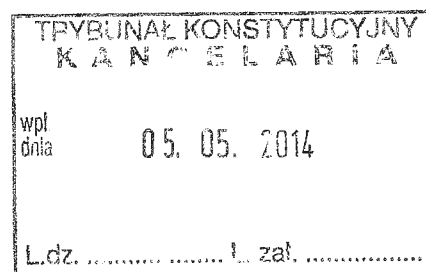




Warszawa, dnia 30 kwietnia 2014 r.

**PG VIII TK 15/13**  
**(SK 6/13)**



## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną Z D. o stwierdzenie niezgodności art. 229 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jednolity tekst: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651) z art. 2 w zw. z art. 7 w zw. z art. 21 ust. 1 i 2 (a także art. 7 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej /Dz. U. z 1989 r., Nr 75, poz. 444) w zw. z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

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

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) postępowanie podlega umorzeniu, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

## UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej Z [imię] D. (dalej: Skarżący) z dnia 1 grudnia 2011 r. zarzucono niezgodność art. 229 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jednolity tekst: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.; dalej: u.g.n.) z art. 2 w zw. z art. 7 w zw. z art. 21 ust. 1 i 2 (a także art. 7 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej /Dz. U. z 1989 r., Nr 75, poz. 444/) w zw. z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Skarga konstytucyjna złożona została na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Wyrokiem z dnia [data] czerwca 2011 r., sygn. akt [numer], Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: NSA) oddalił skargę kasacyjną wniesioną przez Skarżącego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K [miasto] z dnia [data] marca 2010 r., sygn. akt [numer], w sprawie ze skargi Z [imię] D. na decyzję Wojewody M [miasto] z dnia [data] października 2009 r., nr [numer], w przedmiocie odmowy zwrotu nieruchomości.

Podstawą wymienionych orzeczeń było ustalenie, że T [imię] I., poprzednik prawny Skarżącego, umową sprzedaży zawartą w formie aktu notarialnego dnia [data] marca 1997 r. zbył w trybie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz. U. Nr 18, poz. 94 ze zm.; dalej: u.z.t.w.n.) na rzecz F [imię] w K [miasto] nieruchomość składającą się z dwóch parcel katastralnych, położonych w B [miasto]. Nieruchomość ta wywłaszczona została

z przeznaczeniem pod budowę Zakładu F  
w K , zgodnie z decyzją Zarządu Rozbudowy K  
z dnia grudnia 1975 r., nr , zatwierdzającą plan realizacyjny  
wskazanego obiektu.

T I. zmarł w dniu 1991 r., a zgodnie  
z postanowieniem Sądu Rejonowego K z dnia września  
1992 r., sygn. akt , spadek po nim nabył w całości Skarżący.

Inwestycja, pod którą wywłaszczona została przedmiotowa nieruchomość,  
nigdy nie weszła w fazę realizacji, natomiast w dniu czerwca 1991 r.

F w K wystąpiły do Wojewody K  
z wnioskiem o wydanie decyzji - stosownie do art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29  
września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu  
nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.) - stwierdzającej nabycie prawa  
wieczystego użytkowania tej nieruchomości. Decyzją z dnia lipca 1991 r., nr  
, Wojewoda K stwierdził nabycie z mocy  
prawa przez F w K z dniem grudnia 1990 r.  
prawa użytkowania wieczystego gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa  
i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej w dniu marca 1992 r.  
O toczącym się przed Wojewodą M postępowaniu, w przedmiocie  
nabycia użytkowania wieczystego tej nieruchomości przez F  
w K , Skarżący nie był informowany i nie był stroną tego  
postępowania.

W dniu lutego 2009 r. Skarżący złożył do Prezydenta Miasta K  
wniosek o zwrot parcel wywłaszczonych od T I., powołując się na  
okoliczność, iż cel, dla którego nieruchomość ta została kupiona w trybie art. 6  
ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania  
nieruchomości nie został zrealizowany, wobec czego stała się ona zbędna  
w rozumieniu art. 136 w zw. z art. 137 z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce  
nieruchomościami.

Prezydent Miasta K , decyzją z dnia maja 2009 r., nr (sprostowaną postanowieniem z dnia czerwca 2009 r.), orzekł o odmowie zwrotu Skarżącemu przedmiotowej nieruchomości, powołując się na przesłankę określoną w art. 229 u.g.n., to jest fakt ustanowienia i ujawnienia w księdze wieczystej przed dniem 1 stycznia 1998 r. prawa użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej.

Decyzję tę utrzymał następnie w mocy Wojewoda M , po rozpoznaniu odwołania Skarżącego. W wydanej w tym przedmiocie decyzji z dnia października 2009 r., nr , organ ten stwierdził, że choć na Skarbie Państwa na podstawie art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami ciąży obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jeżeli nie została ona wykorzystana na cele, dla których nastąpiło wywłaszczenie, to obowiązek ten znosi art. 229 tejże ustawy, który w rozpatrywanej sytuacji znalazł zastosowanie, ponieważ nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste osobie trzeciej, a za taką należy uważać jakikolwiek podmiot inny niż Skarb Państwa i wywłaszczonego właściciela. Ponadto Wojewoda M stwierdził, że zaistnienie przesłanek wymienionych w art. 229 u.g.n. zwalnia organ orzekający od badania, czy zachodzą w danej sprawie przesłanki zbędności nieruchomości na cele wywłaszczenia określone w art. 137 ust. 1 u.g.n.

Na tę decyzję Skarżący złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K , zarzucając jej między innymi naruszenie art. 229 u.g.n. poprzez dokonanie jego błędnej interpretacji, w myśl której osobą trzecią w rozumieniu tego przepisu jest każdy podmiot niebędący Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego.

Wyrokiem z dnia marca 2010 r., sygn. akt , Wojewódzki Sąd Administracyjny w K skargę tę oddalił i utrzymał w mocy decyzję Wojewody M z dnia października 2009 r., uznając ją za zgodną z prawem.

Od wyroku tego Skarżący wniósł skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, domagając się jego uchylenia oraz uchylenia poprzedzających go decyzji organów administracji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie art. 229 u.g.n. przez błędną jego wykładnię, polegającą na przyjęciu niezgodnej z Konstytucją interpretacji pojęcia „osoby trzeciej”, bowiem osobą trzecią, o której mowa w tym przepisie, jest podmiot niebiorący udziału w wywłaszczeniu nieruchomości i nie jest nią przedsiębiorstwo państwowe, które nie mogło z mocy prawa nabyć prawa użytkowania wieczystego, gdy naruszało to prawa osób trzecich (poprzednich właścicieli).

Po rozpoznaniu skargi kasacyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z dnia czerwca 2011 r., sygn. akt , oddalił ją, uznając za niezasadny podniesiony w niej zarzut o naruszeniu w zaskarżonym wyroku art. 229 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W uzasadnieniu swojego orzeczenia NSA stwierdził, że ustawa nie zawiera definicji pojęcia „osoby trzeciej”, jednak w orzecznictwie NSA ugruntowany jest pogląd, że osobą trzecia w rozumieniu art. 229 tejże ustawy jest każda – zarówno fizyczna, jak i prawna – osoba inna (zatem trzecia) niż poprzedni właściciel lub Skarb Państwa, na którego rzecz utracił on swoją własność (wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2001 r., sygn. I SA 2469/99). F w K

nie były stroną umowy zawieranej w trybie art. 6 ustawy wywłaszczeniowej z dnia marca 1958 r., została ona bowiem zawarta pomiędzy poprzednim właścicielem nieruchomości, jako zbywającym i Państwem, jako nabywcą nieruchomości. W związku z tym, Naczelny Sąd Administracyjny doszedł do wniosku, że „...fakt ustanowienia na nieruchomości prawa użytkowania wieczystego i wpisania go do księgi wieczystej powoduje, że spełniona została przesłanka określona w art. 229 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zatem roszczenie o zwrot tej nieruchomości nie mogło być uwzględnione. Sąd pierwszej instancji zasadnie też uznał, iż F były osobą

trzecią w rozumieniu art. 229 powołanej ustawy o gospodarce nieruchomościami.”.

Zdaniem Skarżącego, stanowiący podstawę rozstrzygnięcia w jego sprawie art. 229 u.g.n. narusza jego prawa podmiotowe gwarantowane przez art. 2 w zw. z art. 7 w zw. z art. 21 ust. 1 i 2 (oraz art. 7 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej) w zw. z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także przez art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W szczególności regulacja ta narusza wynikające z przywołanych wyżej przepisów zasady demokratycznego państwa prawnego, ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, pewności prawa, ochrony praw nabytych, lojalności, bezpieczeństwa prawnego, poprawnej legislacji, równości i zakazu różnicowania praw podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji, zasadę proporcjonalności, zasadę zakazu nadmiernej ingerencji, zasadę ochrony prawa własności i innych praw majątkowych, zasadę ochrony dziedziczenia, zasadę zwrotu nieruchomości niewykorzystanej na cele publiczne uzasadniające wywłaszczenie i zakaz pozbawiania praw podmiotowych bez przyznania stosownej rekompensaty.

Uzasadniając powyższe zarzuty, Skarżący podniósł, że w niniejszej sprawie najpierw doszło do pozbawienia obywatela prawa własności nieruchomości, co motywowane było koniecznością pozyskania jej na cel publiczny, który jednak nigdy nie został zrealizowany, następnie zaś nieruchomością tą zadysponowano w sposób, który uniemożliwił mu dochodzenie jej zwrotu.

W ocenie Skarżącego, na skutek obowiązujących przepisów oraz działalności organów władzy publicznej doszło do sytuacji, w której ponownie pozbawiono go prawa podmiotowego, jakim jest prawo do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, podlegające ochronie na podstawie art. 64 ust. 1 Konstytucji jako „inne prawo majątkowe”. Tymczasem, wywłaszczona

nieruchomość, zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji, winna zostać mu zwrócona, bowiem cel wyłączenia nie został zrealizowany. Pozbawienie Skarżącego prawa do zwrotu nieruchomości nastąpiło poprzez ustanowienie wcześniej na tym gruncie prawa użytkowania wieczystego, co zgodnie z art. 229 u.g.n. stanowi przeszkodę do zwrotu nieruchomości, przy czym osoba, której w ten sposób odjęte zostało jej prawo nie ma możliwości skutecznego dochodzenia odszkodowania z tego tytułu. Regulacja taka, zdaniem Skarżącego, sprzeczna jest ze wskazanymi w skardze wzorcami konstytucyjnymi, które w przypadku pozbawienia obywatela prawa nakazują przyznanie mu słusznego odszkodowania, czego jednak ustawodawca w art. 229 u.g.n. nie uczynił.

W ocenie Skarżącego, art. 229 u.g.n. narusza konstytucyjną zasadę wyłączenia nieruchomości tylko na cel wskazany w decyzji wyłączeniowej lub umowie sprzedaży w trybie określonym w art. 6 u.z.t.w.n. Przewidziane przez ten przepis wyłączenie możliwości zwrotu wyłączonych nieruchomości, na których przed dniem 1 stycznia 1998 r. ustanowiono i ujawniono w księdze wieczystej prawo wieczystego użytkowania, mimo że zostały one wykorzystane na cel inny niż określony w decyzji wyłączeniowej lub umowie sprzedaży, jest z tego powodu nie do pogodzenia z art. 7 i art. 21 ust. 2 Konstytucji, a także z zakazem przewidzianym w poprzednio obowiązującym art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444). Stan taki sanuje bowiem bezprawne działania organów władzy publicznej, które wykorzystywały wyłączone nieruchomości na cele niezwiązane z realizacją interesów publicznych, a obecnie umożliwiają to ustanowionym na nich użytkownikom wieczystym.

W dalszym ciągu swojego wywodu Skarżący zwraca uwagę, że uregulowanie przewidziane w art. 229 u.g.n. w niczym nieuzasadniony sposób różnicuje sytuację prawną osób, które ustawodawca wyraźnie zrównał

w przepisie art. 216 ust. 1 u.g.n., to jest osób, którym Państwo odebrało prawo własności nieruchomości z powołaniem się na konieczność realizacji ważnych celów publicznych. Jakkolwiek bowiem art. 216 u.g.n. formalnie przyznaje takie same prawa w zakresie możliwości zwrotu nieruchomości, na której nie zrealizowano celu wywłaszczenia, osobie, która zbyła nieruchomość w trybie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, jak i osobie, której własność nieruchomości odebrana została na skutek decyzji administracyjnej, to ich rzeczywiste uprawnienia są diametralnie różne w sytuacji przewidzianej w art. 229 u.g.n., a więc gdy przed dniem 1 stycznia 1998 r. na nieruchomości tej ustanowiono prawo wieczystego użytkowania. Podobieństwo sytuacji tych osób dotyczy wyłącznie tego, że zostały one pozbawione możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości bez konstytucyjnie wymaganej w takim przypadku rekompensaty. Dalsze porównanie ich sytuacji przekonuje, zdaniem Skarżącego, o uprzywilejowaniu osoby, która utraciła własność nieruchomości na podstawie decyzji administracyjnej. Osoba ta bowiem jest uprawniona, na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (jednolity tekst w Dz. U. z 2013 r., poz. 267; dalej: k.p.a.), do złożenia wniosku o wznowienie postępowania, w którym ustanowiono prawo użytkowania wieczystego, gdyż bez swej winy nie brała w nim udziału, jako że organy administracji nie informowały o takim postępowaniu poprzednich właścicieli nieruchomości. Ze względu na upływ czasu i treść art. 146 k.p.a. nie będzie wprawdzie możliwe wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji administracyjnej stwierdzającej nabycie prawa użytkowania wieczystego na wywłaszczonej nieruchomości, jednakże osoba wywłaszczona uzyska rozstrzygnięcie stwierdzające, że decyzja w tym przedmiocie wydana została z rażącym naruszeniem prawa. Rozstrzygnięcie takie zaś będzie dla tej osoby podstawą dochodzenia odszkodowania przed sądem powszechnym, równego wartości wywłaszczonej nieruchomości, której na skutek wydania wadliwej



decyzji stwierdzającej nabycie prawa wieczystego użytkowania nie ma możliwości odzyskać.

Tymczasem sytuacja osoby, która zbyła nieruchomość w trybie art. 6 u.z.t.w.n., jest - zdaniem Skarżącego - gorsza, choć w świetle art. 216 u.g.n. powinna być taka sama. Osoba taka nie ma bowiem żadnej prawnej możliwości uzyskać odszkodowanie za to, iż nie może odzyskać wyłączonej nieruchomości, która nie została wykorzystana dla realizacji celu publicznego, stanowiącego podstawę odjęcia jej prawa własności, gdyż przed dniem 1 stycznia 1998 r. ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego. Jedyną możliwością uzyskania odszkodowania przed sądem powszechnym za bezprawne działanie władzy publicznej jest powództwo na podstawie art. 417<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz.93 ze zm.; dalej: k.c.), jego wniesienie jest jednak uwarunkowane uzyskaniem we właściwym trybie prejudycjalnego rozstrzygnięcia stwierdzającego, że nabycie prawa użytkowania wieczystego nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa. Osoba, która zbyła nieruchomość przeznaczoną dla realizacji celu publicznego w trybie art. 6 u.z.t.w.n., w ocenie Skarżącego, nie ma jednak na gruncie obowiązujących przepisów możliwości uzyskania tego rodzaju rozstrzygnięcia. Nie może ona bowiem żądać wznowienia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nabycia użytkowania wieczystego, a w konsekwencji uzyskać decyzji w trybie art. 145 § 1 pkt 4 w zw. z art. 151 § 2 k.p.a. stwierdzającej, że nabycie tego prawa nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa, gdyż organy administracji i sądy administracyjne stoją na stanowisku, iż osoby takie nie były stroną postępowania o ustanowienie użytkowania wieczystego, wobec czego nie mogą domagać się jego wznowienia. Stanowisko to uzasadniają tym, że art. 216 u.g.n. obowiązuje od dnia 1 stycznia 1998 r., a skoro tak, to organy prowadzące to postępowanie przed tą datą nie miały obowiązku powiadamiania o jego wszczęciu osób, które zbyły nieruchomość w trybie art. 6 u.z.t.w.n. Inaczej natomiast organy administracji i sądy administracyjne traktują osoby, którym

własność nieruchomości odjęta została na podstawie decyzji wywłaszczeniowej. Osoby te uznawane są za strony postępowania w przedmiocie ustanowienia użytkownika wieczystego, przez co mogą żądać jego wznowienia, a w dalszej konsekwencji dochodzić odszkodowania przed sądem powszechnym, jeśli okaże się, że postępowanie to przeprowadzono z rażącym naruszeniem prawa.

Takie ukształtowanie przepisów w tym względzie świadczy – zdaniem Skarżącego – o całkowitej niekonsekwencji ustawodawcy i niedopuszczalnym różnicowaniu uprawnień osób, które zakwalifikował do jednej kategorii w art. 216 u.g.n., co jest nie do pogodzenia z zasadą równości oraz demokratycznego państwa prawnego i zasadą poprawnej legislacji. Dodatkowo świadczy to również o dopuszczeniu się przez legislatora pominięcia ustawodawczego. Skoro bowiem w art. 216 u.g.n. ustawodawca zrównał pozycję osób, które zbyły swoją nieruchomość w trybie art. 6 u.z.t.w.n. z pozycją osób, którym własność odebrano decyzją administracyjną, to zrównanie to winno obejmować także możliwość uzyskania odszkodowania za to, że na nieruchomości, na której nie był realizowany cel wywłaszczenia, doszło do ustanowienia prawa użytkownika wieczystego, które na mocy art. 229 u.g.n. jest przeszkodą do zwrotu nieruchomości niewykorzystanej na cele wywłaszczenia. Tymczasem osoby, które sprzedały Państwu nieruchomość w trybie art. 6 u.z.t.w.n., w przeciwieństwie do osób wywłaszczonych decyzją administracyjną, możliwości takiej nie mają.

W ocenie Skarżącego, „ustanowienie prawa użytkownika wieczystego na nieruchomości, która została nabyta/wywłaszczona przez państwo dla ściśle określonego celu publicznego w oderwaniu od tego celu stanowi o dopuszczeniu się przez organy administracji naruszenia art. 7 i art. 21 ust. 2 obowiązującej Konstytucji, a poprzednio art. 7 zd. 2 ustawy z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. W takiej zaś sytuacji nie ma dostatecznego uzasadnienia dla pozbawienia osób wywłaszczonych lub tych, które zbyły nieruchomość w trybie art. 6 u.z.t.w.n., zarówno możliwości zwrotu

nieruchomości niewykorzystanej na cele wywłaszczenia (nabycia), jak i dodatkowo możliwości uzyskania odszkodowania przez osoby, które zbyły taką nieruchomość w trybie art. 6 u.z.t.w.n. Stan taki powoduje, zdaniem Skarżącego, że to wyłącznie obywatel ponosi koszty wadliwego postępowania władz publicznych, bowiem ustawodawca, wprowadzając art. 229 u.g.n., nie przewidział dla osób, które utraciły możliwość zwrotu nieruchomości, żadnego odszkodowania z tego tytułu, że arbitralnie pozbawił je tego prawa.

Jak podnosi Skarżący, nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia, aby ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na wywłaszczonej nieruchomości, która nie została wykorzystana na cele publiczne, stanowiło przeszkodę do zwrotu tej nieruchomości poprzedniemu właścicielowi. W sytuacji bowiem, gdy taka sama nieruchomość jest obciążona innym prawem, takim jak trwały zarząd, czy też użytkowanie, to prawa te, zgodnie z art. 138 ust. 1 u.g.n., wygasają z chwilą, gdy decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości staje się ostateczna, natomiast, gdy nieruchomość obciążona jest prawem najmu, dzierżawy lub użyczenia, prawa te, stosownie do art. 138 ust. 2 u.g.n., wygasają z upływem trzech miesięcy od dnia, w którym decyzja o zwrocie wywłaszczonej lub zbytej w trybie art. 6 u.z.t.w.n. nieruchomości stała się ostateczna. W tym kontekście normę wprowadzoną przez art. 229 u.g.n. w porównaniu z treścią art. 138 u.g.n., Skarżący postrzega jako całkowicie arbitralną.

Przedmiotem skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie Skarżący uczynił art. 229 u.g.n. Przepis ten ma następujące brzmienie:

„Art. 229. Roszczenie, o którym mowa w art. 136 ust. 3, nie przysługuje, jeżeli przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy nieruchomość została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej.”.

Z kolei przepis art. 136 ust. 3 u.g.n., do którego odwołuje się zaskarżona regulacja, stanowi, że:

„Art. 136 ust. 3. Poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli, stosownie do przepisu art. 137, stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Z wnioskiem o zwrot nieruchomości lub jej części występuje się do starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, który zawiadamia o tym właściwy organ. Warunkiem zwrotu nieruchomości jest zwrot przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę odszkodowania lub nieruchomości zamiennej stosownie do art. 140.”.

Wykładnia art. 229 u.g.n., przewidującego przesłanki wyłączenia roszczenia poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercy o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, nie budzi wątpliwości w praktyce orzeczniczej Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 9 grudnia 2008 r., sygn. akt II CSK 275/08, Lex nr 484702, stwierdził, że prawidłowa wykładnia art. 229 ustawy o gospodarce nieruchomościami prowadzi do wniosku, że jeżeli przed dniem 1 stycznia 1998 r. rozporządzono wywłaszczoną nieruchomością w sposób określony w tym przepisie i fakt ten został ujawniony w księdze wieczystej, to roszczenie o zwrot tej nieruchomości nie przysługuje byłemu właścicielowi - następcy prawnemu, choćby spełnione były przesłanki do zwrotu określone w powołanych przepisach. W okolicznościach objętych hipotezą art. 229 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie dochodzi do merytorycznego (co do istoty) rozstrzygnięcia sprawy o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, lecz jedynie do formalnego jej załatwienia, wyłączającego w celu ochrony osób trzecich, które nabyły własność wywłaszczonej nieruchomości lub stały się jej użytkownikami wieczystymi, skuteczne domaganie się zwrotu tej nieruchomości.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 stycznia 2007 r., sygn. akt I OSK 386/06, Lex nr 290617, stwierdził, że jeżeli przed dniem

1 stycznia 1998 r. rozporządzono wywłaszczoną nieruchomością w sposób określony w art. 229 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (...) i fakt ten został ujawniony w księdze wieczystej, to roszczenie o zwrot tej nieruchomości nie przysługuje byłemu właścicielowi - następcy prawnemu - choćby spełnione były przesłanki do zwrotu wynikające z art. 136 w związku z art. 137 ustawy.

Również w wyroku z dnia 13 czerwca 2008 r., sygn. akt I OSK 949/07, Lex nr 496171, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że zgodnie z art. 229 ustawy o gospodarce nieruchomościami, roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości lub jej części nie przysługuje, jeżeli przed dniem wejścia w życie tej ustawy nieruchomość została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej, i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej. Przepis ten stanowi wyjątek od zasady określonej w art. 136 ust. 3 ustawy, i uniemożliwia dochodzenie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części w przypadku, gdy przed dniem 1 stycznia 1998 r. ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej.

W orzecznictwie i doktrynie nie budzi też sporów, że przepis art. 229 u.g.n. zamieszczony został w dziale VII wskazanej ustawy, jako przepis przejściowy o charakterze intertemporalnym. Charakter prawny przepisów przejściowych polega na tym, że odnoszą się one do stosunków prawnych istniejących w momencie wprowadzania w życie nowej regulacji prawnej i mają na celu uregulowanie tych stosunków w świetle wchodzącej w życie nowej ustawy. Zatem punktem odniesienia przepisów przejściowych jest dotychczasowy stan prawny i ukształtowane na podstawie tego stanu stosunki prawne trwające w momencie wejścia w życie nowych przepisów (por. wyrok NSA z dnia 27 lutego 2007 r., sygn. akt I OSK 544/07, Lex nr 362099). Według NSA celem tej regulacji jest utrwalenie ukształtowanych w drodze wpisów do księgi wieczystej stosunków prawnorzeczowych, a istotą tej regulacji

przejściowej jest to, że odnosi się ona do zaszczości ukształtowanych w poprzednim porządku prawnym. Przepis art. 229 u.g.n. ma na celu ochronę praw podmiotów, które w dobrej wierze uzyskały prawo użytkowania wieczystego lub prawo własności nieruchomości. Stanowi on równocześnie przeszkodę do skutecznego domagania się zwrotu nieruchomości (por. wyroki NSA: z dnia 23 czerwca 2008 r., sygn. akt I OSK 1010.07, Lex nr 496214; z dnia 3 marca 2010 r., sygn. akt I OSK 679/09, Lex nr 595463; E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Lex 2013, teza 2 do art. 229).

Przepis ten stanowi wyjątek od określonej w art. 136 ust. 3 u.g.n. zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, które stały się zbędne na cel wywłaszczenia (por. wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2008 r., *op. cit.*).

Generalnie bowiem organy dokonujące wywłaszczenia powinny liczyć się z ewentualnością zwrotu nieruchomości, w razie gdy odpadnie cel wywłaszczenia, i dokładać staranności, aby zadośćuczynić roszczeniu byłego właściciela. Obowiązek ten nie wyczerpuje się w zrealizowaniu powinności zwrotu nieruchomości zbędnej na potrzeby określone w wywłaszczeniu, ale obejmuje także podejmowanie czynności zmierzających do skutecznego zapobieżenia aktom zadysponowania taką nieruchomością, które na podstawie art. 229 u.g.n. prowadziły w rezultacie do utraty roszczenia o jej zwrot (por. E. Bończak-Kucharczyk, *op. cit.*, teza 1 do art. 229; wyrok SN z dnia 12 sierpnia 2009 r., sygn. akt IV CSK 187/09, Lex nr 496171).

Należy wszakże podkreślić, że zgodnie z art. 136 ust. 1 i 2 u.g.n. zwrot wywłaszczonych nieruchomości może nastąpić tylko na wniosek osób uprawnionych do jego żądania. Wykluczone jest zatem prowadzenie w tym zakresie postępowania z urzędu.

Również w poprzednim stanie prawnym, to jest przed dniem 1 stycznia 1998 r., niewykorzystanie nieruchomości na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej samo przez się nie stanowiło podstawy do jej zwrotu, gdyż

w myśl art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst w Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.; dalej: u.g.g.), obok wystąpienia przesłanki zbędności na cel wywłaszczenia, konieczne było złożenie wniosku o zwrot nieruchomości przez poprzedniego właściciela lub jego następcę prawnego.

Zwrócenia uwagi wymaga także, iż w stanie prawnym obowiązującym pod rządami ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, skuteczne orzeczenie o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości możliwe było, jeżeli Skarb Państwa lub gmina władały tą nieruchomością. W doktrynie i orzecznictwie dotyczącym art. 69 ust. 1 u.g.g. zgodnie wypowiedziano się, że nie jest dopuszczalne wydanie decyzji o zwrocie nieruchomości zbędnej na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej, jeżeli Skarb Państwa lub gmina nie władają taką nieruchomością na skutek m.in. ustanowienia na niej prawa użytkowania wieczystego. W takiej sytuacji sam fakt utraty władania tą nieruchomością przez Skarb Państwa stanowił negatywną przesłankę dla orzeczenia o jej zwrocie, a zatem okoliczność, czy nieruchomość jest wykorzystana zgodnie z celem, na jaki została wywłaszczona, czy też wykorzystano ją na inny cel bądź w ogóle nie wykorzystano, nie mogły mieć znaczenia dla wyniku sprawy (por. m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego : z dnia 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt IV SA 390/98, LEX nr 45941, z dnia 14 maja 1998 r., sygn. akt IV SA 1174/96, LEX nr 45927, z dnia 11 sierpnia 1998 r., sygn. akt IV SA 1687/96, LEX nr 45912; uchwały Sądu Najwyższego: z dnia 23 września 1993 r., sygn. akt III AZP 13/93, OSA 1994/10/7, z dnia 22 grudnia 1993r., sygn. akt III AZP 24/93, LEX nr 10916).

W uchwałach z dnia 23 września 1993 r., sygn. akt III AZP 13/93 i z dnia 22 grudnia 1993 r., sygn. akt III AZP 24/93, podjętych w wyniku rozpoznania zagadnień prawnych przekazanych przez składy orzekające NSA - Sąd Najwyższy orzekł, że organ administracji może orzec o zwrocie zbędnej nieruchomości, jeżeli Skarb Państwa lub gmina władają nieruchomością, nie

można natomiast orzec o zwrocie nieruchomości, jeśli na tej nieruchomości ustanowione zostało użytkowanie wieczyste. Decyzja taka naruszałaby porządek prawny, nie dałaby pogodzić się z istniejącym na gruncie stanem prawnym, a przede wszystkim - byłaby niewykonalna.

Poddanie przedstawionej skargi konstytucyjnej ocenie merytorycznej wymaga uprzedniego omówienia kwestii formalnych, związanych z zakresem i dopuszczalnością jej rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, iż Skarżący wskazał w skardze, wśród wzorców, przez pryzmat których domaga się kontroli konstytucyjnej zaskarżonego przepisu, między innymi art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W związku z tym przypomnieć trzeba, że, zgodnie z ustaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, wzorcami kontroli w postępowaniu przed Trybunałem, inicjowanym skargą konstytucyjną, nie mogą być przepisy zawarte w aktach prawnomiędzynarodowych (por. wyroki: z dnia 7 maja 2002 r., sygn. akt SK 20/00, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 29, str. 388; z dnia 14 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 61/03, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 136, str. 1565). Zgodnie bowiem z treścią art. 79 Konstytucji, podstawą skargi może być wyłącznie – na co wskazują językowe reguły wykładni tego przepisu – naruszenie przez zaskarżoną regulację wolności i praw, statuowanych przez odpowiednie normy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z jednoczesnym wykluczeniem, jako wzorców kontroli w tym trybie, tych wolności i praw, które wynikają z innych aktów prawnych, w tym także z aktów prawnomiędzynarodowych.

Z analogicznych przyczyn wzorcem kontroli w trybie skargi konstytucyjnej nie może być także powołany przez Skarżącego przepis art. 7 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, nie może nim bowiem być przepis aktu prawnego, który nie obowiązuje.



Są to ewidentne uchybienia formalne skargi, gdyż – zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji – służy ona ochronie wolności i praw poręczonych w ustawie zasadniczej. Powyższe upoważnia więc już na wstępie do stwierdzenia, że w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi wyżej przepisami postępowanie niniejsze podlega umorzeniu, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W dalszym ciągu, w ramach zagadnień wstępnych, rozważenia wymaga także dopuszczalność kontroli w trybie skargi konstytucyjnej w aspekcie wymogu uprawdopodobnienia stawianych zarzutów niekonstytucyjności.

W swoim bogatym orzecznictwie, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Ma ona gwarantować, że obowiązujące w systemie prawa akty normatywne nie będą stanowiły źródła ich naruszeń. Art. 79 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Przedmiot skargi konstytucyjnej determinuje wymogi formalne, których spełnienie jest konieczne do stwierdzenia dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), skarga powinna zawierać wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone. Konieczność precyzyjnego określenia przez skarżącego naruszonych praw lub wolności wynika wprost z zasady wyrażonej w art. 66 ustawy o TK, w myśl której Trybunał orzekając jest związany granicami skargi.

Konsekwencją tego unormowania jest, z jednej strony – nałożenie na skarżącego obowiązku przedstawienia wzorca kontroli kwestionowanych przepisów, z drugiej zaś – niemożność zastąpienia w tym zakresie skarżącego przez działający z własnej inicjatywy Trybunał Konstytucyjny. Należy jednocześnie podkreślić, że prawidłowe wykonanie tego wymogu polega nie tylko na wskazaniu przepisów konstytucyjnych – w ocenie skarżącego – naruszonych zakwestionowaną regulacją, ale również na uprawdopodobnieniu postawionych zarzutów niekonstytucyjności (por. postanowienie TK z dnia 29 września 2011 r., sygn. Ts 101/11, OTK ZU nr 1/B/2012, poz. 133).

Sformułowanie zarzutu naruszenia wolności lub prawa, a także jego uzasadnienie, jest niezbędnym warunkiem nadania skardze dalszego biegu, czyli przyjęcia skargi konstytucyjnej do merytorycznego rozpoznania. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, właściwa realizacja obowiązku wynikającego z treści art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, to jest wskazania naruszonego konstytucyjnego prawa lub wolności, jak też sposobu tego naruszenia, „polegać winna zarówno na wskazaniu, które z przysługujących skarżącemu wolności lub praw doznały uszczerbku wskutek zastosowania kwestionowanej regulacji, jak i na uzasadnieniu zarzutu jej niezgodności z konkretnie wskazanymi unormowaniami konstytucyjnymi.” (por. postanowienie TK z dnia 16 listopada 2001 r., sygn. Ts 148/01, OTK ZU nr 2/B/2002, poz. 154). Nie chodzi przy tym o zarzut jakiegokolwiek niezgodności, ale o wskazanie sposobu, w jaki kwestionowany przepis narusza unormowania konstytucyjne, stanowiące podstawę podmiotowych praw skarżącego. W postanowieniu z dnia 25 października 1999 r. w sprawie SK 22/98 (OTK ZU nr 6/1999, poz. 122), Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zarzut naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw powinien być dostatecznie skonkretyzowany przez skarżącego zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym. Skargi konstytucyjnej nie można bowiem opierać na generalnie ujętym i nieskonkretyzowanym zarzucie naruszenia Konstytucji, bez jakiegokolwiek

nawiązania do wprowadzonych drogą interpretacji orzeczniczej reguł i wartości konstytucyjnych (por. wyrok TK z dnia 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 45).

Jak podkreśla Lech Jamróz, „[n]aruszenie konstytucyjnych wolności lub praw oznacza *de facto* ingerencję w te prawa. Ingerencja winna przy tym posiadać cechy bezprawności lub bezpodstawności, gdyż wyłącznie taki rodzaj ingerencji uzasadnia ochronę wolności lub praw w trybie skargi konstytucyjnej. Skutkiem tego typu ingerencji musi być uszczerbek chronionych konstytucyjnie praw lub wolności skarżącego. Oznacza to, że dopuszczalność skargi konstytucyjnej zależy – co do zasady - także od tego, czy w wyniku zastosowania aktu normatywnego pogorszyła się sytuacja prawna skarżącego (w kontekście jego konstytucyjnych praw i wolności). Należy to rozumieć w ten sposób, że skarżący powinien więc w taki sposób uprawdopodobnić naruszenie swych konstytucyjnych wolności lub praw, by – w razie spełnienia pozostałych wymogów – Trybunał uznał skargę za dopuszczalną, tj. skierował do merytorycznego rozpoznania.”(*Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011, str. 192).

Nadanie biegu skardze konstytucyjnej w wyniku wstępnego rozpoznania, w trybie art. 49 w zw. z art. 36 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, nie jest jednak wiążące dla składu rozpoznającego sprawę merytorycznie. Zgodnie z ustabilizowaną w tym zakresie linią orzecniczą Trybunału, kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania, konieczne jest bowiem na każdym etapie postępowania. W szczególności Trybunał Konstytucyjny zobowiązany jest rozważyć, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, czy wydanie orzeczenia w toczącym się przed nim postępowaniu nie jest zbędne lub niedopuszczalne. W razie stwierdzenia negatywnej przesłanki procesowej postępowanie obligatoryjnie się umarza (zob. postanowienia TK z dnia 21 listopada 2001 r., sygn. K 31/01, OTK ZU

nr 8/2001, poz. 264; z dnia 28 maja 2002 r., sygn. K 7/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 39; z dnia 27 stycznia 2004 r., sygn. SK 50/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 6; z dnia 14 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 124; z dnia 30 maja 2007 r., sygn. SK 3/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 62).

Uwzględniając z jednej strony przedstawione powyższej przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej, z drugiej zaś zarzuty sformułowane przez Skarżącego oraz powołaną przez niego argumentację, mającą uzasadniać naruszenie przez kwestionowaną regulację jego konstytucyjnych praw i wolności, należy dojść do przekonania, że postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Wzorcami kontroli konstytucyjności art. 229 u.g.n., z którymi może on być badany w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną, Skarżący uczynił art. 2 Konstytucji, wyrażający generalną zasadę demokratycznego państwa prawnego i wynikające z niej zasady: ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, pewności prawa, ochrony praw nabytych, lojalności, bezpieczeństwa prawnego, poprawnej legislacji, zasadę proporcjonalności i zakazu nadmiernej ingerencji. Powołał także zasadę równości i zakazu różnicowania praw podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji (art. 32 ust. 1 Konstytucji), zasadę ochrony prawa własności i innych praw majątkowych oraz zasadę ochrony prawa dziedziczenia (art. 64 Konstytucji), a nadto zasadę zwrotu nieruchomości niewykorzystanej na cele publiczne uzasadniające wywłaszczenie i zakazu pozbawiania praw podmiotowych bez przyznania stosownej rekompensaty (art. 7 i art. 21 Konstytucji).

Powołując wskazane wyżej liczne wzorce kontroli, Skarżący podniósł w pierwszej kolejności, że skutkiem wprowadzenia zaskarżonej regulacji

pozbawiony został prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, podlegającego ochronie na podstawie art. 64 ust. 1 Konstytucji, jako wymienione w nim „inne prawo majątkowe”. Podniósł nadto, że pozbawienie go tego prawa nastąpiło bez możliwości uzyskania należnego w takiej sytuacji słusznego odszkodowania, gwarantowanego przez art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Wskazując wszakże na swoje konstytucyjne prawa, które w jego ocenie narusza kwestionowany art. 229 u.g.n., Skarżący praktycznie nie uzasadnił tych zarzutów. Na ich poparcie nie powołał bowiem właściwie żadnych argumentów, poprzestając na ogólnym stwierdzeniu, że zaskarżona regulacja „jest sprzeczna ze wskazanymi w skardze wzorcami konstytucyjnymi, które w przypadku pozbawienia obywatela prawa nakazują mu w takim przypadku przyznać słuszne odszkodowanie”.

Skarżący, domagając się ochrony swoich praw, pomiał milczeniem fakt, że prawa osób trzecich, które w dobrej wierze nabyły od Skarbu Państwa lub gminy prawo wieczystego użytkowania, także podlegają konstytucyjnej ochronie. Kwestia ta zaś jest bardzo istotna, jeśli zważy się na wyrażony w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i doktrynie prawa konstytucyjnego pogląd, że prawo użytkowania wieczystego jest „usytuowane między własnością jako najsilniejszym prawem rzeczowym a klasycznymi prawami rzeczowymi ograniczonymi”, z czego wynika intensywniejsza ochrona tego prawa, zbliżająca się do ochrony prawa własności (por. wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. K. 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87; L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. III tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 64, s. 10). Tymczasem, Skarżący nie uzasadnił, dlaczego przysługujące mu „inne prawo majątkowe”, jakim - w jego ocenie - jest prawo do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, niewykorzystanej na cel, na jaki została wywłaszczona, winno korzystać z silniejszej ochrony niż prawo wieczystego użytkowania, ustanowione na niej na rzecz pozostających w dobrej wierze osób trzecich.

Taka konstrukcja uzasadnienia skargi konstytucyjnej z pewnością nie czyni zadość wymogom tego środka kontroli konstytucyjnej określonym w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, który - jak wcześniej podkreślono - stanowi, że skarga konstytucyjna winna wskazywać nie tylko, jakie prawa lub wolności, zdaniem skarżącego zostały naruszone, ale też zawierać uzasadnienie co do sposobu naruszenia takiego prawa lub wolności. Oba te elementy stanowią szczególne cechy skargi konstytucyjnej, która inicjuje tak zwaną kontrolę konkretną, związaną z konkretną sprawą, zakończoną rozstrzygnięciem w sferze stosowania prawa. Brak jednego z nich prowadzi do niedopuszczalności wydania merytorycznego orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

Ostatni, ale też jedyny zarzut, który został przez Skarżącego uzasadniony obszerniej od pozostałych, dotyczy pominięcia ustawowego.

Zdaniem Skarżącego, kwestionowane uregulowanie w sposób niczym nieuzasadniony różnicuje sytuację prawną osób, które w świetle dyspozycji art. 216 u.g.n. należą do tej samej kategorii podmiotów prawa, charakteryzujących się tym, że Państwo odebrało im prawo własności nieruchomości z powołaniem się na konieczność realizacji ważnych celów publicznych. Okoliczność ta winna zatem w świetle konstytucyjnej zasady równości skutkować takim samym traktowaniem przez władze publiczne. Tymczasem - w ocenie Skarżącego - wbrew tej zasadzie oraz w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego, jak również z zasadą poprawnej legislacji, ustawodawca uprzywilejował właścicieli wywłaszczonych nieruchomości, którym prawo własności odjęte zostało na podstawie decyzji administracyjnej, dyskryminując równocześnie tych, którzy zbyli swoje nieruchomości na rzecz Państwa w trybie art. 6 u.z.t.w.n. Według wyводу Skarżącego, uprzywilejowanie właścicieli nieruchomości wywłaszczonych decyzją administracyjną wyraża się w tym, że mają oni prawną możliwość dochodzenia odszkodowania przed sądem powszechnym za pozbawienie ich możliwości żądania zwrotu nieruchomości, która stała się zbędna na cele wywłaszczenia, a której nie mogą odzyskać

ze względu na ustanowienie na niej prawa wieczystego użytkowania, podczas gdy właściciele nieruchomości wywłaszczonych w trybie art. 6 u.z.t.w.n. możliwości takiej są pozbawieni. Dowodzić ma to niekonsekwencji ustawodawcy i świadczyć o dopuszczeniu się przez niego pominięcia ustawodawczego.

Sformułowanie przez Skarżącego zarzutu braku regulacji przewidującej odszkodowanie dla właścicieli nieruchomości wywłaszczonych w trybie art. 6 u.z.t.w.n. za pozbawienie możliwości żądania ich zwrotu, wymaga w pierwszej kolejności uprzedniego rozważenia problemu dopuszczalności tak ujętej skargi konstytucyjnej.

Punktem wyjścia dla rozstrzygnięcia tego zagadnienia jest odróżnienie sytuacji zaniechania ustawodawczego, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego, od sytuacji przyjęcia uregulowania niepełnego (pomijającego), które może być przez Trybunał badane i oceniane, w szczególności na tle zasady równości.

Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego poglądem, pierwsza sytuacja polega na tym, że ustawodawca świadomie pozostawia określoną kwestię w całości poza uregulowaniem prawnym. Ponieważ polskie ujęcie kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie przewiduje orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, nie ma możliwości wnoszenia takich spraw pod rozstrzygnięcie Trybunału. Dotyczy to także skarg konstytucyjnych, bo – jak wskazuje się jednolicie w orzecznictwie – “brak określonej regulacji w systemie prawnym nie może stanowić wyłącznego przedmiotu skargi konstytucyjnej” (por. postanowienia TK: z dnia 8 czerwca 2000 r., sygn. Ts 182/99, OTK ZU nr 5/2000; z dnia 28 marca 2006 r., sygn. Ts 220/05, OTK ZU nr 4B/2007, poz. 162; z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. Ts 191/07, OTK ZU nr 4B/2009, poz. 239).

Od zaniechania ustawodawczego należy natomiast odróżnić sytuację, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał

tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie. Od dawna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowało się przekonanie, że w razie dokonania regulacji częściowej o niepełnym charakterze, możliwe jest zakwestionowanie zakresu takiej regulacji, w szczególności rozważenia jej połączalności z zasadą równości. Jak wskazano w orzeczeniu z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. K. 25/95 (OTK ZU nr 6/1996, poz. 52): „Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na nie wydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z konstytucją powinien był unormować”. Stanowisko to znalazło kontynuację w dalszym orzecznictwie, także pod rządem Konstytucji z 1997 r. (por. wyroki TK: z dnia 6 maja 1998 r., sygn. K. 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; z dnia 30 maja 2000 r., sygn. K. 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112; z dnia 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256). Prowadzi to do wniosku, że o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych. Jednym z takich wymagań jest nakaz poszanowania zasady równości, oznaczający m.in. zakaz stanowienia regulacji, które dyskryminują lub w sposób nieuzasadniony uprzywilejowują poszczególne grupy adresatów. Jeżeli więc przepis ustawy enumeruje sytuacje, do których ustawa ta może mieć zastosowanie, to tym samym wyklucza zastosowanie tej ustawy do sytuacji pozostałych. Tego typu



rozstrzygnięcie ustawodawcy podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego z punktu widzenia poszanowania zasady równości, która – najogólniej rzecz biorąc – nakazuje, by sytuacje podobne były traktowane w sposób podobny (por. wyrok TK z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OKT ZU nr 7/2001, poz. 216).

Analiza skargi oraz kwestionowanego przepisu art. 229 u.g.n. w jego otoczeniu normatywnym prowadzi do wniosku, że teza postawiona przez Skarżącego, iż w sprawie niniejszej mamy do czynienia z regulacją niepełną jest nieuzasadniona. Wbrew przekonaniu Skarżącego, regulacja ta nie różnicuje sytuacji prawnej byłych właścicieli nieruchomości wywłaszczonych na podstawie decyzji administracyjnej i tych, którzy zbyli swoje nieruchomości Państwu w trybie art. 6 u.z.t.w.n., w zakresie możliwości dochodzenia odszkodowania z tytułu utraty roszczenia o zwrot nieruchomości niewykorzystanej na cele, dla których dokonano ich wywłaszczenia. Ani bowiem zaskarżony przepis, ani żaden inny nie przewiduje odszkodowania z tego tytułu, niezależnie od trybu w jakim nastąpiło wywłaszczenie.

Takie ukształtowanie przepisów w tym względzie mieści się w granicach swobody regulacyjnej ustawodawcy, który problematykę tę świadomie pozostawił poza uregulowaniem prawnym. W takiej zaś sytuacji można mówić wyłącznie o zaniechaniu ustawodawczym, które, jak to wcześniej zaznaczono, nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Należy podkreślić, że wbrew przekonaniu Skarżącego, niezależnie od tego, w jakim trybie nastąpiło wywłaszczenie, były właściciel nieruchomości lub jego następca prawny może dochodzić od Skarbu Państwa lub gminy na zasadach ogólnych, to jest przed sądem powszechnym (art. 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego; j.t. w Dz. U. z 2014 r. Nr 101 ze zm.), naprawienia szkody wynikłej wskutek zbycia wywłaszczonej nieruchomości lub oddania jej w użytkowanie wieczyste z naruszeniem obowiązków wynikających z art. 47 ust. 4 i art. 69 ust. 1 u.g.g. (por. wyrok SN

z dnia 21 czerwca 2007 r., sygn. akt IV CSK 81/07, Lex nr 274567, Biul. SN 2007/12/11, M.Prawn. 2007/14/765; E. Bończak-Kucharczyk, *Op. cit.*, teza 1 do art. 136).

Przekonanie Skarżącego o dyskryminującym traktowaniu osób, które zbyły swoje nieruchomości w trybie art. 6 u.z.t.w.n., przez organy administracji i sądy administracyjne, polegającym na odmowie uznania ich - w przeciwieństwie do osób wywłaszczonych na podstawie decyzji administracyjnej - za strony postępowania o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na wywłaszczonej nieruchomości, a w konsekwencji na odmowie przyznania legitymacji do wystąpienia o wznowienie takiego postępowania, jeśli bez swej winy nie brały w nim udziału, wynika ze stosowania przepisów dotyczących ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na wcześniej wywłaszczonej nieruchomości.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się mianowicie, że postępowanie uwłaszczeniowe (o ustanowienie użytkowania wieczystego) jest odrębnym postępowaniem od postępowania w przedmiocie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, która stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Pomędzy tymi postępowaniami zachodzi jednak w określonej sytuacji związek, bowiem postępowanie uwłaszczeniowe nie może zostać zakończone w sytuacji, gdy równocześnie trwa postępowanie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. W sytuacji, gdy były właściciel lub jego następca prawny zgłosi wniosek o zwrot nieruchomości lub jej części przed wszczęciem lub w trakcie postępowania uwłaszczeniowego, nabywa prawa strony takiego postępowania. Jeśli jednak z roszczeniem tym wystąpi po wydaniu decyzji w sprawie uwłaszczeniowej, to nie ma podstaw prawnych do uznania go za stronę postępowania w tej sprawie (por. uchwała NSA z dnia 15 lutego 1999 r., sygn. akt OPS 15/98, ONSA 1999/3/75; wyrok NSA z dnia 14 października 2010 r., sygn. akt I OSK 1731/09, ONSA i WSA 2011/4/91, Lex nr 745153).

Z powyższego wynika więc, że to nie tryb w jakim nastąpiło wywłaszczenie nieruchomości, jak błędnie twierdzi Skarżący, ale niezgłoszenie we właściwym czasie wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości powoduje, iż jej właściciel lub jego następca prawny nie jest uznawany za stronę postępowania w przedmiocie ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na takiej nieruchomości.

Niezależnie od tego, uprawnienie do dochodzenia odszkodowania z powodu wyłączenia możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub z powodu ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na wywłaszczonej wcześniej nieruchomości w sposób sprzeczny z prawem nie jest objęte materią uregulowaną w art. 229 u.g.n., który był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie Skarżącego.

Reasumując, należy dojść do wniosku, że z przedstawionych wyżej powodów skarga konstytucyjna w rozpatrywanej sprawie nie spełnia przesłanek formalnych, pozwalających na jej merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny, skutkiem czego postępowanie winno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

W związku z tym, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego