. 3, i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,

c) art 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284), ( dalej konwencja OPCP) w zw z art. 64 ust 1, 2, 3 Konstytucji,

d) z preambułą Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej opublikowanej (Dz.Urz.UE 2016 C 202, str 389) ( dalej Karta Praw UE) w z art. 64 ust. 1, 2,3 Konstytucji,

e) art. 17 pkt 1 Karty Praw UE w zw z art. 64 ust 1, 2,3 Konstytucji,

f) art. 20 Karty Praw UE, w zw z art. 64 ust 1, 2,3 Konstytucji,

g) art. 21 pkt 1 Karty Praw UE w zw z art. 64 ust 1, 2,3 Konstytucji,

w zakresie w jakim uniemożliwia on dochodzenie odszkodowania za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust 1 lit e dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 4, poz. 17, dalej: "dekret PKWN")

-a tym samym narusza, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę naprawienia szkód wyrządzonych w czasie gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane, zasadę eliminacji pozaprawnych praktyk, zasadę ochrony własności i prawa dziedziczenia, zasadę przyznania słusznego odszkodowania za wywłaszczenie, zasadę równego traktowania przez władze publiczne, zasadę proporcjonalności, zasadę równej dla wszystkich ochrony własności i praw majątkowych, zasady nie dyskryminacji byłych właścicieli, zasady równej dla wszystkich ochrony prawa dziedziczenia oraz zasady ograniczenia własności w tylko w drodze ustawy i w sposób nienaruszający prawa własności, które to zasady wskazane są w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1,2, art. 64 ust. 1, 2, 3, w art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Europejskiej

Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Preambule Karty Praw UE oraz w jej art. 17 pkt 1, 20, 21 pkt 1.

II art. 129 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami ( Dz.U. Z 2010r. Nr 102, poz 651 ze zmian) jest niezgodny z :

a) art. 64 ust 1, 2, 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997r. ( Dz.U. Nr 78.poz 483), w zw z Preambułą Konstytucji, art 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,

b) art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej zw z Preambułą Konstytucji, art 2, art 31 ust. 3, i art. 32 ust 1 i 2 Konstytucji,

c) art 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284) w zw z art. 64 ust. 1, 2, 3 Konstytucji,

d) z preambułą Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej opublikowanej (Dz.Urz.UE 2016 C 202, str 389), w z art. 64 ust 1, 2,3 Konstytucji,

e) art. 17 pkt 1 Karty Praw UE w zw z art. 64 ust 1, 2,3 Konstytucji,

f) art. 20 Karty Praw UE, w zw z art. 64 ust 1, 2,3 Konstytucji,

g) art. 21 pkt 1 Karty Praw UE w zw z art. 64 ust 1, 2,3 Konstytucji,

w zakresie w jakim uniemożliwia on dochodzenie odszkodowania za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust 1 lit e dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 4, poz. 17, dalej: "dekret PKWN")

-a tym samym narusza, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę naprawienia szkód wyrządzonych w czasie gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane, zasadę eliminacji pozaprawnych praktyk, zasadę ochrony własności i prawa dziedziczenia, zasadę przyznania słusznego odszkodowania za wywłaszczenie, zasadę równego traktowania przez władze publiczne, zasadę proporcjonalności, zasadę równej dla wszystkich ochrony własności i praw majątkowych, zasadę nie dyskryminacji byłych właścicieli, zasady równej dla wszystkich ochrony prawa dziedziczenia oraz zasady ograniczenia własności w tylko w drodze ustawy i w sposób nienaruszający prawa własności, które to zasady wskazane są w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art 2, art. 21 ust 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust 1,2, art. 64 ust 1, 2, 3, w art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Preambule Karty Praw

UE oraz w jej art. 17 pkt 1, 20, 21 pkt 1.

III. art. 112 ust 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami ( Dz.U. Z 2010r. Nr 102, poz 651 ze zmian) jest niezgodny z :

a) art. 64 ust 1, 2, 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997r. ( Dz.U. Nr 78.poz 483), w zw z Preambułą Konstytucji, art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji,

b) art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej zw z Preambułą Konstytucji, art 2, art. 31 ust. 3 Konstytucji i art. 32 ust 1 i 2 Konstytucji,

c) art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284), w zw z art. 64 ust 1, 2, 3 Konstytucji,

d) z preambułą Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej opublikowanej (Dz.Urz.UE 2016 C 202, str 389), w z art. 64 ust 1, 2,3 Konstytucji,

e) art. 17 pkt 1 Karty Praw UE w zw z art. 64 ust 1, 2,3 Konstytucji,

f) art. 20 Karty Praw UE, w zw z art. 64 ust 1, 2,3 Konstytucji,

g) art. 21 pkt 1 Karty Praw UE w zw z art. 64 ust 1, 2,3 Konstytucji,

w zakresie w jakim uniemożliwia on dochodzenie odszkodowania za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust 1 lit e dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 4, poz. 17, dalej: "dekret PKWN")

-a tym samym narusza, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę naprawienia szkód wyrządzonych w czasie gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane, zasadę eliminacji pozaprawnych praktyk, zasadę ochrony własności i prawa dziedziczenia, zasadę przyznania słusznego odszkodowania za wywłaszczenie, zasadę równego traktowania przez władze publiczne, zasadę proporcjonalności, zasadę równej dla wszystkich ochrony własności i praw majątkowych, zasadę nie dyskryminacji byłych właścicieli, zasady równej dla wszystkich ochrony prawa dziedziczenia oraz zasady ograniczenia własności w tylko w drodze ustawy i w sposób nienaruszający prawa własności, które to zasady wskazane są w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art 2, art. 21 ust 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust 1,2, art. 64 ust 1, 2, 3, w art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Preambule Karty Praw UE oraz w jej art. 17 pkt 1, 20, 21 pkt 1.

Wnoszę zarazem o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Ponadto wnoszę o przyznanie skarżącej „przywileju indywidualnej korzyści” w przypadku uwzględnienia skargi, w celu wzruszenia orzeczenia wydanego na podstawie niekonstytucyjnego przepisu bez konieczności oczekiwania na ewentualne odroczone wejście wyroku Trybunału w życie.

### Uzasadnienie

1. Wyczerpanie drogi prawnej, odbiór ostatecznego orzeczenia.

Wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia .06.2017r. Sygn akt: oddalono skargę od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P w sprawie z dnia .05.2015r. oddalający skargę na decyzję Wojewody z dnia .10.2014r. . Sygn akt: odmawiającą przyznania odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość przejętą w ramach reformy rolnej.

Od Wyroku NSA w Warszawie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, co oznacza, iż wyrok jest ostateczny. Odpis orzeczenia wraz z uzasadnieniem został doręczony pełnomocnikowi skarżącej pismem z dnia 1.08.2017r. w dniu 13.08.2017r.

Zdaniem skarżącej zakwestionowane przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami naruszają, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę naprawienia szkód wyrządzonych w czasie gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane, zasadę eliminacji pozaprawnych praktyk, zasadę ochrony własności i prawa dziedziczenia, zasadę przyznania słusznego odszkodowania za wywłaszczenie, zasadę równego traktowania przez władze publiczne, zasadę proporcjonalności, zasadę równej dla wszystkich ochrony własności i praw majątkowych, zasady nie dyskryminacji byłych właścicieli, zasady równej dla wszystkich ochrony prawa dziedziczenia oraz zasady ograniczenia własności w tylko w drodze ustawy i w sposób nienaruszający prawa własności, które to zasady wskazane są w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1,2, art. 64 ust. 1, 2, 3, w art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Preambule Karty Praw UE oraz w jej art. 17 pkt 1, 20, 21 pkt 1. Wskutek bowiem rozumienia przepisów w sposób przewidziany przez NSA skarżąca została faktycznie pozbawiona własności nie uzyskując z tego tytułu sprawiedliwego odszkodowania.

## 2. Opis stanu faktycznego wraz z uzasadnieniem.

Skarżąca jest następcą prawnym właścicieli dawnego majątku T , który został przejęty na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 2 ust.1, lit. e dekretu z dnia 1 września 1944r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Przysługują jej prawa spadkowe po dawnych właścicielach potwierdzone postanowieniami sądów.

Skarżąca na podstawie art. 128 ust 1 i 129 ust. 5 pkt 3 ugn złożyła do Starosty Powiatowego w J wnioski o ustalenie i wypłatę odszkodowania za nieruchomości T przejętą na rzecz Skarbu Państwa na podstawie dekretu o reformie rolnej. Starosta odmówił wszczęcia postępowania. Stanowisko to zaakceptował Wojewoda Na skutek skargi skarżącej wyrokiem WSA w P w sprawie uchylono zaskarżone postanowienia. WSA w P w sprawie stanął na stanowisku, iż skarżącej należy się odszkodowanie za nieruchomości przejętą w ramach reformy rolnej.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy Starosta wydal decyzję odmowną utrzymaną mocy przez Wojewodę

Wsa w P w sprawie oddalił skargę a Nsa w sprawie oddalił skargę kasacyjną.

WSA w P w sprawie przyjął stanowisko i zgodził się z poglądem prawnym zbieżnym z poglądem prawnym skarżącej, iż obecne przepisy ugn pozwalają na domaganie się ustalenia i wypłaty odszkodowania za nieruchomości przejęte w ramach reformy rolnej."

W pierwszej kolejności skarżąca wskazuje, iż przedmiotem kontroli konstytucyjnej są przepisy powszechnie obowiązującej ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami ( Dz.U. Z 2010r.Nr 102, poz 651 ze zmianami.). Skarżąca nie domaga się zwrotu nieruchomości, lecz jedynie wypłaty odszkodowania. Znana też jest jej treść Postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2001 r. Sygn. SK 5/01. Postanowienie to nie odnosi się do ustawy ugn. Nie stoi zatem na przeszkodzie w zakresie merytorycznego rozpoznania skargi.

Wskazuję, iż naruszone konstytucyjnie prawa podmiotowe o których rozstrzygały orzekające w sprawie organy i sądy wynikające z wzorców kontroli przywołanych w skardze

to prawa podmiotowe określone w art. 64 ust 1,2,3 konstytucji tj. prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Prawo do równej ochrony własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. Prawo do ochrony własności i ochrony dziedziczenia, jak również prawo podmiotowe do uzyskania odszkodowania za wywłaszczenie tj. prawo podmiotowe określone w art. 21 ust 1 i 2 Konstytucji

W kwestii relacji art. 21 i 64 Konstytucji Trybunał wypowiedział się już we wczesnym orzecznictwie. W wyroku z 25 lutego 1999 r. (K 23/98) stwierdził, że norma wyrażona w art. 21 ust. 1 „należy do podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, co wynika z faktu zamieszczenia tego przepisu w rozdziale I konstytucji. [...] Zasady ustrojowe, takie jak ta wyrażona w art. 21 Konstytucji RP, spełniają kluczowe znaczenia w perspektywie poszukiwania wzorca konstytucyjnego w zakresie dotyczącym badania konstytucyjności kwestionowanych przepisów prawnych, o ile Konstytucja RP nie zawiera norm bardziej szczegółowych. W zakresie dotyczącym ochrony prawa własności oraz ograniczonych praw rzeczowych takie szczegółowe normy zawiera art. 64 konstytucji”. Jednocześnie TK przyjmuje, że „unormowanie art. 64 konstytucji w pewnych kierunkach powtarza, w innych – uzupełnia unormowanie przewidziane w art. 21” (K 2/98, K 23/98). W konsekwencji przyjętego stanowiska podstawową i samodzielną rolę jako wzorca kontroli konstytucyjności regulacji ingerujących w sferę prawa własności w orzecznictwie TK pełni art. 64 Konstytucji. Nie budzi jednak wątpliwości, że naruszenie norm bardziej szczegółowych wyrażonych w tym przepisie oznacza naruszenie także ogólniejszego art. 21 ust. 1. Niemniej o ile ten ostatni przepis może stanowić wzorzec kontroli abstrakcyjnej, o tyle nie może być – zdaniem TK. – bezpośrednią podstawą prawną roszczeń osób fizycznych i innych podmiotów prawa prywatnego w tym samoistną podstawą skargi konstytucyjnej. Niekiedy jednak skarżący odwołują się do art. 21 ust. 1 Konstytucji dla wzmocnienia swojej argumentacji Wyłączenie powyższe nie dotyczy jednak, jak powiedziano, ust. 2 art. 21, który może być samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej odnośnie do prawa do „słusznego” odszkodowania w przypadku wywłaszczenia

Zdaniem skarżącej jej poprzednicy prawni zostali pozbawieni własności w drodze wywłaszczenia. Tym samym należne jest jej słuszne odszkodowanie za odebrane prawo własności. Konstytucja chroni jej prawa podmiotowe tj. prawo do dziedziczenia jak i do ochrony własności i praw majątkowych. Pomimo tego organy administracji i sądy nie zastosowały tych przepisów konstytucji tj. art. 64 ust.1,2,3 oraz art 21 ust 1,2 i nie przyznały odszkodowania za utraconą przez spadkodawców skarżącej własność nieruchomości. Zdaniem skarżącej gdyby przepisy te były by zastosowane organy administracji bądź sądy przyznały by jej prawo do odszkodowania.

Skarżąca została pozbawiona przez organy państwa i Sądy prawa do słusznego

odszkodowania za wywłaszczoną na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości T Doszło zatem do przejęcia własności bez wypłaty odszkodowania. Naruszone zostały zatem jej prawa podmiotowe tj. prawo do słusznego odszkodowania, prawo do ochrony własności i innych praw majątkowych. Nadto organy te i sady naruszyły przepis art. 64 ust 1, 2, 3 Konstytucji Rzeczypospolitej w powiązaniu z Preambułą Konstytucji, art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. W preambule wpisano prawo podmiotowe w postaci zasady naprawienia szkód wyrządzonych w czasie gdy podstawowe wolności były w naszym kraju łamane. Pomimo zatem postanowienia TK SK 10/01 należy przyjąć, iż akurat w stosunku do skarżącej da się wywieść prawa podmiotowe już z samej preambuły. Także prawa podmiotowe wynikają z art. 2 konstytucji tj. prawo do naprawienia krzywd wyrządzonych w poprzednim ustroju, zasadę sprawiedliwości społecznej, bez poszanowania której nie może funkcjonować demokratyczne Państwa prawa. Także naruszono prawo podmiotowe skarżącej w postaci ograniczenia w możliwości dochodzenia swych praw ( art. 31 ust 3), prawo podmiotowe do równego traktowania oraz prawo podmiotowe zakazujące dyskryminacji. Zdaniem bowiem skarżącej dawnych właścicieli, którym odebrano nieruchomości w ramach reformy rolnej pozbawiono własności nie dając im w przeciwieństwie do różnych podmiotów, którym odebrano i odbiera się własność drogi do skutecznego dochodzenia odszkodowania. Czym naruszono zasadę równości oraz zakaz dyskryminacji. Jedynie bowiem dawni właściciele, którym odebrano własność w ramach reformy rolnej nie mogą dochodzić ustalenia odszkodowania na podstawie art. 128 ust 1 i art. 129 ust 5 pkt 3 ugn a możliwość taką mają różne podmioty, którym także w poprzednim ustroju odbierano własność na podstawie różnych ustaw.

W Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2014 r. I OSK 713/13 uznano, iż przepis art. 129 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.) stwarza możliwość zrealizowania obowiązku wypłaty odszkodowania w takich przypadkach, gdzie przewidziane przez akt normatywny będący, podstawą wywłaszczenia odszkodowanie nie zostało ustalone, a mamy do czynienia z wywłaszczeniem w rozumieniu obecnej Konstytucji oraz obecnie obowiązujących przepisów o wywłaszczaniu. Taka wykładnia omawianego przepisu pozostaje w zgodzie z konstytucyjną zasadą ochrony własności (art. 64 Konstytucji RP) i z zasadą wyrażoną w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP gwarantującą prawo do odszkodowania w przypadku wywłaszczenia. Jeżeli art. 129 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami odnosi się do stanów sprzed wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, to konsekwentnie należy przyjąć, że ustawodawca zobowiązał się do regulowania roszczeń także w przypadkach, gdy przed



1998 r. nastąpiło wywłaszczenie, a obecne przepisy przewidują ustalenie (i co za tym idzie wypłacenie) odszkodowania. Oznacza to, że prawo do odszkodowania, a także jego wysokość ustalane są na podstawie aktualnych przepisów.

W uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492), która wprowadzała do ustawy o gospodarce nieruchomościami możliwość uzyskania odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość bez ustalenia odszkodowania wskazano, że nowa regulacja dotyczy sytuacji „**gdy wywłaszczenie już nastąpiło, ale bez ustalenia odszkodowania lub gdy nieruchomość została przejęta na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego bez decyzji o wywłaszczeniu, np. z mocy prawa.**” W takich sytuacjach będzie wydawana odrębna decyzja tylko w sprawie odszkodowania (wywłaszczenie bowiem już nastąpiło), na co obecnie obowiązujące przepisy nie zezwalają. Propozycja ta pozwoli na rozwiązywanie konkretnych występujących problemów i umożliwi w ww. przypadkach realizację konstytucyjnej zasady słusznego odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości (zmiana 76 do art. 129) – Sejm RP IV kadencji, Nr druku: 1421. Z uzasadnienia projektu wynika zatem, że dokonana powyżej wykładnia art. 129 ust. 5 pkt 3 GospNierU jest zgodna także z podstawami aksjologicznymi wprowadzonych uregulowań prawnych, a Państwo w nowych realiach systemowych postanowiło wziąć na siebie ciężar związany z realizacją konstytucyjnej zasady prawa do słusznego odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości. Dotyczy to również stosunków prawnych zaistniałych pod rządami ustawy z 1958 r. i trwających po dziś dzień, ponieważ ustawa zmieniająca w tym zakresie nie zawierała żadnych postanowień intertemporalnych, co z przedstawionych powyżej wywodów nie ogranicza jej retrospektywnego działania, tym bardziej, że przedmiotowe uregulowanie miało służyć realizacji wartości konstytucyjnej, ocenianej jako ważniejsza od wywłaszczenia bez ustalenia odszkodowania. Kolejna zaś nowelizacja art. 129 ust. 5 GospNierU miała na celu rozszerzyć możliwość ustalenia odszkodowania odrębną decyzją również na stany faktyczne wywołane zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 220, poz. 1601 ze zm.).

Skarga kasacyjna została rozpoznana od Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Krakowie z dnia 30 listopada 2012 r. II SA/Kr 1298/12 w którym wskazano, iż **należało dojść do wniosku, że dla zastosowania art. 129 ust. 5 pkt 3 GospNierU, bez znaczenia jest, czy niewypłacenie odszkodowania za nieruchomość wywłaszczoną przed**

**wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami nastąpiło wbrew obowiązującym wówczas przepisom, czy też - jak w niniejszym przypadku - było z tymi przepisami zgodne.**

Stan faktyczny zaistniały w niniejszej sprawie odpowiada hipotezie art. 129 ust. 5 pkt 3 GospNierU, bowiem nastąpiło pozbawienie praw do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania, a obowiązujące obecnie przepisy przewidują jego ustalenie. Wymieniając te przepisy należy w pierwszej kolejności wskazać na art. 128 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym wywłaszczenie własności nieruchomości, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej odpowiadającym wartości tych praw. Przepis ten znajduje się w rozdziale 5 działu III ustawy, który zatytułowany jest "Odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości" i w całości reguluje sposób ustalania i wypłaty odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości. **Podstawowe znaczenie ma również konstytucyjna ochrona własności, przewidziana w art. 64 i art. 21 Konstytucji RP.** Przywoływany w cytowanym wyżej orzeczeniu ust. 2 art. 21 Konstytucji przewiduje, że "Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem". Z punktu widzenia rozstrzygnięcia niniejszej sprawy istotny jest również powoływany w skardze art. 1 protokołu 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, także dotyczący ochrony własności. Warto przytoczyć orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: "ETPC" lub "Trybunał") oraz Trybunału Konstytucyjnego wydane na tle powołanych wyżej przepisów. W wyroku z dnia 8 grudnia 2011 r., sygn. 35023/04 - Göbel v. Niemcy Trybunał wskazał: "Warunki wypłaty odszkodowania obowiązujące w danym ustawodawstwie krajowym mają duże znaczenie przy dokonywaniu oceny, czy zaskarżony środek zachowuje wymaganą sprawiedliwą równowagę, a zwłaszcza czy nie nakłada na skarżącego nieproporcjonalnego obciążenia. W związku z tym, (...) odebranie własności bez wypłaty odszkodowania o wysokości racjonalnie związanej z jej wartością zazwyczaj będzie stanowić nieproporcjonalną ingerencję, a zupełny brak odszkodowania może zostać uzasadniony na podstawie art. 1 Protokołu nr 1 jedynie w wyjątkowych okolicznościach. Na podobnym stanowisku ETPC stanął w wyroku z dnia 9 grudnia 1994 r., sygn. 13092/87 - Święte klasztory v. Grecja wskazując: "Warunki udzielenia zadośćuczynienia (za wywłaszczenie) w stosownych przepisach prawa krajowego są przedmiotem oceny, czy kwestionowany środek respektuje wymaganą sprawiedliwą równowagę i, przede wszystkim, czy nie nakłada na skarżącego nieproporcjonalnych obciążeń. W tym świetle zabór własności bez zapłaty odszkodowania racjonalnie powiązanego z wartością w normalnych warunkach będzie stanowiło nieproporcjonalne naruszenie, a zupełny brak odszkodowania może zostać uznany za uzasadniony w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1 jedynie w

wyjatkowych sytuacjach. Trybunał poszedł jeszcze dalej w wyrokach z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. 12278/03 - Padalevičius v. Litwa oraz z dnia 16 listopada 2004 r., sygn. 41673/98 - Brunerona v. Finlandia. W pierwszym z nich stwierdzono: "Osoba pozbawiona własności musi co do zasady uzyskać odszkodowanie, które w sposób rozsądny odpowiada wartości utraconej własności, nawet jeżeli uzasadnione prawnie cele interesu publicznego mogą wymagać zwrotu w wysokości mniejszej niż jej pełna wartość rynkowa". W drugim z powołanych orzeczeń wskazano zaś: "(...) odebranie własności bez zapłaty kwoty rozsądnie odpowiadającej wartości odebranej własności będzie w normalnych okolicznościach stanowiło nieproporcjonalną ingerencję i nie może być usprawiedliwione na podstawie art. 1 Protokołu nr 1".

Z kolei Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99 (OTK 2000/2/60) stwierdził: "realizacja celu publicznego oraz zagwarantowanie słusznego odszkodowania stanowią niezbędne przesłanki konstytucyjnej dopuszczalności każdego wywłaszczenia. (...) Wymóg słusznego odszkodowania formułuje expressis verbis art. 21 ust. 2 konstytucji. Zagwarantowanie słusznego odszkodowania stanowi niewątpliwie jeden z czynników determinujących ocenę stopnia uciążliwości wynikającej z pozbawienia własności. Tak więc ewentualne niedopełnienie wymogu właściwego (słusznego) odszkodowania powinno być traktowane jako naruszenie art. 21 ust. 2 konstytucji". Wprawdzie ani Konstytucja, ani wymieniony protokół nie mają bezpośredniego zastosowania do stanów faktycznych, które miały miejsce przed ich wejściem w życie, jednakże ze względu na rangę tych przepisów oraz ich usytuowanie na samym szczycie w hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP) należy uwzględnić je dokonując obecnie wykładni art. 129 ust. 5 pkt 3 GospNierU. **Powołany przepis - jak już wcześniej wskazano - w żaden sposób nie rozróżnia sytuacji, w których wywłaszczenie bez odszkodowania nastąpiło zgodnie z obowiązującym w dacie wywłaszczenia prawem, bądź też stanowiło naruszenie tego prawa.** Rozróżnienie sytuacji prawnej takich podmiotów mogłoby znajdować oparcie wyłącznie w przepisach prawa procesowego przewidujących zakaz ponownego orzekania w sprawie już wcześniej rozstrzygniętej decyzją ostateczną. **W ocenie Sądu takie rozróżnienie nie byłoby jednak właściwe, skoro nastąpiła w sprawie na tyle istotna zmiana stanu prawnego, że w istocie mamy do czynienia z nową sprawą administracyjną.** Wywłaszczenie nieruchomości jako najdalej idąca ingerencja władzy państwowej w prawa majątkowe jednostki, która zezwala państwu na jednostronne i władcze odebranie podmiotowi prawa cywilnego własności nieruchomości, powinna podlegać szczególnym ograniczeniom - również w zakresie wynagrodzenia powstałej w ten sposób szkody. **Przepis art. 8 ust. 7 ustawy z 1958 r., zezwalający na odebranie własności nieruchomości bez odszkodowania jest tak dalece**

sprzeczny z obowiązującym obecnie porządkiem prawnym, że istnienie orzeczenia organu administracji powołującego się na ten przepis nie może stać na przeszkodzie orzeczeniu o odszkodowaniu na podstawie obecnie obowiązujących przepisów, w szczególności art. 129 ust. 5 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. (tak też Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Gdańsku z dnia 8 czerwca 2016 r. II SA/Gd 123/16 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Gdańsku z dnia 23 marca 2016 r. II SA/Gd 648/15

W Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Bydgoszczy z dnia 19 stycznia 2016 r. II SA/Bd 1259/15 wskazano, iż w niniejszej sprawie stan prawny wywołany bezpłatnym odstąpieniem przez spadkodawcę skarżącą, aktami notarialnymi z dnia (...) i (...), sporządzonymi w oparciu o przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 1948 r., na własność Skarbu Państwa części nieruchomości stanowiącej (...) działek w obrębie nr (...), o łącznej powierzchni (...) ha, przeznaczonych w planie zagospodarowania przestrzennego pod ulice oraz (...) działek o łącznej powierzchni (...) ha przeznaczonych na cele przyszłej polityki terenowej trwa nadal, ponieważ skutki tych działań mają miejsce do dnia dzisiejszego, a polegają na pozbawieniu prawa własności ww. gruntów bez ustalenia z tego tytułu odszkodowania. To natomiast, zgodnie z poczynionymi powyżej uwagami, oznacza konieczność ustalenia odszkodowania w oparciu o reguły wyrażone w obecnie obowiązujących przepisach prawa. Takie reguły zostały wprost określone w art. 129 ust. 5 pkt 3 ugn. Wynika z nich obowiązek wydania odrębnej decyzji o odszkodowaniu w sytuacji pozbawienia prawa do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania, gdy obowiązujące przepisy przewidują jego ustalenie. W świetle obowiązujących przepisów wywłaszczenie dopuszczalne jest tylko za odszkodowaniem. Stanowi o tym wprost art. 128 ust. 1 ugn i art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Z powyższego wynika zatem, że norma wyrażona w art. 129 ust. 5 pkt 3 ugn może mieć zastosowania i tym samym stanowić podstawę do wypłaty w drodze decyzji odszkodowania, w sytuacji pozbawienia prawa do nieruchomości bez odszkodowania, mającego miejsce przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Na marginesie wymaga również zaznaczyć, że przepisy rozdziału 6 Dział III ugn, do których odwołał się ustawodawca w art. 216 ugn, dotyczą zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, a nie odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość. Odnosząc się do kwestii możliwości wydania decyzji o odszkodowaniu w sytuacji, gdy pozbawienie przed dniem 1 stycznia 1998 r. prawa do nieruchomości **bez odszkodowania stanowiło działanie zgodne z obowiązującym wówczas prawem** Sąd orzekający stwierdza, iż celem przepisu art. 129 ust. 5 pkt 3 ugn jest umożliwienie otrzymania odszkodowania w przypadku pozbawienia prawa do nieruchomości bez ustalenia

odszkodowania, gdy obowiązujące przepisy przewidują jego ustalenie. Przepis ten w żaden sposób nie uzależnia przyznania odszkodowania od tego, czy pozbawienie prawa do nieruchomości bez odszkodowania stanowiło działanie zgodne z obowiązującym wówczas prawem, czy też nie. Powody i przesłanki pozbawienia praw do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania mogą być wynikiem różnych działań, niemniej w tym zakresie **brak jest podstaw do różnicowania sytuacji prawnej podmiotów, które nie otrzymały odszkodowania pomimo pozbawienia ich prawa własności.** Warunkiem przyznania odszkodowania na podstawie art. 129 ust. 5 pkt 3 ugn nie jest wymóg, aby było ono przewidziane w przepisach stanowiących podstawę pozbawienia praw do nieruchomości, tylko aby obowiązujące (obecnie) przepisy takie odszkodowanie przewidywały (ochroną przewidziana w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP i art. 128 ugn). Dla zastosowania art. 129 ust. 5 pkt 3 ugn **bez znaczenia jest więc to,** czy niewypłacenie odszkodowania za nieruchomość wywłaszczoną przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami nastąpiło wbrew obowiązującym wówczas przepisom, czy też - jak w niniejszym przypadku - **było z tymi przepisami zgodne.** Przepis art. 129 ust. 5 pkt 3 ugn nie rozróżnia bowiem sytuacji, w których wywłaszczenie bez odszkodowania nastąpiło zgodnie z obowiązującym w dacie wywłaszczenia prawem, bądź też stanowiło naruszenie tego prawa. W świetle powyższego Sąd nie podzielił stanowiska orzekających w sprawie organów o zasadności umorzenia postępowania w sprawie z uwagi na brak materialnoprawnej podstawy do orzekania w przedmiocie zgłoszonego wniosku o ustalenie odszkodowania. Podstawę tę bowiem w okolicznościach przedmiotowej sprawy stanowił omówiony przepis art. 129 ust. 5 pkt 3 ugn analizowany w związku z treścią art. 128 ust. 1 ugn i art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, a także art. 2 i art. 64 Konstytucji RP oraz art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonego w dniu 20 marca 1952 r.

W Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Warszawie z dnia 4 grudnia 2015 r. IV SA/Wa 2240/15 uznano, iż co do zasady, należy zgodzić się z argumentacją skargi, że art. 129 ust. 5 pkt 3 GospNierU stwarza możliwość zrealizowania obowiązku wypłaty odszkodowania w takich przypadkach, gdzie przewidziane przez akt normatywny będący, podstawą wywłaszczenia odszkodowanie nie zostało ustalone, a mamy do czynienia z wywłaszczeniem w rozumieniu obecnej Konstytucji oraz obecnie obowiązujących przepisów o wywłaszczaniu. Artykuł 129 ust. 5 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami może więc stanowić samoistną podstawą do ustalenia odszkodowania w niniejszej sprawie. Jego zastosowanie wymaga jednak wcześniejszego ustalenia przez Organ, że działka ew. nr (...) (obejmująca obecnie działki ew. nr (...) i (...) z obrębu (...)) przeszła w 1987 r. z mocy prawa na

własność Państwa. Potwierdzenie tego faktu prowadziło do przyjęcia, że skutki decyzji podziałowej z 1987 r. trwają do dziś, a dawnym właścicielom działki nr (...) nie zostało przyznane żadne odszkodowanie... „, Przejęcie nieruchomości następowało z mocy prawa z chwilą, gdy decyzja administracyjna o zatwierdzeniu podziału nieruchomości stała się ostateczna. Przejęcie własności wydzielonych działek gruntu pod nowe ulice nie było zatem przedmiotem zatwierdzenia decyzją podziałową, bądź przedmiotem orzeczenia sądowego, lecz skutkiem prawnym zatwierdzenia podziału nieruchomości. Ostateczność decyzji administracyjnej o zatwierdzeniu podziału nieruchomości i prawomocność orzeczenia sądowego konkretyzowały moment, w którym następowało przejęcie działki wydzielonej pod ulicę na własność państwa, o którym to przejęciu zdecydował ustawodawca w art. 10 ust. 5 u.g.g.w.n. (tak M. Wolanin, Nacjonalizacja działek drogowych przy podziale nieruchomości, cz. III, Nieruchomości 2008, Nr 12, Legalis). Pas gruntu wydzielony pod budowę ulicy przechodzi na własność gminy z mocy prawa z chwilą, gdy decyzja zatwierdzająca projekt podziału staje się ostateczna. W decyzji tej nie powinno się zamieszczać specjalnego orzeczenia o przejściu własności (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 1 września 1993 r., sygn. akt III CZP 84/93, LEX nr 5383 oraz E. Drozd, Z. Truskiewicz, Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz, Kraków 1995, str. 83)”. ...„Ustalenie, że przedmiotowa działka nr (...) przeszła z mocy prawa na własność Państwa, winno skutkować ustaleniem i przyznaniem odszkodowania za ten grunt, na podstawie art. 129 ust. 5 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. „W ocenie Sądu, trafnie nawiązali też Skarżący do wyroku z dnia 6 listopada 2007 r. (skarga Nr 22531/05, LEX nr 318591), wydanego w sprawie Bugajny i inni przeciwko Polsce. Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu przyznał wówczas zadośćuczynienie pieniężne w sprawie, w której odmówiono stronie ustalenia w trybie art. 98 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami odszkodowania za grunt wydzielony pod drogi. W ocenie Trybunału, przeznaczenie w decyzji podziałowej prywatnej działki pod drogę (w sytuacji braku odjęcia jej własności) istotnie ograniczało właściciela w korzystaniu z nieruchomości, a zatem oznaczało pozbawienie posiadania w rozumieniu art. 1 Pierwszego Protokołu do Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Jak wyjaśniono, drogi połączone z siecią dróg publicznych, które służą zarówno mieszkańcom wybudowanych tam osiedli, jak i ogółowi użytkowników, są drogami publicznymi. Dla oceny statusu prawnego nieruchomości wydzielonej pod drogę podstawowe znaczenie ma, w ocenie Trybunału, nie jej administracyjna kwalifikacja, ale zasady jej użytkowania oraz dostępność. W takiej sytuacji właścicielowi pozbawionemu swojego władztwa na rzecz podmiotu publicznego przysługuje stosowne odszkodowanie. W doktrynie podnoszono, że ETPC w powołanym wyroku przesądził, że określone drogi mogą być uznane za drogi publiczne de facto z uwagi na ich funkcję oraz dostępność.

niezależnie od formalnego zaklasyfikowania danej drogi jako publicznej bądź wyłącznie wewnętrznej (por. P. Daniel, Odszkodowanie za nieruchomości wydzielone pod drogi wewnętrzne, *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* 2013/6, str. 41).

Pogląd dominujący w orzecznictwie sądów administracyjnych prowadzi do wniosku, iż samodzielną podstawą wypłaty odszkodowania za nieruchomość stanowiącą drogę wewnętrzną, spełniającą przesłanki zawarte w wyroku w sprawie Bugajny jest art. 98 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przy czym dokonując jego wykładni należy uwzględnić właśnie wytyczne zawarte w przedmiotowym wyroku (tak między innymi wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 listopada 2012 r., sygn. akt I OSK 1384/11).

W Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 września 2015 r. I OSK 90/14 wskazano, iż analiza brzmienia tego przepisu prowadzi do wniosku, że stanowi on podstawę do przyznania odszkodowania przez organ publiczny za wywłaszczenie lub przejęcie z mocy prawa już dokonane, oznacza to tym samym, że może być stosowany do spraw zaszłych, na zasadzie działania ustawy nowej w odniesieniu do stanów faktycznych sprzed jej wejścia w życie, bez narażania innych wartości konstytucyjnych. Odmienna, od przyjętej w tej sprawie, interpretacja wspomnianego przepisu stałaby w sprzeczności z konstytucyjną zasadą ochrony własności (art. 64 Konstytucji) a przede wszystkim z zasadą wyrażoną w art. 21 ust. 2 Konstytucji, gwarantującą prawo do odszkodowania w przypadku wywłaszczenia. Zwrócić także trzeba uwagę, że brak przyznania odszkodowania za pozbawienie własności pozostawałby w sprzeczności z art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonego w dniu 20 marca 1952 r. a ratyfikowanego przez Polskę w dniu 10 października 1994 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 26, poz. 175), który podkreśla konieczność utrzymywania uzasadnionego prawnie zaufania obywateli do Państwa i prawa pochodzącego od Państwa, jako elementu składającego się na zasadę praworządności i zobowiązującego władze do eliminowania dysfunkcyjnych regulacji z systemu prawnego i naprawiania pozaprawnych praktyk. „W okolicznościach niniejszej sprawy oznacza to konieczność ustalenia odszkodowania wedle reguł uwzględniających obecnie obowiązujące przepisy, ponieważ niewątpliwie skutki ww. decyzji Prezydium MRN w Rzeszowie z (...) stycznia 1970 r. trwają po dziś dzień –właściciele są pozbawieni prawa własności i nie zostało im przyznane odszkodowanie z tego tytułu. Wynika to z tego, że odszkodowanie za wywłaszczone działki nie zostało ustalone. Nie można zatem przyjąć, że uprawnienie wynikające z art. 129 ust. 5 GospNierU zostało skonsumowane wcześniej w wyniku ww. decyzji Prezydium skutkującej przejęciem części nieruchomości z mocy prawa bez odszkodowania. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego o zarzucanej błędnej wykładni art.

129 ust. 5 pkt 3 GospNierU nie może świadczyć wskazanie w podanym art. 11 ustawy z 22 maja 1958 r. że za przejęte nieruchomości odszkodowanie nie przysługuje. Zgodnie z treścią art. 129 ust. 5 pkt 3 GospNierU starosta wydaje odrębną decyzję o odszkodowaniu gdy nastąpiło pozbawienie praw do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania, a obowiązujące przepisy przewidują jego ustalenie. Powody pozbawienia praw do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania mogą być wynikiem różnych działań, w których mieści się także wydanie decyzji skutkującej przejęciem nieruchomości na rzecz Państwa bez odszkodowania z mocy prawa, jakie przewidywał art. 11 ustawy z 22 maja 1958 r. W tym zakresie brak jest podstaw do różnicowania sytuacji prawnej podmiotów, które objęte były dyspozycją art. 11 ww. ustawy, od innych podmiotów, które powinny otrzymać odszkodowanie na podstawie obowiązujących przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami np. na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz.U. z 1961 r. Nr 18, poz. 94) zgodnie z którym wywłaszczenie następowało za odszkodowaniem, ale które z różnych względów zostały pozbawione prawa do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania. Zatem z uwagi na wyniki wykładni językowej i celowościowej (funkcjonalnej) ww. uregulowania (art. 129 ust. 5 pkt 3 GospNierU) brak jest podstaw do przyjęcia stanowisk prezentowanych przez skarżących kasacyjnie. Przedstawione stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęto, wydaje się w przeważającym orzecznictwie, między innymi w wyrokach NSA z dnia 19 listopada 2014 r. sygn. akt I OSK 713/13, z dnia 1 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 1854/11, z dnia 23 stycznia 2013 r. sygn. akt I OSK 147/13 i z dnia z dnia 21 grudnia 2009 r. sygn. akt I OSK 1111/08, I OSK 397/11.

W świetle powyższego należy wskazać, na zasadność złożonej skargi. Orzecznictwo przyjmuje bowiem, iż konieczne jest orzeczenie o odszkodowaniu gdy np. zawarto akt notarialny, gdy ustawa wprost wskazywała, iż przejęcie następuje bez odszkodowania, gdy dochodzi do różnego typu ograniczania własności drodze czynności faktycznych, gdy nieruchomość jest przejmowana z mocy prawa. W tych sytuacjach należy w dniu dzisiejszym orzekać o odszkodowaniu albowiem normy konstytucyjne i europejskie nakazują wypłatę odszkodowania. Skoro skarżąca także utraciła własność i nie toczyło się żadne postępowanie o odszkodowanie, mamy do czynienia z nową sprawą administracyjną, to tym samym należy stosować nowe przepisy prawne, które obowiązują w dniu dzisiejszym a te przepisy jednoznacznie wskazują, iż każde pozbawienie własności wiąże się z odszkodowaniem.

Art 31 ust 3 i art 32 ust 1 i 2 może być nawet samodzielnym wzorcem kontroli. W skardze zostały one dodatkowo powiązane z prawem podmiotowym w postaci ochrony własności z art 64 ust. 1,2,3 oraz art 21 ust 2.



To już jak uznał TK w postanowieniu Ts 232/16 było wystarczające do przyjęcia skargi do rozpoznania.

Nadto należy wskazać na treść art. 1 pierwszego Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284), z preambułą Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej opublikowanej (Dz.Urz.UE 2016 C 202, str 389), art. 17 pkt 1 Karty Praw UE, art. 20 Karty Praw UE, art. 21 pkt 1 Karty Praw UE. Wszystkie te uregulowania prawne podobnie jak normy konstytucji wskazane w skardze chronią prawa podmiotowe tj. prawo do własności, prawo do odziedziczonego majątku, prawo do słusznego uczciwego odszkodowania za pozbawienie własności, prawo do równego traktowania, prawo do ochrony przed dyskryminacją.

Zdaniem skarżącej gdyby organy i Sądy orzekające w jej sprawie zastosowały się do powyższej argumentacji nie naruszyły by wskazanych praw podmiotowych. Sądy te stosując z mocy art. 8 ust 2 Konstytucji jej przepisy jak również przepisy europejskie doszły widocznie do wniosku, iż nie naruszone zostaną jej prawa w przypadku oddalenia wniosku. Zdaniem skarżącej było to nieuzasadnione i niezgodne z normami konstytucji i prawa europejskiego. Tym samym naruszone zostały jej prawa podmiotowe co skutkowało koniecznością złożenia skargi konstytucyjnej. Skarżącą pozbawiono jej praw podmiotowych poprzez nie przyznanie słusznego odszkodowania za utraconą własność.

Nadto art. 112 ust 2, art. 128 ust 1, art 129 ust 5 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami ( Dz.U. Z 2010r. Nr 102, poz 651) naruszają prawa podmiotowe określone w art. 64 ust 1,2,3 konstytucji tj. prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, jak również prawo podmiotowe do uzyskania słusznego odszkodowania za wywłaszczenie tj. prawo podmiotowe określone w art. 21 ust 1 i 2 Konstytucji, o ile uznajemy, iż na ich podstawie nie można ubiegać się o odszkodowanie za wywłaszczenie.

Przepisy te naruszają także art. 31 ust. 3 i art. 32 ust 1 i 2 chroniące prawo podmiotowe tj. zakazujące dyskryminacji i nakazujące w równy sposób traktować wszystkich obywateli.

Nadto zdaniem skarżącej przepisy te naruszają ich prawa podmiotowe wynikające art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw

Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284), z preambułą Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej opublikowanej (Dz.Urz.UE 2016 C 202, str 389), art. 17 pkt 1 Karty Praw UE, art. 20 Karty Praw UE, art. 21 pkt 1 Karty Praw UE. Wszystkie te uregulowania prawne podobnie jak normy konstytucji wskazane w skardze chronią prawa podmiotowe tj. prawo do własności, prawo do odziedziczonego majątku, prawo do słusznego uczciwego odszkodowania za pozbawienie własności, prawo do równego traktowania, prawo do ochrony przed dyskryminacją. Tymczasem wskutek działania organów i sądów także te uregulowania międzynarodowe uległy naruszeniu.

To wszystko spowodowało, iż skarżącą pozbawiono jej praw podmiotowych poprzez nie przyznanie słusznego odszkodowania za utraconą własność. Pomimo utraty nieruchomości nie otrzymała ona za nią odszkodowania, pomimo tego, iż każdy kto został pozbawiony własności przez Państwo ma prawo do odszkodowania. Wskutek działania organów i Sądów skarżąca została pozbawiona tego prawa co w sposób oczywisty jest sprzeczne z normami konstytucji.

Zgodnie art. 2 ust. 1. Dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (dalej dekret o reformie rolnej) na cele reformy rolnej przeznaczone będą nieruchomości ziemskie:

- a) stanowiące własność Skarbu Państwa z jakiegokolwiek tytułu,
- b) będące własnością obywateli Rzeszy Niemieckiej, nie-Polaków i obywateli polskich narodowości niemieckiej,
- c) będące własnością osób skazanych prawomocnie za zdradę stanu, za dezercję lub uchylanie się od służby wojskowej, za pomoc udzieloną okupantom ze szkodą dla Państwa lub miejscowej ludności, względnie za inne przestępstwa, przewidziane w dekrecie Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 31 sierpnia 1944 r. (Dz. U. R. P. Nr 4, poz. 16) oraz w dekrecie Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 30 października 1944 r. o ochronie Państwa (Dz. U. R. P. Nr 10, poz. 50),
- d) skonfiskowane z jakichkolwiek innych prawnych przyczyn,
- e) <sup>(1)</sup> stanowiące własność albo współwłasność osób fizycznych lub prawnych, jeżeli ich rozmiar łączny przekracza bądź 100 ha powierzchni ogólnej, bądź 50 ha użytków rolnych, a na terenie województw poznańskiego, pomorskiego i śląskiego, jeśli ich rozmiar łączny przekracza 100 ha powierzchni ogólnej, niezależnie od wielkości użytków rolnych tej powierzchni.

Tym samym właściciele ziemskich, o których mowa w ustępie „e” zrównano z sytuacją

podmiotów z ustępu b,c. Pozbawiono ich swych siedzib rodowych, wyrzucając z domu nie dając niczego w zamian. Z wielkiego właściciela ziemskiego zrobiono bezdomnego, kompletnego biedaka, który musiał sam zadbać o jakieś mieszkanie dla siebie i swej rodziny, jak również o środki na życie, wobec pozbawienia go dochodów z gospodarstwa rolnego. W ówczesnym ustroju nie było możliwe kwestionowanie czynności Państwa na co wielokrotnie wskazywano w obecnym orzecznictwie w zakresie np. zawieszenia wymiaru sprawiedliwości. (Uchwała SN III CZP 30/07).

**Tekst pierwotny art. 19 dekretu o reformie rolnej z daty przejścia własności na rzecz Skarbu Państwa stanowił, iż „wywłaszczeni właściciele” lub współwłaściciele nieruchomości ziemskich wymienionych w art. 2 część 1-sza lit. e mogą otrzymać samodzielne gospodarstwa rolne poza obrębem wywłaszczonego majątku w ramach niniejszego dekretu, względnie jeśli z tego prawa nie skorzystają, będzie wypłacone im zaopatrzenie miesięczne w wysokości uposażenia urzędnika państwowego VI grupy. Zaopatrzenie wymienione w części 1 art. 19 może być podwyższone przez Kierownika Resortu Rolnictwa i Reform Rolnych dla tych właścicieli lub współwłaścicieli, którzy się zasłużyli w walce z okupantem lub szczególnie ucierpieli od okupanta.** Niektórzy byli właściciele takie uposażenie otrzymali. ( źródła archiwalne to potwierdzają.)

Treść tego przepisu uległa modyfikacji z dniem 19.01.1945r. i treść powtórzono w art 17. Oznacza to tym samym, iż ustawodawca uchwalając dekret o reformie rolnej przesądził o tym, iż byli właściciele są osobami wywłaszczonymi. Oznacza to tym samym obowiązek traktowania ich jako podmiotów wywłaszczonych.

Zdaniem skarżącej przejęcie nieruchomości w trybie dekretu o reformie rolnej było wywłaszczeniem byłego właściciela, a formą wywłaszczenia był akt prawny a nie decyzja administracyjna. Skutek jednakże jest zawsze ten sam, co zdaniem skarżącej nie może różnicować dwóch podmiotów, jednego któremu odebrano nieruchomości w trybie aktu prawnego, a drugiego któremu odebrano nieruchomości w drodze decyzji. Naruszałoby to niewątpliwie konstytucyjną zasadę równości. Każde bowiem odjęcie własności czy też nawet jej ograniczenie zarówno dzisiaj jak i nawet w poprzednim ustroju jest klasyfikowane jako wywłaszczenie.

Należy tutaj przytoczyć orzecznictwo dotyczące możliwości ubiegania się o zwrot nieruchomości, które dotyczyło rozróżnienia sytuacji podmiotu, wywłaszczonego w drodze decyzji administracyjnej z sytuacją podmiotu, który przeniósł własność nieruchomości w drodze umowy cywilnoprawnej. Orzecznictwo administracyjne jednolicie nie rozróżnia tych dwóch kategorii z tego tylko tytułu, iż jednemu zabrano nieruchomości w drodze decyzji a drugiemu

w drodze umowy. Zgodnie przyjmuje się, iż osoba, która sprzedała nieruchomość w drodze umowy cywilnej Skarbowi Państwa może ubiegać się o jej zwrot jeśli cel wywłaszczenia nie został zrealizowany. Nadto Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą a nawet możliwe jest unieważnienie umowy sprzedaży zawartej przez Skarb Państwa z osobą trzecią bez zawiadomienia byłego właściciela, który sprzedał nieruchomość Skarbowi Państwa aktem notarialnym. Orzecznictwo w tym zakresie oparte jest na art. 136 ugn i przepisach poprzednich ustaw, które przewidywały także obowiązek zwrotu nieruchomości nie wykorzystanej na cel publiczny i zakaz rozporządzania taką nieruchomością na rzecz osób trzecich.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 grudnia 2009 r. I OSK 1136/08 1 „jeśli nieruchomość została nabyta przez Skarb Państwa w drodze umowy cywilnoprawnej w związku z realizacją celu publicznego, to objęta jest hipotezą normy prawnej z art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. 2. Nie można dokonywać takiej wykładni przepisu art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n., w wyniku której następuje różnicowanie sytuacji prawnej jednostek, którym wywłaszczono nieruchomość w drodze decyzji administracyjnej i tym, którzy przenieśli własność nieruchomości w drodze umowy cywilnoprawnej będącej następstwem przeznaczenia tej nieruchomości na cele wywłaszczeniowe w związku z realizacją celu publicznego.

Także Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 października 2009 r. I OSK 37/09 wskazano, iż, przepis art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. nie wprowadza - tak jak w przepisie art. 216 ust. 2 pkt 1 i 2 tej ustawy- ograniczenia podstawami prawnymi nabycia nieruchomości. Oznacza to, że zakresem swym obejmuje on nie tylko formę administracyjną nabycia nieruchomości w wyniku wydania decyzji o wywłaszczeniu, ale też i formę cywilnoprawną - formę umowy.

2. Hipotezą art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. nie są objęte tylko te sytuacje prawne i faktyczne nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości, w których umowa cywilnoprawna zawarta została bez żadnego związku z celami wywłaszczenia nieruchomości na określony cel publiczny.

Jak uznano w Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 lipca 2007 r. I SA/Wa 651/07 1. Pojęcie "nieruchomość wywłaszczona" obejmuje nieruchomości wywłaszczone w trybie wszystkich dekretów i ustaw wywłaszczeniowych. Interpretując to pojęcie, należy sięgnąć dodatkowo do art. 216 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.), który rozszerza to pojęcie na nieruchomości przejęte na podstawie innych tytułów. Przykładowo wskazać można na tryb nabywania nieruchomości położonych w granicach gruntów - ustalanych na podstawie

miejscowych planów szczegółowych zagospodarowania przestrzennego - przeznaczonych pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne. Zgodnie z art. 16 ust 3 ustalenia planu zagospodarowania (...) stanowią podstawę podjęcia czynności związanych z nabyciem przez Państwo, w drodze umowy bądź wywłaszczenia, własności oraz użytkowania wieczystego nieruchomości położonych na gruntach przeznaczonych pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne (...).

Jak uznano w uzasadnieniu Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 czerwca 2010 r. I OSK 1114/09 *LEX nr 706824*, zdaniem składu orzekającego hipotezą art. 216 ust. 2 pkt 3 powyższej ustawy o gospodarce nieruchomościami nie są objęte tylko te sytuacje prawne i faktyczne nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości, w których umowa cywilnoprawna zawarta została bez żadnego związku z celem wywłaszczenia nieruchomości na określony cel publiczny. W rozpoznawanej sprawie wystąpiła odmienna sytuacja prawna i faktyczna. **Przed zawarciem aktu notarialnego nastąpiło wydanie zewnętrznego aktu administracyjnego czyli władcze jej rozstrzygnięcie przez właściwy organ administracji państwowej, jako niezbędny warunek zawarcia przedmiotowej umowy cywilnoprawnej w formie aktu notarialnego.** Decyzją administracyjną z dnia (...) czerwca 1984 r., nr (...)Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Architektury Urzędu Dzielnicy K. zatwierdzono plan realizacyjny budowy zajezdni autobusowej, przy ulicy (...) w K., między innymi na części nieruchomości, objętej przedmiotowym wnioskiem. W § III aktu notarialnego z dnia (...) czerwca 1986 r. **wskazano powyższą decyzję jako kaucę tej czynności prawnej zgodnie z art.158k.c.** W § VI ww. aktu notarialnego strony oświadczyły, że przedmiotową umowę sprzedaży nieruchomości zawarto w trybie art. 8 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości. Oznacza to, że Skarb Państwa nabył przedmiotową nieruchomość na podstawie cyt. ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, w świetle dyspozycji art. 216 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgoda właściciela dotyczyła tylko nabycia nieruchomości w ramach procedury ustawowej, której celem byłoby oczywiście jej wywłaszczenie w przypadku braku zgody właściciela (art. 4 pkt 3b/ ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Szczegółowe rozstrzygnięcie tego zagadnienia uzasadniono w Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 28 października 2008 r. II SA/Lu 370/08, w którym stwierdzono, iż wykładnia tego przepisu powinna rozstrzygnąć wyniki pomiędzy stronami spór, czy treść przepisu obejmuje nabycie przez Skarb Państwa nieruchomości na podstawie umowy kupna-sprzedaży, dokonanej w formie aktu notarialnego w okresie obowiązywania ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. „Rzeczą bezsporną w przedmiotowej sprawie jest, iż działka nr x położna w L. przy ul. B., o której zwrot ubiega się Jan

K. została przez niego sprzedana Skarbowi Państwa w formie umowy cywilnoprawnej w dniu 2 lutego 1989 r., a zatem w czasie obowiązywania ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Do rozstrzygnięcia pozostaje zatem kwestia podstawy nabycia przedmiotowej nieruchomości. Jednakże ustalenie, czy nieruchomość została nabyta na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości czy tylko w okresie jej obowiązywania wymaga odniesienia się do unormowań tej ustawy obowiązujących w dacie nabycia nieruchomości. Wskazać zatem należy, iż ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w dacie zawarcia umowy sprzedaży przewidywała kilka możliwości przejścia własności nieruchomości niestanowiących własności państwowej na rzecz skarbu Państwa.

Także w uzasadnieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 kwietnia 2009 r. II SA/Kr 210/09 *LEX nr 536027*, zdaniem składu orzekającego w tej sprawie hipotezą art. 216 ust 2 pkt 3 powyższej ustawy o gospodarce nieruchomościami nie są objęte tylko te sytuacje prawne i faktyczne nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości, w których umowa cywilnoprawna zawarta została bez żadnego związku z celem wywłaszczenia nieruchomości na określony cel publiczny. Byłaby to bowiem umowa zawarta wyłącznie w okresie obowiązywania cyt. ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości lecz nie na jej podstawie. Natomiast w tej sprawie wystąpiła odmienna sytuacja prawna i faktyczna. Wynika to z tego, że przed zawarciem aktu notarialnego nastąpiło wydanie zewnętrznego aktu administracyjnego czyli władcze jej rozstrzygnięcie przez właściwy organ administracji państwowej, jako niezbędny warunek zawarcia przedmiotowej umowy cywilnoprawnej w formie aktu notarialnego. **Decyzją administracyjną** z dnia (...) 1984 r., nr (...) Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Architektury Urzędu Dzielnicy K. **zatwierdzono plan realizacyjny** budowy zajezdni autobusowej, przy ulicy (...) w K., między innymi na części nieruchomości, objętej przedmiotowym wnioskiem. W § III aktu notarialnego z dnia (...) czerwca 1986 r. wskazano powyższą decyzję jako kaucję tej czynności prawnej zgodnie z art 158 k.c. W § VI ww. aktu notarialnego strony oświadczyły, iż przedmiotową umowę sprzedaży nieruchomości zawarto w trybie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości. Oznacza to, że Skarb Państwa nabył przedmiotową nieruchomość na podstawie cyt. ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, w świetle dyspozycji art 216 ust 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stąd tego rodzaju nabycie nieruchomości nie może być de lege lata ograniczone do wywłaszczenia nieruchomości w formie decyzji administracyjnej, lecz dotyczy także stanu prawnego i faktycznego, który wystąpił w tej sprawie. Zgoda właściciela dotyczyła bowiem tylko nabycia nieruchomości w ramach procedury

ustawowej, której celem byłoby oczywiście jej wywłaszczenie w przypadku braku zgody właściciela ( art 4 pkt 3 b) cyt. ustawy gospodarce nieruchomościami.). Oznacza to, że przedmiotowa umowa cywilnoprawna zawarta w formie aktu notarialnego została poprzedzona władczym zewnętrznym aktem administracyjnym, który ewentualnie poprzedzałby wydanie decyzji o wywłaszczeniu w przypadku odmowy zawarcia aktu notarialnego o sprzedaży przedmiotowej nieruchomości.

Także w Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 26 maja 2010 r. II SA/Gd 751/09 *LEX nr 706022* uznano, iż zrównanie możliwości dochodzenia przez byłych właścicieli zwrotu nieruchomości na warunkach określonych w art. 136 i 137 u.g.n. niezależnie od sposobu nabycia takiej nieruchomości przez Skarb Państwa (umowa lub decyzja o wywłaszczeniu) jest uzasadnione. W uzasadnieniu Sąd ten wskazał, iż procedurę wywłaszczenia poprzedzał tryb postępowania polegającego na złożeniu oferty nabycia nieruchomości i ewentualnym zawarciu umowy sprzedaży. W takiej sytuacji, gdy strona w wyniku przyjęcia oferty zawarła umowę cywilnoprawną przeniesienia własności nieruchomości, nie można przyjąć, że ta czynność cywilnoprawna nie miała żadnego związku z wywłaszczeniem. Jeśli, zatem nieruchomość została nabyta przez Skarb Państwa w drodze umowy cywilnoprawnej w związku z realizacją celu publicznego, to objęta jest hipotezą normy prawnej art. 216 ust 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Takie też stanowisko zostało wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 października 2009 r., sygn. akt I OSK 37/09 oraz w wyroku z dnia 8 września 2009 r., sygn. akt I OSK 1230/08 ([publ.www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://publ.www.orzeczenia.nsa.gov.pl) )

Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 lutego 1985 r. III AZP 8/84 OSNC 1985/10/145, **zasadzie prawnej**, nieruchomością wywłaszczoną w rozumieniu art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (jedn. tekst: Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64) jest także nieruchomość zbyta na podstawie umowy przewidzianej przez art. 6 tej ustawy.

Stanowisko to zostało potwierdzone Uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 1985 r. III CZP 13/85, w której wskazano, iż nieruchomość zbyta na podstawie umowy przewidzianej w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (tekst jedn.: Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64) jest nieruchomością wywłaszczoną w rozumieniu art. 34 ust. 1 ustawy. Warunkiem wytoczenia powództwa o zwrot takiej nieruchomości jest ostateczna decyzja organu administracji państwowej, stwierdzająca, że nieruchomość nie została zużyta w całości lub w części i jest zbędna na cele, dla których nastąpiło jej nabycie. Roszczenia o zwrot nieruchomości nie ograniczają uprawnienia osób trzecich do jej posiadania.

W uzasadnieniu Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 lipca

2010 r. I OSK 1182/09 LEX nr 706202 uznano, iż nabycie na rzecz Skarbu Państwa w związku z obowiązkiem jej nabycia na cele publicznoprawne, będące następnie podstawą stosowania procedury wywłaszczenia **stawiało jednostkę w sytuacji przymusowej**. Uplyw wyznaczonego przez organ administracji państwowej terminu powodował przystąpienie do dalszych czynności związanych z wywłaszczeniem (art. 53 ust. 2 powołanej ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości w pierwotnym brzmieniu). Pominięcie przy wykładni tego rozwiązania prawnego narusza art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi **"Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej"**. **Trudno przyjąć zasadność wykładni odpowiadającej zasadzie sprawiedliwości społecznej różnicującej sytuację prawną jednostek tylko w oparciu o formalistyczne pojmowanie wywłaszczenia nieruchomości przez przyjęcie wyłącznie trybu administracyjnego z wyłączeniem trybu cywilnoprawnego powiązanego z procedurą wywłaszczenia na realizację celu publicznego.**

Także stanowisko to zawarto w Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 26 maja 2010 r. II SA/Gd 751/09 LEX nr 706022, Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 12 stycznia 2010 r. II SA/Bk 635/09 LEX nr 600116, Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 grudnia 2009 r. I OSK 300/09 LEX nr 579138 i powołane tam orzecznictwo.).

Jak wskazano w komentarzu Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz *prof. dr hab. Bogusław Banaszak* Rok wydania: 2009, Wydawnictwo: C.H.Beck Wydanie: 1 „Państwo prawa jest podstawą i granicą wszystkich działań państwa, tj. związanie ustawodawcy normami konstytucyjnymi, a władzy wykonawczej i sądowniczej - ustawą, wszystkich zaś organów normami pozakrajowymi, które państwo zobowiązało się przestrzegać; patrząc natomiast od strony jednostki - pewność prawna, rozumiana jako trwałość prawa i przewidywalność państwowych rozstrzygnięć (ochrona zaufania obywatela do państwa). Ochrona sądowa – jest to zapewnienie pełnej i efektywnej ochrony prawnej, przede wszystkim w odniesieniu do aktów publicznoprawnych (także działań państwa w drodze ustawy), przez system niezależnych i niezawisłych sądów, opierających swą procedurę na ustawie. W zakres tego pojęcia wchodzi odpowiedzialność organów państwa za błędne działania (również odszkodowawcza).

W uchwale z dnia 18 czerwca 1996 r., W 19/95 Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił na tle art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, że pierwszeństwo **byłych właścicieli i ich spadkobierców jest wyrazem ustawodawczych tendencji reprivatyzacyjnych i znajduje również uzasadnienie w konstytucyjnych zasadach sprawiedliwości społecznej i poszanowania własności. Z tej przyczyny pierwszeństwo należy traktować jako jedną z**



**istotnych zasad określonego w tej ustawie systemu dysponowania nieruchomościami będącymi w gestii publicznej, mającą przede wszystkim wymiar moralny.**

Orzecznictwo sądowo administracyjne, jednoznacznie wskazuje, iż nieruchomością wywłaszczoną jest także nieruchomość zbyta na podstawie umowy cywilnoprawnej, jeżeli na podstawie okoliczności towarzyszących można ustalić, iż zawarta ona została „pod groźbą wywłaszczenia”. ( zobacz Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 lutego 2012 r. I OSK 278/11, w którym wskazano, iż art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. nie zawęża - tak jak ma to miejsce w art. 216 ust. 2 pkt 1 i 2 - podstaw prawnych nabycia nieruchomości do konkretnych norm wymienionych w nich ustaw. Oznacza to, że zakresem swym obejmuje całość tego aktu prawnego, a więc wszelkie sposoby nabycia nieruchomości w tej ustawie ujęte, czyli nie ogranicza się do nabycia nieruchomości w wyniku wydania decyzji o wywłaszczeniu, ale obejmuje też i formę cywilnoprawną - formę umowy wskazując w uzasadnieniu na ugruntowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym pogląd, czego przykładem są wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 26 sierpnia 2010 r., sygn. I OSK 1407/09, z dnia 18 czerwca 2009 r. sygn. I OSK 1815/07, z dnia 16 października 2009 r., sygn. I OSK 37/09, z dnia 18 grudnia 2009 r., sygn. I OSK 1136/08, oraz wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Gliwicach z dnia 19 maja 2010 r., sygn. II SA/Gl 10/10 i w Gdańsku z dnia 26 maja 2010 r., sygn. II SA/Gd 751/09 (publ. [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Stanowisko to potwierdzone jest także w Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 września 2011 r. I OSK 1562/10, w którym wskazano, iż jeśli nieruchomość została nabyta przez Skarb Państwa w drodze umowy cywilnoprawnej w związku z realizacją celu publicznego, to objęta jest hipotezą normy prawnej art. 216 ust. 2 pkt 3 u.g.n. ( tożsamo między innymi Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 1 grudnia 2010 r. II SA/Rz 813/10, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 lipca 2010 r. I OSK 1182/09 Wyrok\_Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 czerwca 2010 r. I OSK 1114/09 Wyrok\_Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 26 maja 2010 r. II SA/Gd 751/09, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 12 stycznia 2010 r. II SA/Bk 635/09).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził już dawno, że **"Wywłaszczenie w znaczeniu konstytucyjnym powinno być ujmowane szeroko (...) jako «wszelkie ograniczenie bądź pozbawienie przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną»"** (wyrok w sprawie K 8/98, stwierdzenie powtórzone również w wyroku z 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 65), a także że **"Wywłaszczenie w sensie konstytucyjnym może dotyczyć nie tylko własności sensu stricto, ale i odjęcia innych praw majątkowych"** (wyrok o sygn. K 2/02).

„Wywłaszczenie należy rozumieć szeroko, nawet wywłaszczeniem jest odebranie własności w ramach ustawy, ” ( tak L.Garlicki, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej t.3 Warszawa 2003 Komentarz do art. 21 , który wskazuje, iż za wywłaszczenie uznawać też należy odjęcie własności, dokonane mocą ustawy).

Także WSA w Warszawie w wyroku I SA/Wa 1834/07 uznał, iż wydzielenie w drodze podziału działki nie stanowiącej drogi publicznej, lecz ogólnodostępną drogę wewnętrzną, jest pozbawieniem prawa własności w rozumieniu art. 1 Pierwszego Protokołu do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonego w dniu 20.03.1952r. co tym samym skutkuje obowiązkiem wypłaty odszkodowania. Tym samym Sąd doszedł do wniosku, iż nastąpiło wywłaszczenie.

W sprawie *Tarnawczyk przeciwko Polsce* (skarga nr 27480/02), wyrok z dnia 7 grudnia 2010 roku, Trybunał orzekł naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 Konwencji (ochrona własności) w sprawie, w której skarżąca zarzuciła, że jej prawo do poszanowania mienia zostało naruszone, bowiem grunt, którego jest właścicielem został przeznaczony do wywłaszczenia w bliżej nieokreślonej przyszłości, a jej wysiłki celem uzyskania odszkodowania za tego rodzaju ograniczenie okazały się nieskuteczne.

Zdaniem skarżącej nie można rozróżniać sytuacji osób pozbawionych własności na podstawie dekretu o reformie rolnej z sytuacją osób, których wywłaszczono na podstawie np. decyzji lub też którzy wyzbyli się nieruchomości w drodze umowy cywilnoprawnej lub też pozbawieni własności zostają z mocy prawa. Wprost bowiem w art. 19 dekretu o reformie rolnej byli właściciele ziemscy zostali uznani za osoby wywłaszczone. Odebranie majątku na podstawie aktu prawnego a nie aktu administracyjnego lub umowy cywilnoprawnej jest tożsame w skutkach, który jest taki sam tj. pozbawienie prawa własności. Wszystkie podmioty zatem, którym odebrano nieruchomość czy to na podstawie aktu prawnego, decyzji administracyjnej czy umowy cywilnoprawnej winny być równo traktowane i nie można różnicować ich sytuacji prawnej w zależności od podstawy, na której zostali wywłaszczeni.

Konsekwencją przyjęcia, iż właściciele ziemscy, którym odebrano nieruchomości w trybie dekretu o reformie rolnej są podmiotami wywłaszczonymi powoduje doniosłe konsekwencje na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która zgodnie z jej art. 8 ust. 2 winna być stosowana bezpośrednio.

Możliwość stosowania bezpośredniego konstytucji uwypuklono w orzecznictwie na

gruncie stosowania art. 77 ust 1 Konstytucji. Oznacza to tym samym, iż norma konstytucyjna może być samodzielną normą prawną, z której wywodzone są określone prawa lub obowiązki nawet jeśli brak jest przepisów prawa o randze ustawy, rozporządzenia. O ile ustawodawca wprowadzi określone przepisy rangi ustawy a następnie rozporządzenia to stanowią one jedynie konkretyzację normy konstytucyjnej a zarazem nie mogą być z normą konstytucji sprzeczne bądź sprzecznie z nią interpretowane. Jeśli ustawodawca nie wprowadzi przepisów szczegółowych konstytucja jest podstawą danych praw czy obowiązków.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 konstytucji wywłaszczenie jest dopuszczalne jeżeli powiązane jest ze słusznym odszkodowaniem. Z kolei w myśl art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności nikt nie może być pozbawiony swojej własności. Przepis ten jest jasny i oczywisty jak wszystkie przepisy konstytucji i nie wymaga żadnej interpretacji.

**Konkretyzacją powyższego jest jedynie art. 128 ust 1.u.g.n,** który stanowi, „Wywłaszczenie własności nieruchomości, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej odpowiadającym wartości tych praw” i art 129 ust. 5 pkt. 3 u.g.n który stanowi „Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, wydaje odrębną decyzję o odszkodowaniu: gdy nastąpiło pozbawienie praw do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania, a obowiązujące przepisy przewidują jego ustalenie.

Treść przywołanych przepisów prawa jest jednoznaczna i nie nastrocza żadnych wątpliwości. Jeżeli kogoś pozbawiono własności a nawet nie pozbawiono lecz jedynie ograniczono w korzystaniu to należne jest mu odszkodowanie. Zgodnie z art. 129 ust. 5 pkt 3 gdy pozbawiono praw do nieruchomości a nie ustalono odszkodowania takie odszkodowanie ustala starosta.

Należy zatem odpowiedzieć sobie na następujące pytania:

- czy dzisiejsze przepisy umożliwiają zabranie własności bez odszkodowania?.
- Oczywistym jest, iż nie można odebrać własności bez odszkodowania, zabrania tego art. 21 ust. 2 Konstytucji oraz art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Odebranie własności bez zapłaty jest bezprawne i nie jest dopuszczalne w państwie prawa.

Następnie:

- czy przepis art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest stosowanym przepisem prawa co w świetle art. 8 ust.2 Konstytucji nakazującego stosować bezpośrednio normy konstytucyjne jest oczywiste.
- czy przepis art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, jest źródłem prawa, co w świetle art. 87 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest oczywiste.

Tym samym na pytanie czy obowiązujące przepisy prawa przewidują odszkodowanie za wywłaszczenie należy udzielić twierdzącej odpowiedzi że tak, a przepisem tym jest art. 21 ust 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stosowany bezpośrednio z mocy art. 8 ust 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art 128 ust 1 u.g.n i art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n.

Następnie należy odpowiedzieć na pytanie czy przepis art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. znajduje zastosowanie do stanów faktycznych zaistniałych przed dniem wejścia w życie u.g.n. co także jest oczywiste wobec treści samej normy prawnej odnoszącej się wprost do stanów faktycznych przeszłych, już w momencie wejścia w życie tego przepisu.

To pytanie zostało zarazem rozstrzygnięte w orzecznictwie i tak W **Wyroku** Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 marca 2012 r. I OSK 397/11, ( tak samo Wyrok NSA I OSK 713/13) uznano, iż przepis art. 129 ust. 5 u.g.n. ma zastosowanie także do stanów faktycznych powstałych przed wejściem w życie u.g.n., czyli do stanów faktycznych polegających na odjęciu, przejęciu lub ograniczeniu prawa własności bez ustalenia należnego odszkodowania. **Także Wyroku** Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 28 października 2009 r. **II SA/Rz 385/09, przyjęto, iż** przepis art. 129 ust. 5 u.g.n. ma zastosowanie także do stanów faktycznych powstałych przed wejściem w życie u.g.n., czyli do stanów faktycznych polegających na ograniczeniu prawa własności bez ustalenia odszkodowania. ( tak też wyrok WSA w Lublinie z dnia 11.10.2012r. Sygn akt: II SA/ŁU 374/12, z dnia 23.10.2008r. II SA/ŁU 591/08, z dnia 12.05.2011r. Sygn akt: II SA/ŁU 134/11, NSA w wyrokach z dnia 21.12.2009r. Sygn akt: I OSK 1111/08 z dnia 6.02.2009r. Sygn akt: I OSK 335/08, oraz w sprawie I OSK 397/11, WSA w Warszawie z dnia 11.07.2006r. Sygn akt: I SA/WA 752/06, WSA w Krakowie z dnia 6.12.2010r. Sygn akt II SA/KR 959/10, II SA/Kr 960/13. Tak też w wyrokach WSA w Poznaniu w sprawie IV Sa/Po 551/14 i i powołane tam

orzecznictwo. *Jak stwierdzono w Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 3 września 2008 r. II SA/Kr 48/08* „, Ponieważ decyzja wywłaszczająca jest zastąpiona przez przejęcie na własność ex lege, należy w każdym indywidualnym przypadku wydać decyzję ustalającą odszkodowanie według reguł przewidzianych w u.g.n. *Jak uznano w Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 15 czerwca 2011 r. II SA/Kr 513/11* jeśli odszkodowanie za nieruchomość wywłaszczoną w 1951 r. nie zostało przyznane osobom uprawnionym, tj. właścicielom lub ich następcom prawnym, to nic nie stoi na przeszkodzie aby w oparciu o art. 129 ust. 5 u.g.n. odszkodowanie takie zostało przyznane. W uzasadnieniu tego orzeczenia wskazano, iż za ustaleniem odszkodowania w trybie obowiązującej ustawy przemawia także cyt. art. 233 ustawy. Nadto podkreślić należy, że instytucja wywłaszczenia zawsze łączy się z obowiązkiem odszkodowania. **Wynika to przede wszystkim z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która w art. 21 ust. 2 przewiduje wywłaszczenie jedynie za słusznym odszkodowaniem.** Zasadę tę precyzuje dodatkowo art. 128 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W związku z powyższym ponieważ nie została wydana odrębna decyzja o ustaleniu odszkodowania za przedmiotową nieruchomość, to powinna ona być wydana w trybie art. 129 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przyjęcie odmiennej interpretacji art. 129 ust. 5 oraz art. 233 cyt. ustawy skutkowałoby bowiem nie tylko naruszeniem dyspozycji z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, ale także konstytucyjnej zasady ochrony własności z art. 64 Konstytucji. Należy także zgodzić się ze skarżącymi, że brak przyznania odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość naruszałby przepis art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, zgodnie z którym zachodzi konieczność utrzymania uzasadnionego prawnie zaufania obywateli do Państwa i prawa pochodzącego od Państwa, jako elementu składającego się na zasadę praworządności i zobowiązującego władze do eliminowania dysfunkcyjnych regulacji i naprawiania pozaprawnych praktyk.

Jak wskazano w uchwale NSA z dnia 10 kwietnia 2006 r. sygn. akt I OPS 1/06, w sytuacjach, kiedy ustawodawca nie wypowiada się wyraźnie w kwestii przepisów przejściowych, należy przyjąć, że nowa ustawa ma z pewnością zastosowanie do zdarzeń prawnych powstałych po jej wejściu w życie, jak i do tych, które miały miejsce wcześniej, jednak trwają dalej - po wejściu w życie nowej ustawy". Analiza przepisów przejściowych u.g.n. wskazuje, iż ustawa nie zawiera przepisów czasowych ograniczających zastosowanie normy wynikającej z art. 128 ust. 1 u.g.n. i art. 129 ust 5 pkt 3 u.g.n do stanów faktycznych powstałych po wejściu w życie ww. ustawy.

Art. 129 ust 5 pkt 3 u.g.n. może mieć zastosowanie także co do stanów faktycznych z przed wejścia jego w życie. Znajduje on przecież często zastosowanie np. co do decyzji o odszkodowaniu z lat np. 70,60,50, których nieważność stwierdzono w dniu dzisiejszym albo z różnych przyczyn nie wydano decyzji o odszkodowaniu. Pomimo zatem, iż odebranie nieruchomości nastąpiło na podstawie ważnej decyzji administracyjnej z lat 70,60,50 a stwierdzono jedynie nieważność tego aktu prawnego (lub samej decyzji o odszkodowaniu) w dniu dzisiejszym w części dotyczącej odszkodowania artykuł ten do takich sytuacji ma zastosowanie. Skoro winna być wydana decyzja o odszkodowaniu to zapisy Konstytucji i Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności stanowią samodzielną podstawę do przyznania odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość.

Artykuł 129 ust 5 pkt 3 u.g.n. jest podstawą do ustalenia odszkodowania za nieruchomość przejętą np. na podstawie ustawy z dnia 12.03.1958r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, ustawy o terenach budowlanych na obszarach wsi z dnia 31 stycznia 1961 r., ustawy o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach z dnia 6 lipca 1972 r.

**Ustawy te jednak dzisiaj już nie obowiązują** i nie są **podstawą prawa materialnego** do ustalenia odszkodowania w sytuacji np. stwierdzenia nieważności decyzji w części dotyczącej przyznania odszkodowania.

W dniu dzisiejszym samodzielną podstawą **materialną** prawną jest art. 128 ust 1 u.g.n. i art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n. w zw. z art. 21 ust 2 Konstytucji a nie art. 7 ustawy z dnia 12.03.1958r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, art. 10 ustawy o terenach budowlanych na obszarach wsi z dnia 31 stycznia 1961 r., czy art. 10 ustawy o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach z dnia 6 lipca 1972 r. Brak jest zatem podstawy prawnej do ustalenia odszkodowania na podstawie tych starych ustaw a pomimo tego odszkodowanie takie jest ustalane przez organy na podstawie art. 128 ust. 1 i art. 129 pkt. 5 ust 3 u.g.n..

Reasumując artykuły te są zatem ramową podstawą prawną do ustalenia i wypłaty odszkodowania w sytuacji pozbawienia własności przed wejściem w życie tej ustawy w przypadku gdy ustalone przed 1998r. odszkodowanie za wywłaszczenie na podstawie setek ustaw wywłaszczeniowych było ustalone błędnie i stwierdzono nieważność decyzji o wywłaszczeniu bądź w ogóle nie przystąpiono do ustalenia odszkodowania.

Jeśli mamy do czynienia z wywłaszczeniem nieruchomości i dochodzi do wydania decyzji o ustaleniu odszkodowania to art. 128 ust 1 u.g.n i art. 129 ust 5 pkt 3 u.g.n w zw z art. 21 ust 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności są w dniu dzisiejszym samodzielną ramową podstawą do ustalenia odszkodowania w sytuacji przejścia własności lub jej choćby ograniczenia ( np. ustanowienie strefy dla gazociągu), za które to działania Państwa nie ustalono dotychczas odszkodowania. **Bez znaczenia jest zarazem pierwotna ustawa i pierwotna podstawa prawna,** która była dawną podstawą prawną do ustalenia odszkodowania. Bez znaczenia jest czy ta dawna ustawa obowiązuje czy też nie. Te dawne ustawy i podstawy prawne **nie są bowiem w dniu dzisiejszym** podstawą do ustalenia odszkodowania a podstawą **tą w dniu dzisiejszym** jest art. 128 ust. 1 u.g.n i art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n w zw z art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 1 protokołu dodatkowego Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Zdaniem skarżącej treść art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n jest oczywista i jednoznaczna. Skoro pozbawiono praw do nieruchomości bez ustalenia odszkodowania w ramach wywłaszczenia a tak właśnie było w przypadku dekretu o reformie rolnej to z uwagi na treść obecnego art. 128 ust 1 u.g.n i art. 129 ust 5 pkt 3 u.g.n w powiązaniu z art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i w szczególności art. 21 ust 2 oraz art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i jej art. 8 ust 2, konieczność bezpośredniego stosowania konstytucji oraz przewidującej odszkodowanie za przejęte nieruchomości jak również statuujące ochronę własności obowiązkiem organu jest wszczęcie postępowania i wydanie decyzji co do odszkodowania także w stosunku do nieruchomości przejętych w trybie dekretu o reformie rolnej.

Zdaniem skarżącej naruszało by przepisy Konstytucji oraz Europejską Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przyjęcie, iż wywłaszczenie nie wiąże się z odszkodowaniem. Naruszało by to bowiem zaufanie obywateli do Państwa i prawa pochodzącego od Państwa, jako elementu składającego się na zasadę praworządności i zobowiązującego władze do eliminowania dysfunkcyjnych regulacji z systemu prawnego i naprawiania pozaprawnych praktyk.

W orzeczeniu SK ( 22/01) Trybunał Konstytucyjny rozstrzygał kwestię pominięcia w art. 216 u.g.n dekretu o reformie rolnej. W wyroku ( Sk 22/01) **jedynie rozstrzygał** czy dekret o reformie rolnej wykazuje cechy podobieństwa z ustawami enumeratywnie

wskazanymi w art. 216 u.g.n. Uznał, iż nie może zastąpić ustawodawcy i to od ustawodawcy zależy w jaki sposób ureguluje sytuację danych podmiotów. Trybunał w orzeczeniu tym wskazał, iż poza art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r., który trzeba traktować jako ściśle powiązany z ogólnym postępowaniem wywłaszczeniowym - dotyczyły one sytuacji wyznaczania terenów przeznaczanych pod budownictwo, z reguły budownictwo indywidualne. Trybunał Konstytucyjny nie podejmuje w tym miejscu oceny tych przepisów, a zwłaszcza ich połączalności z zasadą ochrony własności. Nie ulega jednak wątpliwości, że cztery ustawy, wymienione w art. 216 ustawy z 1997 r. łączą cecha wspólna, jaką jest normowanie przejmowania na własność Państwa nieruchomości lub ich części w związku z wyznaczaniem terenów budowlanych (obszarów urbanizacyjnych). Odmienne były natomiast formy przejmowania własności, bo niekiedy następowało to z mocy prawa (ustawy: z 31 stycznia 1961 r., z 14 lipca 1961 r. i z 6 lipca 1972 r.), niekiedy na podstawie umowy (ustawa z 12 marca 1958 r.), a niekiedy na podstawie indywidualnych aktów administracyjnych (ustawa z 22 maja 1958 r.)."

**Zdaniem skarżącej rozstrzygając sprawę nie mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawcy i pominięciem w rozumieniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.** Wyrok (SK 22/01) dotyczył jedynie możliwości ubiegania się o zwrot nieruchomości i ustalenia podobieństwa pomiędzy obowiązującymi przepisami a dekretem o reformie rolnej w kontekście możliwości zwrotu po nie wykorzystaniu nieruchomości na cel wywieszony. Wskazane ustawy dotyczyły wywłaszczeń na rzecz budownictwa a dekret o reformie rolnej dotyczył przeznaczenia nieruchomości na cele rolne. Były to odmienne regulacje prawne o innej funkcji i charakterze.

Wyrok ten nie dotyczył możliwości ubiegania się o odszkodowanie.

**W sprawie skarżącej istnieje w ustawie u.g.n podstawa prawna do wypłaty odszkodowania i bez żadnego znaczenia dla rozstrzygnięcia są rozważania skupiające się na treści dekretu o reformie rolnej zamiast skupiające się na u.g.n.**

Przyjęcie, iż na podstawie art. 128 ust. 1 i art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n jest możliwe ustalenie odszkodowania, nie narusza żadnych przepisów Konstytucji szczególności Preambuły art. 2, art. 21 ust 1 i 2, art. 31 ust 3, art. 32 ust 1 i 2 art. 64 ust 1,2,3 oraz nie narusza art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności jak również Preambuły i art. 17 pkt 1, 20, 21 pkt 1 Karty Praw UE.



W sytuacji odmiennej natomiast tj. przyjęcia, iż art. 128 ust 1 i art. 129 ust . 5 pkt 3 u.g.n **nie** jest podstawą do ustalenia odszkodowania za odebraną nieruchomość w ramach dekretu o reformie rolnej, **zachodzi konieczność zbadania czy takie rozumienie powyższych przepisów jest zgodne z Konstytucją, jej interpretacją,** w szczególności z Premabulą art. 2 , art. 21 ust. 1 i 2, art. 32 ust 1 i 2, art. 64 ust 1 i 2 ,3 oraz art. 1 protokołu do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności jak również Premabuły i art. 17 pkt 1, 20, 21 pkt i Karty Praw UE.

Uznanie takie bowiem powoduje, iż należy porównać czym różni się sytuacja grabieży całego majątku zabranego dekretem o reformie rolnej z sytuacją osób pozbawionych własności np. na podstawie ustawy z 31 stycznia 1961 o terenach budowlanych na obszarach wsi, z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, z 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach kiedy odbierano własność z mocy aktu stanowienia prawa, na podstawie indywidualnych aktów administracyjnych, umów-ustawa z 12.03.1958r o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości.

**Zachodzi konieczność rozróżnienia czym różni się sytuacja osób pozbawionych własności na podstawie dekretu o reformie rolnej z sytuacją osób pozbawionych własności na podstawie setek obowiązujących lub uchylonych już aktów prawnych,** na podstawie których odbierano własność. Zachodzi bowiem konieczność rozważenia i porównania sytuacji osób pozbawionych własności na podstawie dekretu o reformie rolnej w kontekście zgodności w **szczególności z zasadą równości,** z sytuacją podmiotów pozbawionych własności w ramach innych ustaw, których jest kilkaset zarówno obowiązujących w dniu dzisiejszym jak i uchylonych aktów prawnych nieobowiązujących, podpadających pod stany faktyczne, które są w dniu dzisiejszym podstawą do ustalenia odszkodowania na podstawie art. 128 ust. 1 i art.129 pkt. 5 ust 3 u.g.n.

W jednym i drugim przypadku pozbawiono własności. W tym drugim przypadku jednakże za zabraną własność przewidziano symboliczne ale odszkodowanie. Czy sytuacja osób pozbawionych własności na podstawie dekretu o reformie rolnej różni się z sytuacją tej drugiej kategorii osób, którym ponadto zagwarantowano choćby iluzoryczną drogę administracyjną. Czy nie naruszona jest zasada równości powodująca różne traktowanie różnych kategorii podmiotów. Czy byli właściciele ziemscy są dyskryminowani, albowiem jedynie oni nie mają szans na wyrównanie krzywd i otrzymanie rekompensaty. We wszystkich

ustawach wywłaszczeniowych odbierano własność, przyznając choćby iluzoryczne odszkodowanie lub jego surogat ( np. prawo własności czasowej w Warszawie). Wszystkie te podmioty mogą dzisiaj ubiegać się w różny sposób o odszkodowanie, które jak wskazuje praktyka orzecznicza było ustalane nawet na ówczesne prawo błędnie. Dzisiaj właśnie na podstawie u.g.n skutecznie dochodzą oni roszczeń. Tej możliwości, pozbawione zostały osoby, którym odebrano nieruchomości w trybie dekretu o reformie rolnej. **Czym tymczasem różni się ich sytuacja z sytuacją innych podmiotów korzystających skutecznie z art. 129 ust 5 pkt 3 u.g.n.** Zdaniem skarżącej niczym, obydwu tym kategoriom zabrano ich własność a dodatkowo innym oprócz właścicieli ziemskich wypłacono nawet odszkodowanie, które miało w poprzednich czasach zrekompensować utratę majątku.

Bez jakiegokolwiek znaczenia są zarazem motywy i przesłanki uchwalenia dekretu o reformie rolnej czy też innych ustaw wywłaszczeniowych, każde wywłaszczenie jest bowiem spowodowane określoną potrzebą czy ideologią, np. budowa osiedla mieszkaniowego, drogi, fabryki. Ideologia czy przesłanki mogą być nawet pozytywnie akceptowane w społeczeństwie co nie powoduje przyjęcia, iż zabranie własności ma nastąpić bez odszkodowania.

Przyjęcie, iż na podstawie u.g.n nie przysługuje odszkodowanie za nieruchomość przejętą w trybie reformy rolnej powoduje przyjęcie, iż Państwo w każdej chwili może zabrać każdemu jego własność nie uiszczając za nie odszkodowania uzasadniając to mniej lub bardziej dyplomatycznie a taki akt prawny nie naruszał by konstytucji.

**Wystarczy przecież uchwalić dzisiaj ustawę „zabieramy wszystkim właścicielom posiadającym powyżej 100 ha własność ich nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa bez odszkodowania”.**

Czy taka ustawa dzisiaj uchwalona była by możliwa. Zdaniem skarżącej co chyba oczywiste dla każdego przeciętnego prawnika taka ustawa nie miała by żadnej racji bytu i żaden Sąd nie dopuścił by do przejęcia własności na takiej uchwalonej ustawie. Czym zatem, miała by się różnić sytuacja osób pozbawionych własności na podstawie dekretu o reformie rolnej z sytuacją innych podmiotów, którym zabrano nieruchomości a do tej pory nie wypłacono odszkodowania i dlatego domagają się tego na podstawie art. 128 ust 1 i 129 ust 5 pkt 3 u.g.n.

Zgodnie z Wyrokiem Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 18 lipca 2008 r. II SA/Rz 71/08 *LEX nr 563036* w doktrynie prawa wyraźnie odróżnia się **stosunek prawny wywłaszczenia od stosunku prawnego odszkodowania**. Pierwszy z nich ma typowy charakter stosunku administracyjnoprawnego, oparty jest na nierównorzędności stron i uprawnieniu jednej strony (organu administracji publicznej) do władczygo kształtowania treści tego stosunku oraz odpowiadającemu mu obowiązкови drugiej strony tego stosunku do zachowania się zgodnego z jego treścią. Przedmiotem stosunku prawnego odszkodowania za wywłączoną nieruchomość jest obowiązek świadczenia przez podmiot, na rzecz którego następuje wywłaszczenie nieruchomości, odszkodowania na rzecz podmiotu wywłaszczonego. Stosunek ten kreuje samodzielną w sensie materialnoprawnym sprawę "odszkodowania za wywłaszczenie". Jego stronami są podmiot wywłaszczany i wywłaszczający, nie zaś organ administracji (organ orzekający w sprawie odszkodowania orzeka niejako w "cudzej" sprawie). Ta okoliczność, jak również równorzędność stron tego stosunku przesądzą o jego cywilnoprawnym charakterze.

Tym samym należy jednoznacznie stwierdzić, iż roszczenie o odszkodowanie jest roszczeniem cywilnym, które realizowane jest na drodze postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 61 § 1 kpa postępowanie wszczyna się na wniosek. Oznacza to, iż wniosek skarżącej po jego złożeniu winien zostać rozpoznany na podstawie przepisów obowiązującego prawa. Żadne postępowanie w przedmiocie odszkodowania za wywłączoną nieruchomość w ramach dekretu o reformie rolnej nie toczyło się. Nie zaistniały zatem podstawy do odmowy wszczęcia postępowania wobec przeprowadzenia już wcześniej postępowania o ustalenie odszkodowania za wywłączoną nieruchomość. Nieruchomość tymczasem została odebrana i stan ten trwa nadal. Oznacza to tym samym, iż z momentem złożenia wniosku zaistniała konieczność jego rozstrzygnięcia. Identyczna sytuacja dotyczy np. domagania się odszkodowania za wywłaszczenie np. na podstawie ustawy z 1958r. o zasadach i trybie wywłaszczeń. W latach np. 60 następuje odebranie nieruchomości a w dniu dzisiejszym jako kontynuacja postępowania z lat 60 ustalone jest odszkodowanie za wywłączoną nieruchomość ( na podstawie obowiązującego art. 128 ust. 1 i art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n ) wobec np. stwierdzenia nieważności decyzji o odszkodowaniu czy np. w ogóle nie orzeczeniu o odszkodowaniu przez organ, nawet jeśli obowiązek ustalenia takiego odszkodowania jest a tego nie uczyniono z różnych względów.

Skoro roszczenie o odszkodowanie jest roszczeniem cywilnym jako prawo majątkowe winno podlegać szczególnej ochronie konstytucyjnej z mocy art. 21 pkt 1 i 2, i art. 64 pkt 1,2,3.

Podobnie jak dzisiaj, kiedy to organ administracji błędnie przyjmuje, iż określone zdarzenie i sytuacja nie rodzi konieczności wypłaty odszkodowania i nie przeprowadza w tym kierunku postępowania a dopiero po wielu latach okazuje się, iż stanowisko to było błędne i takie odszkodowanie się należy. ( np. ograniczenie własności poprzez zezwolenie na imisję, przeznaczenie terenu pod stacje trafo i błędne przyjęcie, iż takie ograniczenie własności nie rodzi obowiązku wypłaty odszkodowania). Oznacza to, iż zdarzenie rodzące obowiązek odszkodowania zaistniały wiele lat temu, a dzisiaj jedynie jego kontynuacją jest ustalenie odszkodowania. Tożsama sytuacja dotyczy dekretu o reformie rolnej. Odebranie nieruchomości nastąpiło z chwilą wejścia w życie dekretu, natomiast kwestia odszkodowania nie została rozstrzygnięta co powoduje konieczność wydania w tym przedmiocie orzeczenia.

Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, iż takie wywłaszczenie nie generuje obowiązku wypłaty odszkodowania z uwagi na treść art. 112 ust 2 ugn, który dotyczy wywłaszczenia w drodze decyzji. Sąd błędnie oparł się na treści tego przepisu, przepis ten odnosi się do decyzji wywłaszczeniowych podjętych po jego wejściu w życie. Rozumienie, iż jedynie odszkodowanie jest związane z decyzją wywłaszczeniową, otwiera drogę ustawodawcy do odbierania lub ograniczania własności w drodze np. ustawy pozbawiającej lub ograniczającej własność. Tymczasem każde pozbawienie własności czy jej ograniczenie winno wiązać się z obowiązkiem wypłaty odszkodowania i nie może naruszać prawa własności.

Nadto przecież ustawa o gospodarce nieruchomościami w kolejnym rozdziale w art 128 ust 1 wskazuje, iż za wywłaszczenie należy się odszkodowanie.

Przepis ten nie rozróżnia i nie ogranicza możliwości wypłaty odszkodowania jedynie w stosunku do tych sytuacji gdy wydano decyzję wywłaszczeniową. Nadto w art. 98 ugn w sytuacji gdy z mocy prawa z chwilą uprawomocnienia się podziału nieruchomości własność drogi przechodzi na Skarb Państwa czy gminę przewidziano konieczność wypłaty odszkodowania. Przecież nie jest na podstawie tego przepisu wydawana decyzja wywłaszczeniowa.

W ustawie z dnia 13 października 1998 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną przewidziano ustawowe przejęcie na własność Państwa gruntów zajętych pod drogi. Pomimo przejęcia gruntów z mocy prawa a nie decyzji administracyjnej przewidziano możliwość ubiegania się o odszkodowanie.

Zgodnie np. z art. 5 ust. 2 ustawy o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach z dnia 6 lipca 1972 r. (Dz.U. Nr

27, poz. 192), nieruchomości lub ich części objęte uchwałą o ustaleniu terenu budowlanego z wyjątkiem działek, które właściciele zgodnie z art. 8 zachowali na własność lub które zostały w trybie art. 9 nadane na własność członkom ich, rodzin, przechodziły z mocy prawa na własność Państwa po upływie 2 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały, wolne od ciężących na nich praw rzeczowych ograniczonych i innych obciążeń. Zgodnie z art. 10 ust 1 tej ustawy za działki takie wypłacane było odszkodowanie.

Ograniczenie zatem możliwości ubiegania się o odszkodowanie jedynie do gruntów odebranych w ramach decyzji administracyjnej uniemożliwia ubieganie się o odszkodowanie przez choćby te dwie grupy podmiotów.

Przyjęcie takie powoduje, iż poprzez wydanie ustawy, rozporządzenia, uchwały możliwe jest przejście własności bez odszkodowania. Skoro zgodnie z art. 112 ust 2 jedynie wywłaszczeniem jest odebranie własności poprzez decyzję.

Jest to także nieuzasadnione w kontekście ubiegania się o zwrot nieruchomości. Jeśli wywłaszczeniem jest jedynie wydanie decyzji wywłaszczeniowej to nieuzasadnione by było ubieganie się o zwrot nieruchomości przejętej w ramach umowy cywilnoprawnej. O czym była mowa powyżej podmioty, którym odebrano własność w ramach umowy cywilnoprawnej mogą ubiegać się o zwrot nieruchomości niewykorzystanej na cel publiczny.

*Zdaniem skarżącej nie można rozróżniać sytuacji osób pozbawionych własności na podstawie dekretu o reformie rolnej z sytuacją osób, których wywłaszczono na podstawie np. decyzji lub też którzy wyzbyli się nieruchomości w drodze umowy cywilnoprawnej lub też pozbawieni własności zostają z mocy prawa.*

*Wszystkie podmioty zatem, którym odebrano nieruchomość czy to na podstawie aktu prawnego, decyzji administracyjnej czy umowy cywilnoprawnej winny być równo traktowane i nie można różnicować ich sytuacji prawnej w zależności od podstawy, na której zostali wywłaszczeni.*

Nadto w wielu ustawach dochodziło do przejęcia nieruchomości z mocy prawa i tak np. w ustawie o terenach budowlanych na obszarach wsi z dnia 31 stycznia 1961 r. (Dz.U. Nr 5, poz. 30) zgodnie z art. 8 pkt 3 przejmowano nieruchomości w drodze uchwały Prezydium Rady Narodowej, w art. 5 ust 2 ustawy o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach z dnia 6 lipca 1972 r. (Dz.U. Nr 27, poz. 192) przejmowano nieruchomości w drodze uchwały

Jak stanowił art. 22 ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach z dnia 14 lipca 1961 r. (Dz.U. Nr 32, poz. 159) Obszar 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. 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 społecznej.

Tym samym z mocy wydanego rozporządzenia przez Radę Ministrów na własność Państwa przechodziły określone grunty. Wydano np. Rozporządzenie Rady Ministrów z w sprawie uznania części obszaru dzielnicy Poznań Nowe Miasto za obszar urbanizacyjny (Dz.U. Z 5.03.1968r. Nr 6 poz 35). Zgodnie z art. 22 pkt 3 w przypadku tak wskazanym możliwe jest przyznanie w dniu dzisiejszym odszkodowania, które będzie ustalone na podstawie art. 128 ugn.,. Tak więc pomimo tego, iż grunt został odebrany na mocy aktu prawnego a nie decyzji administracyjnej strona ma prawo domagać się odszkodowania na podstawie art. 128 ugn.,.

Niewątpliwie odebranie własności bez odszkodowania narusza treść art. 64 ust.1,2,3 Konstytucji. Powyższe wynika także z powiązania z pozostałymi normami konstytucji. W wyroku KP 5/08 Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że istnieją wątpliwości co do normatywnego charakteru preambuły ustawy zasadniczej (por. wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2). Wynikają one stąd, że z tekstu tej preambuły nie można wyprowadzić norm prawnych w znaczeniu ścisłym (zob. wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49). We wstępie do Konstytucji z 1997 r. zawarta została charakterystyka drogi ustrojowej Polski, wraz z podkreśleniem doświadczeń niepodległościowych i demokratycznych, wskazanie uniwersalnych wartości konstytucyjnych oraz podstawowych zasad organizujących życie wspólnoty państwowej, takich jak: demokracja, poszanowanie praw jednostki, współdziałanie władz, dialog społeczny oraz zasada pomocniczości (subsydiarności) (zob. sygn. K 18/04). W świetle najnowszej doktryny konstytucjonalistycznej, jest to wystarczające do uznania normatywności preambuły Konstytucji (por. L. Garlicki, Wstęp, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 18; zob. też P. Chybalski, Opinia do wniosku Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie katalogu osób uprawnionych do

otrzymania paszportu dyplomatycznego, "Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych" nr 3-4/2008, s. 242; S. Rozmaryn, *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1961, s. 61-70). Tendencja do normatywizacji wstępu do ustawy zasadniczej jest nieuchronna na gruncie systemu prawa stanowionego, według którego konstytucja jest najwyższym aktem prawnym, o najwyższej mocy obowiązywania, co dotyczy także jej preambuły jako integralnej części Konstytucji (zob. A. Jamróz, [w:] *Prawo. Administracja. Obywatele. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, Białystok 1997, s. 107-108). "Preambuła jest częścią tekstu Konstytucji, a jej wypowiedzi mogą mieć, na tle określonej sprawy, zwłaszcza w związku z konkretnymi przepisami Konstytucji, walor normatywny" (wyrok TK z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127). Przy czym charakter normatywny preambuły przejawia się w różnych aspektach. Po pierwsze, ma on wymiar interpretacyjny, polegający na wskazaniu sposobu rozumienia zarówno pozostałych przepisów konstytucyjnych, jak też całokształtu przepisów składających się na system polskiego prawa (zob. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 19; por. też sygn. K 18/04). Po drugie, normatywność postanowień preambuły wiąże się z ich wykorzystywaniem w procesie budowania norm konstytucyjnych, poprzez wydobywanie z nich treściowych elementów dla konstruowanej normy (tzw. "sytuacja współstosowania") (zob. L. Garlicki, *op.cit.*, s. 19). Po trzecie, znaczenie normatywne wstępu do Konstytucji może polegać na samodzielnym wyrażaniu zasady konstytucyjnej o charakterze normatywnym, co możliwe jest tylko w sytuacji, gdy brakuje innych przepisów konstytucyjnych dotyczących tej samej kwestii.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie powoływał się na postanowienia preambuły w swym orzecznictwie, w szczególności kontrolując zgodność określonych przepisów z jej postanowieniami w zakresie wynikających z preambuły zasad: suwerenności Narodu Polskiego, współdziałania władz i dialogu społecznego, pomocniczości oraz rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (zob. w szczególności wyroki TK: sygn. K 18/04; z 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 80; z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147; z 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 25 oraz M. Stefaniuk, *Preambuła do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. "Annales UMCS" 2003/2004 i cytowane tam orzeczenia TK*).

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na to, że stanowisko w sprawie niedopuszczalności przywoływania art. 2 Konstytucji jako samodzielnego wzorca kontroli w sprawach skargowych przedstawił w postanowieniu pełnego składu z 23 stycznia 2002 r. (Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60). Trybunał uznał, że żadnej z zasad wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji, tj. zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady dostatecznej określoności przepisów prawa,

zasady przyzwoitej legislacji i zasady sprawiedliwości proceduralnej, nie można uznać za prawo podmiotowe podlegające ochronie w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej. W wyroku z 13 grudnia 2012 r. (P 12/11) TK wyraził pogląd, iż „Pojęcie prawa własności na gruncie art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji musi być rozumiane w sposób autonomiczny. Wykracza ono poza cywilnoprawne ujęcie własności, stanowiąc synonim całokształtu praw majątkowych” W charakterze argumentu przemawiającego na rzecz tego poglądu w uzasadnieniu przywołanego wyroku TK powołał się także na treść art. 1 Protokołu nr 1 do EKPCz. Nadaje on pojęciu własności szerokie znaczenie, mające charakter autonomiczny i niezależny w stosunku do pojęć i typologii prawa krajowego. Trybunał strasburski od dawna stoi bowiem na stanowisku, że niektóre – inne niż własność – prawa i korzyści majątkowe mogą być również uznane za mienie w rozumieniu art. 1. Warunkiem jednak jest wykazanie przesłanki posiadania wartości ekonomicznej przez dane prawo lub interes, a także wyłączności korzystania z tego prawa Ochrona konwencyjna rozciąga się ponadto nie tylko na prawo własności definitywnie nabyte, ale także na ekspektatywę prawa własności, ukształtowaną przez prawo krajowe

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że na gruncie Konstytucji RP chodzi ogólnie o "przymusowe odebranie wszelkiego rodzaju prywatnych uprawnień majątkowych" (wyr. TK z 13.12.2012 r., P 12/11, OTK-A 2012, Nr 11, poz. 135). Jak podkreśla, "dla określenia zakresu art. 21 ust. 2 Konstytucji, winny być przede wszystkim postanowienia konstytucyjne, nie zaś uregulowania zawarte w ustawach zwykłych. (...) ustrojodawca nie sformułował w żadnym przepisie konstytucji legalnej definicji pojęcia "wywłaszczenie". Termin ten został natomiast w art. 21 ust. 2 Konstytucji funkcjonalnie powiązany z przesłankami celu publicznego oraz słusznego odszkodowania, należnego właścicielowi" (wyr. TK z 14.3.2000 r., P 5/99, OTK 2000, Nr 2, poz. 60; zob. też wyr. TK z 13.12.2012 r., P 12/11, OTK-A 2012, Nr 11, poz. 135: "konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia wykracza swoim zakresem poza pojęcie wywłaszczenia zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami"). Ponadto, zdaniem TK, "wywłaszczenie jest z natury rzeczy ingerencją w istotę prawa własności, bo oznacza całkowite pozbawienie tego prawa, dlatego wywłaszczenie znajdować musi odrębną podstawę konstytucyjną i dopuszczalne jest tylko za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji)" (wyr. TK z 25.5.1999 r., SK 9/98, OTK 1999, Nr 4, poz. 78). Podobne stanowisko wyrażono w uzasadnieniu wyr. TK z 17.12.2008 r. (P 16/08, OTK-A 2008, Nr 10, poz. 181): "[przymusowe pozbawienie własności właściciela jest (...) nie tylko ograniczeniem, ale wkroczeniem w istotę tego prawa, co w oczywisty sposób wykracza poza proporcjonalność ograniczenia. Jeżeli bowiem ograniczenie własności jest niedopuszczalne, jeśli jest nieproporcjonalne (przekracza miary art. 31 ust. 3 Konstytucji), to tym bardziej niedopuszczalne jest całkowite pozbawienie własności. Zaznaczyć należy, że sam art. 64 ust. 3



Konstytucji wyklucza możliwość przekroczenia przez ograniczenie własności "istoty własności". Trudno zaś wyobrazić sobie bardziej wyraziste ograniczenie własności niż jej pozbawienie" (zob. też wyr. TK z: 3.6.2008 r., P 4/06, OTK-A 2008, Nr 5, poz. 76 i 14.10.2009 r., KP 4/09, OTK-A 2009, Nr 9, poz. 134). Wywłaszczenie dotyczy szeroko rozumianej własności prywatnej w znaczeniu konstytucyjnym (wyr. TK z 13.12.2012 r., P 12/11, OTK-A 2012, Nr 11, poz. 135), tj. własności w rozumieniu art. 21 ust. 1 Konstytucji RP. Przedmiotem wywłaszczenia może stanowić każde ustawowo stworzone i kształtujące indywidualny status prawny prawo majątkowe, publiczne lub prywatne (własność, ograniczone prawa rzeczowe, wierzytelności, prawa autorskie, patenty, prawa ochronne, poszczególne uprawnienia, np. roszczenia itd.; zob. np. *M. Wolff*, *Reichsverfassung*, s. 1–2, 23; *M. Zimmermann*, *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, s. 5; *J. Panejko*, w: *K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko*, *Polskie prawo administracyjne*, s. 905). Nie ma także znaczenia to, jaki charakter ma przedmiot prawa (ruchomość, nieruchomości, inne dobro majątkowe).

W zakresie art. 32 ust 1 i 2 Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż zasada równości wobec prawa musi być powiązana z inną normą konstytucji w wyniku czego jednostka pozbawiona jest własności (art 64 Konstytucji) wskutek nierównego traktowania jednostek w obrębie tego samego stanu faktycznego.

W kontekście art. 21 ust 2 Konstytucji i ochrony własności z art. 64 konstytucji należy uznać, iż wywłaszczenie zawsze wiąże się z odszkodowaniem a brak wypłaty takiego odszkodowania osobom pozbawionym własności w trybie dekretu o reformie rolnej narusza zasadę równego traktowania określoną w art. 32 konstytucji jak również narusza preambułę Konstytucji i jej art 2. Zasada sprawiedliwości społecznej, konieczność naprawienia krzywd z poprzedniego ustroju przemawiają za koniecznością opowiedzenia się za obowiązkiem Państwa do wypłaty odszkodowania podmiotom wywłaszczonym czyli także podmiotom wywłaszczonym w ramach reformy rolnej.

Już w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wskazano na możliwości związane z demokracją, status osób równych w prawach, jak również odniesienie się do gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane, **pragnieniu** aby na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie. W preambule także wskazano zasadę eliminacji pozaprawnych praktyk. W preambule także zawarto nakaz eliminacji dysfunkcyjnych stanów faktycznych, które wynikały z poprzedniego ustroju.

Zasady konstytucyjne wskazane zostały w art. 2 Konstytucji wskazującym, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Ta sprawiedliwość społeczna w powiązaniu w art. 21 wskazującym,

iż Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia a dopuszczającym jedynie wyjątkowo wywłaszczenie gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. w art. 32 ust. 1 wskazującym, iż wszyscy są wobec prawa równi. Nikt a tym samym nikt z właścicieli ziemskich nie może być dyskryminowany z tego względu, iż przynależy do kategorii „ polskiego ziemiaństwa" (art . 32 ust. 2 Konstytucji) i traktowany odmiennie niż inne podmioty, którym odbiera się własność. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Zgodnie z art. 64 Konstytucji, każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał Konstytucyjnego SK 9/08 nawiązując do ukształtowanego wcześniej rozumienia zasady równości, Trybunał podkreślił, że istotą tej zasady jest nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie tej samej kategorii (klasy), przynależnej do tej samej kategorii ze względu na to, że posiadają tę samą cechę istotną (relewantną). **"Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną, powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących"** - stwierdził np. Trybunał w wyroku z 12 grudnia 2000 r., sygn. SK 9/00 (OTK ZU nr 8/2000, poz. 297, por. też wyroki: z 5 listopada 1997 r., sygn. K 22/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 41; z 18 stycznia 2000 r., sygn. K 17/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 4).

Trybunał wskazał, iż **obie te formy przejścia własności nieruchomości wymienione są w ustawie o wywłaszczeniu jako realizujące cel wywłaszczenia i w sytuacji określonej w art. 34 ust. 1 ustawy zwrotowi na rzecz wywłaszczonego właściciela podlega zarówno nieruchomość wywłaszczona w trybie administracyjnym, jak i zbyta na podstawie art. 6 ustawy o wywłaszczeniu"**. Powyższa analiza ujawnia swoistość pominięcia art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. w art. 216 ust. 1 ustawy. Pominięcie powyższego przepisu w art. 216 ust. 1 ustawy powoduje bowiem, że prawa ubiegania się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości pozbawieni są ci, od których Skarb Państwa nabył, w formie dobrowolnej umowy, o której mowa w art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r., nieruchomość, o której wywłaszczenie się ubiegał, jeśli w akcie notarialnym przenoszącym własność nieruchomości został wskazany art. 47 ust. 1, a nie art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r. Natomiast prawo ubiegania się o zwrot wywłaszczonej nieruchomości posiadają ci, od których Skarb Państwa nabył nieruchomość w formie dobrowolnej umowy, gdy w akcie notarialnym wskazano jako podstawę prawną art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r. Pominięcie art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. w zaskarżonym przepisie art. 216 ust. 1 ustawy ujawnia, w

kontekście przyjętej przez sądy administracyjne wykładni zaskarżonego przepisu, nierówną ochroną prawną własności oraz nierówne traktowanie obydwu wskazanych wyżej grup osób przez ustawodawcę, w zależności od tego, czy jako podstawę prawną zawartej umowy między Skarbem Państwa i właścicielem nieruchomości wskazano w akcie notarialnym art. 6 czy art. 47 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r.

**Trybunał nie znajduje żadnych wartości, zasad lub norm konstytucyjnych, które uzasadniałyby odmienne potraktowanie wskazanych wyżej grup osób. Znajdują się one bowiem w bardzo podobnej sytuacji: zostały wywłaszczone w formie dobrowolnej umowy, o której mowa w art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r. i w przypadku spełnienia przesłanek określonych w przepisach rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami, w szczególności art. 136-137 ustawy mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeśli stała się ona zbędna na cel określony w wywłaszczeniu.**

**Tożsame stanowisko zawarł Trybunał Konstytucyjny w Wyroku dnia 13 czerwca 2011 r. SK 41/09 uznając za sprzeczne z konstytucją ograniczenie prawa do odszkodowania jedynie za małe domy jednorodzinne objęte działaniem dekretu warszawskiego. Wykluczenie z prawa do odszkodowania właścicieli „dużych nieruchomości mieszkalnych” narusza przepisy konstytucyjne.**

W wyroku Trybunału SK 11/02 badano zgodność z konstytucją wzorca konstytucyjnego tj art. 21 ust. 2 Konstytucji. Tym samym należy zbadać zgodność tego przepisu z normą ustawową w powiązaniu zarazem z pozostałymi przepisami konstytucyjnymi.

Nadto przecież Konstytucja w art. 21 ust 1 i 2 gwarantuje ochronę własności i stanowi iż wywłaszczenie jest możliwe jednak za odszkodowaniem. Skoro następuje odebranie własności, nie można ograniczać możliwości ubiegania się o odszkodowanie jedynie w sytuacji gdy wydana została decyzja administracyjna.

Takie rozumienie powyższego naruszało by także treść art. 1 Pierwszego Protokołu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Było by sprzeczne z z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zgodnie z art. 91 ust 1,2 Konstytucji Europejska Konwencja Praw Człowieka jest stosowana bezpośrednio i stoi w hierarchii źródeł prawa wyżej aniżeli ustawa. Zgodnie z art. 188 pkt 2 Konstytucji przedmiotem rozpoznania Trybunału jest także zgodność ustawy zwykłej z umową międzynarodową. Uznanie, że przepisy Konwencji nie przyznają odszkodowania tym samym narusza prawa chronione w konstytucji w art. 64 ust 1,2,3 statuujące ochronę własności.

Zgodnie z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej (2012/C 326/02) z dnia 26 października 2012 r. (Dz.Urz.UE.C Nr 326, str. 391) preambułą i art 17. pkt 1 każdy ma prawo do

władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny. Zgodnie z art. 20 wszyscy są równi wobec prawa. Zgodnie z art 21 zakazana jest jakakolwiek dyskryminacja. Sytuacja prawna tymczasem jest takaż, iż grupa dawnego ziemiaństwa jest skutecznie dyskryminowana przez ustawodawcę.

Uznanie zatem, że przepisy Karty nie pozwalają na dochodzenie odszkodowania tym samym narusza prawa chronione w konstytucji w art. 64 ust 1,2,3 statuujące ochronę własności.

Trybunał Konstytucyjny orzeczeniu (SK 22/01) wskazał, odnosząc się do swej uchwały z 16 kwietnia 1996r. iż kwestie związane z reformą rolną należy pozostawić „**współczesnemu demokratycznemu ustawodawcy**” i ten właśnie współczesny demokratyczny ustawodawca, który już w preambule Konstytucji wskazał na możliwości związane z demokracją, status osób równych w prawach, jak również odniesienie się do gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane, pragnieniu aby na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie przez **25 lat po odzyskaniu demokracji** nie potrafi uporać się z reliktem Państwa komunistycznego, nie rozwiązując problemu zadośćuczynienia za grabież majątku najwybitniejszych postaci Polski przedwojennej. Posiadacze ziemscy są jedyną grupą społeczną, która za czasów poprzedniego ustroju została pozbawiona własności a w obecnej dobie ustrojowej w dobie Państwa, **rzekomo demokratycznego** nie mają praktycznie żadnych realnych szans na dochodzenie swych praw. Jedynie bowiem mogą występować o uznanie, iż majątek nie podlegał przejęciu na cele reformy rolnej co świetle orzecznictwa może dotyczyć np. parków, pałaców, dworców czy jezior. Podmioty, którym odebrano nieruchomości za czasów poprzedniego ustroju tymczasem mogą na różne sposoby dochodzić swych praw i w wielu przypadkach im się to udaje. Droga do dochodzenia swych praw niewątpliwie jest trudna lecz dla wielu możliwa. Dla posiadaczy ziemskich droga do dochodzenia swych praw była nieskuteczna.

Przecież nawet uchwalono ustawę o rekompensacie za „mienie zabużańskie” dzięki której uprawnieni mogą uzyskać jakiegokolwiek świadczenia a nie uczyniono tego w stosunku do osób, którym w pierwszej kolejności trzeba było zrekompensować poniesione straty, nie można byłych właścicieli ziemskich zrównywać z najeźdźcą niemieckim, zbrodniarzami

wojennymi i obarczać ich skutkami II wojny światowej. Na marginesie należy stwierdzić, iż nawet Państwo Niemieckie poprzez zakończone działanie fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie zadośćuczyniło po części za zbrodnie wojenne, prace przymusowe swym ofiarom. Działania tej fundacji zakończyły rozżalenie byłych ofiar reżimu hitlerowskiego i zamknęło sprawę roszczeń.

Państwo Polskie nie potrafiło uporać się z niewątpliwą koniecznością ostatecznego uregulowania roszczeń podmiotów, którym odebrano nieruchomości w ramach reformy rolnej.

W świetle powyższego wnoszę jak na wstępie.

Paweł Gazda  
radca prawny

załączam:

- 1.-odpis pełnomocnictwa wraz z potwierdzeniem uiszczenia opłaty skarbowej,
- 2.-4 odpisy wyroku WSA w P w sprawie
- 3.-4 odpisy wyroku WSA w P w sprawie
4. - 4 odpisy wyroku NSA w Warszawie w sprawie wraz z pismem z dnia .08.2017r.
- 5.- 4 odpisy skargi