

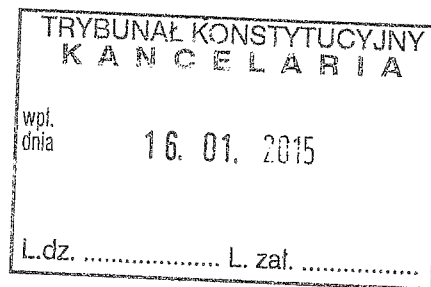


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 16 stycznia 2015 r.

Sygn. akt SK 26/14

BAS-WPTK-1769/14



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy o TK, w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej W G z 22 lipca 2012 r. (sygn. akt SK 26/14), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.) w zakresie, w jakim w przypadku wyłączenia nieruchomości, która była przedmiotem współwłasności w częściach ułamkowych, uniemożliwia zwrot udziału w tej nieruchomości na rzecz byłego współwłaściciela albo jego spadkobiercy bez zgody wszystkich byłych współwłaścicieli lub ich spadkobierców, **jest niezgodny** z art. 64 ust. 1 i art. 21 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 63 ust. 3 Konstytucji, a także z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli, stan faktyczny sprawy i zarzuty skarżącego

1. Skarżący wnosi o stwierdzenie, że art. 136 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.; dalej: u.g.n.) w zakresie, w jakim w przypadku wywłaszczenia nieruchomości, która była przedmiotem współwłasności, nie jest możliwy zwrot samego udziału w tejże nieruchomości na rzecz byłego właściciela tego udziału, zaś zwrot może dotyczyć wyłącznie całości lub fizycznie wydzielonej części nieruchomości, a z wnioskiem muszą wystąpić wszyscy byli współwłaściciele lub ich następcy prawni, jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 21 ust. 2, art. 64 ust. 1, art. 64 ust. 2 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Artykuł 136 ust. 3 u.g.n. stanowi, że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli, stosownie do przepisu art. 137 u.g.n., 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 u.g.n.

2. Na podstawie orzeczenia Prezydium Rady Narodowej w K z kwietnia 1967 r. (nr) wywłaszczono na rzecz Skarbu Państwa parcele I. kat. o pow. m² z przeznaczeniem na cele urządzenia hałd odpadów z eksploatacji Wywłaszczona nieruchomość stanowiła współwłasność A G w częściach, M R w częściach i I R w częściach.

Na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego w K z lutego 1991 r., sygn. akt , stwierdzono, że spadek po A G nabył W G (dalej:skarżący). Postanowieniem z listopada 2007 r. Sąd Rejonowy w K w sprawie o sygn. akt upoważnił W G do wystąpienia z wnioskiem o zwrot

części działki nr w imieniu nieznaney z miejsca pobytu I R Skarżący wystąpił do Starosty K o zwrot części działki , położonej w obr. jedn. ewid. m. K , w granicach wywłaszczonej parceli, w imieniu swoim oraz I R Starosta K decyzją z maja 2009 r. odmówił zwrotu działki nr z powodu niezuzpełnienia przez skarżącego wniosku poprzez złożenie oświadczenia M R o dołączeniu się do wniosku. Starosta K uznał, że brak zgody wszystkich poprzednich właścicieli wywłaszczonych nieruchomości lub wszystkich ich spadkobierców na jej zwrot stanowi negatywną przesłankę zwrotu nieruchomości w świetle art. 136 ust. 3 u.g.n. Skarżący odwołał się od tej decyzji, jednak decyzją z grudnia 2009 r. Wojewoda M utrzymał w mocy decyzję Starosty Na decyzję wojewody skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w K , która jednakże została oddalona wyrokiem z października 2010 r. (sygn. akt).

W skardze kasacyjnej od wyroku WSA w K z października 2010 r. (sygn. akt) zarzucono naruszenie prawa materialnego, a mianowicie art. 136 ust. 3 u.g.n. w związku z art. 64 Konstytucji, jak również nieważność postępowania. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) wyrokiem z marca 2012 r. (sygn. akt) oddalił skargę kasacyjną. NSA wskazał, że mając na uwadze treść art. 136 ust. 3 u.g.n., w sytuacji „gdy wywłaszczona nieruchomość stanowi współwłasność osób wywłaszczonych lub ich spadkobierców, wniosek z żądaniem zwrotu musi zostać złożony przez wszystkich wywłaszczonych współwłaścicieli lub ich spadkobierców (współuczestnictwo materialne). Brak wniosku pochodzącego od wszystkich współwłaścicieli lub ich spadkobierców wyłącza możliwość wydania pozytywnej decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości. Według NSA ma to oznaczać, że zwrot wywłaszczonej nieruchomości może nastąpić tylko na rzecz wszystkich wywłaszczonych współwłaścicieli lub ich spadkobierców, a więc osób, które pod tytułem ogólnym przejęły majątek byłego właściciela wywłaszczonej nieruchomości. W ocenie NSA, taki sens art. 136 ust. 3 u.g.n. nie budzi wątpliwości na gruncie wykładni językowej.

3. Zdaniem skarżącego, art. 21 ust. 3 i art. 63 ust. 3 Konstytucji w sposób dobitny wskazują, iż ograniczenie prawa własności, a w zasadzie jego pozbawienie

w drodze wywłaszczenia, ma charakter wyjątkowy, gdy przyświeca mu cel publiczny, „a więc nie na podstawie byle kaprysu organów administracji”.

Jak zaznacza skarżący, w przypadku, gdy wywłaszczona nieruchomość była przedmiotem współwłasności, zaś od wywłaszczenia do zrealizowania się przesłanek zwrotu nieruchomości upłynęło wiele lat (tak jak w sprawie skarżącego), pojawiają się znaczne problemy z ustaleniem kręgu osób uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o zwrot. W ocenie skarżącego, mając na uwadze prymat prawa własności oraz wyjątkowość instytucji wywłaszczenia, nie można przyjąć, iż art. 136 ust. 3 u.g.n. może ograniczyć możliwość zwrotu udziału w nieruchomości. Wykładnia prawa nie może być tutaj zawężana wyłącznie do wykładni językowej, gdyż nie oddaje ona w pełni treści przepisu, uwzględniającej podstawowe zasady konstytucyjne oraz prawa i wolności przewidziane w Konstytucji.

W ocenie skarżącego, nie jest też zrozumiałe, dlaczego prawo własności miałyby podlegać różnej ochronie w zależności od tego, czy mamy do czynienia z udziałem w nieruchomości czy też z jej fizycznie wydzieloną częścią. „Dlaczego wyłączny właściciel nieruchomości ma korzystać z większej ochrony swoich interesów w kwestii zwrotu wywłaszczonej nieruchomości niż przykładowo współwłaściciel 99/100 udziału w nieruchomości”. Jak podkreśla skarżący, zwrot nieruchomości nie napotyka żadnych problemów prawnorzeczowych. Udziałem w nieruchomości można wszak rozporządzać, można go obciążyć, jak również żądać zniesienia współwłasności – wszystkie te działania są immanentnie wpisane w prawo własności, jako najpełniejsze prawo do rzeczy. Zdaniem skarżącego, osoba wywłaszczona z udziału w nieruchomości nie będzie mogła dochodzić jego zwrotu w przypadku, gdy w wyniku braku spadkobierców w miejsce jednego z byłych współwłaścicieli wstąpił Skarb Państwa. Prowadzi to, w jego ocenie, do wniosku, że brak jest prawnych, a nawet racjonalnych powodów, dla których w przypadku wywłaszczenia nieruchomości będącej przedmiotem współwłasności nie jest możliwy zwrot samego udziału w tejże nieruchomości na rzecz byłego właściciela tego udziału, zaś zwrot może dotyczyć wyłącznie całości lub fizycznie wydzielonej części nieruchomości, a z wnioskiem muszą wystąpić wszyscy byli współwłaściciele lub ich następcy prawni.

II. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich

1. Pismem z 17 września 2014 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO lub Rzecznik) zgłosił udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej W G , na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK) oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.). W piśmie z 3 listopada 2014 r. Rzecznik przedstawił swoje stanowisko, w którym wnosi o uznanie, że art. 136 ust. 3 u.g.n. w zakresie, w jakim uzależnia zwrot wywłaszczonej nieruchomości od łącznej zgody wszystkich współwłaścicieli, uniemożliwiając zwrot samego udziału we wspólnym prawie, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i art. 21 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Rzecznik domaga się poszerzenia wzorców kontroli o art. 31 ust. 3 Konstytucji, wskazując na uniwersalny charakter przewidzianej w nim zasady proporcjonalności, oraz o art. 32 ust. 1 Konstytucji, jako dopełnienie powołanego przez skarżącego art. 64 ust. 2 Konstytucji. Artykuł 32 ust. 1 Konstytucji ma umożliwić, zdaniem Rzecznika, przeprowadzenie w odniesieniu do art. 136 ust. 3 u.g.n. tzw. testu uzasadnionego zróżnicowania.

W uzasadnieniu swojego stanowiska Rzecznik wskazuje, że wykładnię art. 136 ust. 3 u.g.n. przyjętą przez NSA w sprawie skarżącego, zgodnie z którą nie jest możliwe samodzielne wystąpienie przez współwłaściciela z żądaniem zwrotu samego udziału w prawie własności wywłaszczonej nieruchomości, należy uznać za ustabilizowaną i przyjętą w orzecznictwie sądów administracyjnych. Tym samym, za spełnioną, zdaniem Rzecznika, trzeba uznać przesłankę jednoznacznego ukształtowania treści normy prawnej w orzecznictwie organów stanowiących prawo (por. m.in. wyrok TK z 28 października 2010 r., sygn. akt K 10/08).

W ocenie RPO, z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika jednoznacznie, że zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości niewykorzystanej na cel publiczny będący podstawą wywłaszczenia ma rangę konstytucyjną. *De lege lata* żądanie zwrotu należy zakwalifikować jako roszczenie o charakterze względnym, skutecznym wyłącznie przeciwko beneficjentowi wywłaszczenia. Nie jest ono równoważne prawu własności, ale można je zakwalifikować jako inne uprawnienie o charakterze majątkowym w rozumieniu art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, a nadto

uzyskujące szerszą gwarancję konstytucyjną na podstawie art. 21 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika, norma wyinterpretowana przez sądy administracyjne z zaskarżonego przepisu, oparta na jego literalnej wykładni, jest niezgodna z konstytucyjnymi zasadami ochrony własności i praw majątkowych. Ograniczenia w realizacji prawa do zwrotu nie mają żadnego racjonalnego uzasadnienia, w szczególności nie jest nim potrzeba ochrony jakichkolwiek wartości konstytucyjnych, skutkując iluzorycznym charakterem prawa zagwarantowanego wprost w Konstytucji. Uzasadnionych podstaw nie znajduje także odmienne potraktowanie uprawnionych do zwrotu wyłączonego mienia w zależności od tego, iloma udziałami dysponuje uprawniony i kto nim jest. Zaskarżona regulacja nie spełnia zatem testu tzw. racjonalnego zróżnicowania, co samo w sobie pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnymi gwarancjami równej ochrony praw majątkowych.

Uzasadniając zarzut pozbawienia ochrony konstytucyjnego prawa majątkowego, Rzecznik za całkowicie nietrafny uznaje pogląd reprezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, iż zakaz zwracania udziałów we współwłasności wynika z samej istoty współwłasności. W ocenie RPO, z punktu widzenia dogmatyki prawa cywilnego, do której owe orzeczenia się odwołują, pogląd taki jest oczywiście błędny. Jak zaznacza Rzecznik, nie ma powodu, dla którego samodzielny obrót udziałami nie byłby możliwy, skoro swoboda rozporządzania udziałami, bez wiedzy i zgody pozostałych współwłaścicieli, jest jedną z oczywistych zasad rządzących współwłasnością w częściach ułamkowych, wyrażoną wprost w art. 198 k.c. Wbrew tezom reprezentowanym w orzeczeniach sądów administracyjnych, udziały w prawie własności dają się oczywiście wyodrębnić, tyle, że nie można ich przypisać do konkretnie, fizycznie wskazanej części nieruchomości. Na tym jednak polega właśnie współwłasność w tzw. częściach idealnych (a nie „realnych”), co jednak nie stanowi przeszkody w obrocie takimi prawami.

W ocenie Rzecznika, nie można również wskazać wartości konstytucyjnych, które, w świetle zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji uzasadniałyby ograniczenie uprawnienia do zwrotu udziału w wyłączonej nieruchomości. Po pierwsze, uzasadnieniem takim nie może być potrzeba ochrona praw innych osób, tj. byłych współwłaścicieli wyłączonej nieruchomości. W prawie cywilnym podstawową zasadą jest swoboda obrotu udziałami i prawna niezależność udziałów względem siebie (art. 198 k.c.). Dlatego też ewentualne

przeniesienie udziału na byłego współwłaściciela w żaden sposób nie oddziałuje na sferę prawną pozostałych współwłaścicieli. Jak podkreśla Rzecznik, to właśnie przyjęta jednolicie przez sądy administracyjne wykładnia art. 136 ust. 3 u.g.n. może prowadzić do naruszenia praw pozostałych współwłaścicieli, niezainteresowanych odzyskaniem wywłaszczonej nieruchomości. Trudno bronić tezy, by to właśnie w celu obrony ich praw należało ich do tego zmuszać (w trybie art. 199 k.c.) tym bardziej, że może się to wiązać z wysokimi kosztami, tj. zwrotem odszkodowania czy nieruchomości zamiennej. W ocenie RPO, wykładnia prowadząca do skutku „wszystko albo nic”, tak silnie uzależniająca od siebie byłych „przypadkowych” współwłaścicieli, nie znajduje żadnego oparcia w wartościach wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Po drugie, w sytuacji wywłaszczenia nieruchomości będącej współwłasnością publiczną i prywatną, prawo żądania zwrotu wywłaszczonego udziału w prawie własności nieruchomości jest w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych wykluczone. Również to ograniczenie nie znajduje według RPO uzasadnienia w wartościach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Skutkiem takiego unormowania jest utrzymanie w zasobie publicznym nieruchomości odebranych przymusowo przed laty na realizację celów publicznych i odmowa ich zwrotu, pomimo że dla realizacji tych celów są one całkowicie zbędne.

Po trzecie, Rzecznik zaznacza, iż sytuacja, w której w wyniku zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości doszłoby do powstania współwłasności między podmiotem publicznym a prywatnym, nie jest w sposób generalny zakazana przez prawo ani sprzeczna z istotą współwłasności. Sytuacje takie występują w obrocie, a u.g.n. niektóre takie przypadki wyraźnie normuje. Również praktyczne komplikacje związane z wykonywaniem współposiadania przez podmiot publiczny i prywatny nie mogą *per se* uzasadniać odmowy realizacji konstytucyjnie umocowanego prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Z żadnego przepisu nie wynika ogólny zakaz istnienia współwłasności publiczno-prywatnej. Wzgląd na ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego nie jest więc, zdaniem Rzecznika, argumentem przemawiającym za ograniczeniem prawa do zwrotu udziału w wywłaszczonym prawie własności nieruchomości.

2. Uzasadniając zarzut nierównego traktowania podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej (art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji)

RPO wskazuje, iż prawnie istotną cechą relewaną, ze względu na którą byli właściciele wywłaszczonych nieruchomości powinni być równo traktowani przez system prawa, jest: wywłaszczenie z prawa własności na cel publiczny i niezrealizowanie tego celu w określonym czasie. Ze względu na tę cechę, roszczenia zwrotne byłych właścicieli i współwłaścicieli wywłaszczonych nieruchomości powinny być traktowane równo. Rzecznik podkreśla przy tym, że nie do zaakceptowania jest reprezentowana w orzecznictwie sądów administracyjnych teza, iż – w przeciwieństwie do wywłaszczenia, gdzie odbiera się „prawo” – przedmiotem zwrotu ma być nie „prawo”, ale tylko „rzecz materialna”. Treścią decyzji o zwrocie nieruchomości nie jest oddanie do faktycznej dyspozycji powierzchni ziemi, ale wyłącznie – przeniesienie tytułu prawnego do rzeczy, jej fizyczne wydanie jest tego jedynie konsekwencją. Równe traktowanie wspomnianych roszczeń o zwrot jest, zdaniem Rzecznika, uzasadnione także z tego powodu, że „pełną” własność od współwłasności ułamkowej odróżnia wyłącznie aspekt podmiotowy, tj. wielość, a nie jedność podmiotu prawa, natomiast co do treści są one identyczne, co ma znaczenie jedynie „wewnątrz”, a więc w relacji między współwłaścicielami. Na „zewnątrz”, w tym także w relacji do beneficjenta wywłaszczenia, prawo własności zarówno jednego właściciela, jak i współwłaściciela, ma taką samą treść. Jak konstatuje Rzecznik, przyjęte w ustawie kryterium zróżnicowania w postaci zakresu posiadanego udziału w prawie własności (a niekiedy również tożsamości podmiotu współuprawnionego) ma wszelkie cechy arbitralności, nie będąc ani racjonalne, ani proporcjonalne, ani tym bardziej sprawiedliwe. Zdaniem RPO, realizacja konstytucyjnego prawa do zwrotu wywłaszczonego mienia nie może zależeć od tego, ile udziałów przysługiwało w przeszłości uprawnionemu, i z kim je wówczas dzielił. Okoliczności te są zupełnie przypadkowe i w żaden sposób nie powinny warunkować możliwości realizacji konstytucyjnie gwarantowanego prawa i, w rezultacie, pozbawiać roszczeń określonej, arbitralnie dobranej grupy, a zarazem zwalniać podmioty publiczne z obowiązków nałożonych bezpośrednio w samej Konstytucji.

III. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 79 Konstytucji skargę konstytucyjną może wnieść każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone. Z kolei w myśl art. 46 ust. 1 ustawy o TK, skarga może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile

droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Złożenie skargi jest dopuszczalne tylko w sytuacji, w której do naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności doszło na skutek wydania rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, przy czym naruszenie to wynika z zastosowania przez orzekające organy przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, który jest sprzeczny z Konstytucją (m.in. postanowienia TK z: 19 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 8/01; 5 września 2006 r., sygn. akt Ts 130/06; 4 stycznia 2007 r., sygn. akt Ts 101/06). Innymi słowy, przedmiotem rozpoznania Trybunału Konstytucyjnego w trybie skargi konstytucyjnej jest przepis aktu normatywnego, którego zastosowanie w konkretnej sprawie doprowadziło do naruszenia przysługujących skarżącemu konstytucyjnych praw lub wolności (por. m.in. postanowienia TK z: 28 sierpnia 2009 r., sygn. akt Ts 114/08; 10 października 2012 r., sygn. akt Ts 38/12). Naruszenie to nie może być jednak konsekwencją błędnego zastosowania zaskarżonego przepisu, czy też braku określonej regulacji prawnej. Takie naruszenie nie korzysta bowiem z ochrony przewidzianej w trybie skargi konstytucyjnej.

2. W pierwszej kolejności należy rozstrzygnąć, czy przedmiotowa skarga konstytucyjna nie odnosi się do stosowania prawa, które, zgodnie ze stałym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, pozostaje poza jego kognicją (zob. np. wyrok TK z 21 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 19/03; postanowienia TK z: 16 marca 2011 r., sygn. akt P 36/09; 19 lutego 2014 r., sygn. akt P 25/11). Trybunał Konstytucyjny jest bowiem „sądem prawa”, a nie „sądem faktów” (zob. postanowienia TK z: 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 41/06; 5 października 2008 r., sygn. akt P 79/08). W ocenie Sejmu, na pytanie to należy udzielić przeczącej odpowiedzi. Jak przyjmuje się w orzecznictwie Trybunału, „jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał taką właśnie treść, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju” (wyrok pełnego składu TK z 27 października 2010 r., sygn. akt K 10/08; wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; 6 września 2001 r., sygn. akt P 3/01; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 3 czerwca 2008 r., sygn. akt K 42/07; postanowienie TK z 17 lipca 2014 r., sygn. akt P 28/13). Trybunał Konstytucyjny,

oceniając konstytucyjność normy prawnej, uwzględnia zatem jej interpretację przez organy stosujące prawo, jeżeli ma ona charakter: stały, powszechny oraz jednoznaczny (zob. np. wyroki TK z: 17 listopada 2008 r., sygn. akt SK 33/07; 8 grudnia 2009 r., sygn. akt SK 34/08; 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06; postanowienie TK z 17 lipca 2014 r., sygn. akt P 28/13).

Kwestionowana przez skarżącego i RPO norma prawna, wynikająca z art. 136 ust. 3 u.g.n., znajduje oparcie nie tylko w brzmieniu tego przepisu, ale także w stałym, utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych, powołanym w stanowisku Rzecznika (por. wyrok NSA z 5 stycznia 2001 r., sygn. akt IV SA 2217/98; wyrok WSA w Warszawie z 28 września 2005 r., sygn. akt I SA/Wa 1371/04; wyrok NSA z 5 stycznia 2001 r., sygn. akt IV SA 2217/98 oraz wyroki WSA w Krakowie z: 29 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 1232/07 i 27 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 1227/07). Pogląd, iż brak zgody pozostałych współwłaścicieli (spadkobierców) na zwrot wywłaszczonej nieruchomości stanowi negatywną przesłankę jej zwrotu, jest także podzielany przez doktrynę prawa (por. E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, LEX-Omega, pkt 5; B.M. Blankiewicz-Wółtańska, E. Kwiatkowska-Szymak, *Problematyka współwłasności nieruchomości w postępowaniu administracyjnym (na wybranych przykładach)*, „CASUS” 2008, nr 2, s. 52; A. Mincewicz, *Współwłasność w postępowaniu o zwrot wywłaszczonej nieruchomości*, „CASUS” 2009, nr 1, s. 43).

W rezultacie należy stwierdzić, że skarga konstytucyjna nie odnosi się do stosowania prawa, lecz do sensu normatywnego art. 136 ust. 3 u.g.n., który przyjmowany jest w jednolitym, ugruntowanym orzecznictwie sądowym.

3. Ustosunkowując się do proponowanego przez RPO uzupełnienia zakresu wzorców kontroli stwierdzić należy na wstępie, że ma on zapewnioną szczególną pozycję w ramach postępowania w sprawach skarg konstytucyjnych. Stosownie do treści art. 27 pkt 8 oraz art. 51 ust. 2 ustawy o TK, Rzecznik występuje jako uczestnik postępowania, jeżeli zgłosił udział w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej, obok podmiotu, który złożył skargę konstytucyjną. Przystępując do skargi, RPO zyskuje możliwość dokonywania czynności wspierających ją, w szczególności dostarczania nowych argumentów prawnych. Zakres zarzutów formułowanych przez Rzecznika może stanowić pochodną zarzutów zgłoszonych przez inicjatora postępowania (por. wyroki TK z: 11 września 2001 r., sygn. akt SK 17/00;

20 listopada 2001 r., sygn. akt SK 19/01; 26 marca 2002 r., sygn. akt SK 2/01; 13 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 44/09; 18 października 2010 r., sygn. akt SK 18/10).

Uzupełnienie wzorców *in casu* proponowane przez Rzecznika należy uznać za dopuszczalne i zasadne. Zasada proporcjonalności wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi tzw. generalną klauzulę limitacyjną i ma znaczenie uniwersalne w tym sensie, że musi być respektowana przez ustawodawcę w przypadku każdego ograniczenia konstytucyjnego prawa lub wolności. Jak podkreśla Trybunał w swoim orzecznictwie, szczególny charakter tego przepisu sprawia, iż nawet niepowołany w piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym może stać się podstawą prawną jego orzeczenia (por. wyroki TK z: 23 marca 2010 r., sygn. akt 47/08; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 68/06). Z kolei generalna zasada równości, przewidziana w art. 32 ust. 1 Konstytucyjna, jakkolwiek nie może stanowić samodzielnej podstawy skargi konstytucyjnej, to może zostać powołana jako tzw. związkowy wzorzec kontroli w związku z przepisem Konstytucji statuującym prawo podmiotowe jednostki. W przypadku przedmiotowej skargi konstytucyjnej przepisami tymi są art. 64 ust. 1 i art. 21 ust. 1 Konstytucji. Ponadto, wskazany przez RPO art. 32 ust. 1 Konstytucji stanowi w istocie dopełnienie powołanego przez skarżącego art. 64 ust. 2 Konstytucji, który nakazuje równą ochronę własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia. Obydwa te wzorce konstytucyjne pozostają ze sobą w ścisłym funkcjonalnym związku i w znacznej mierze się pokrywają, na co zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że „równa ochrona praw majątkowych jest jednym ze szczególnych odniesień ogólnej zasady równości” (por. wyroki TK z: 17 marca 2008 r., sygn. akt K 32/05; 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98). W ocenie Sejmu, mając na uwadze charakter powołanych przez Rzecznika wzorców, należy więc mówić nie tyle o rozszerzeniu zakresu kontroli, ile o jego uzupełnieniu i doprecyzowaniu.

IV. Wzorce kontroli

a) Artykuł 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji (ochrona własności)

1. Artykuł 21 ust. 1 Konstytucji statuuje zasadę ustrojową, zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, w świetle art. 21 Konstytucji zagwarantowanie ochrony

własności jest powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności, określenie granic prawa własności), jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby. Zasady ustrojowe, takie jak wyrażona w art. 21 Konstytucji, mają kluczowe znaczenie w perspektywie poszukiwania wzorca konstytucyjnego w zakresie dotyczącym badania konstytucyjności kwestionowanych przepisów prawnych, jeśli Konstytucja nie zawiera norm bardziej szczegółowych. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ogólna norma wyrażona w art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej, mająca charakter ustrojowej deklaracji, może być samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniu wszczynanym na skutek wniesienia skargi konstytucyjnej, jedynie wówczas, gdy skarżący połączy ją z konstytucyjnym prawem podmiotowym (por. wyrok TK z 29 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 34/04). W zakresie dotyczącym ochrony prawa własności, prawa dziedziczenia oraz ograniczonych praw rzeczowych takie szczegółowe normy zawiera art. 64 Konstytucji. O ile art. 21 Konstytucji stwierdza jedynie, że „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”, to art. 64 w ust. 1 Konstytucji przyznaje każdemu „prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”, a w ust. 2 wskazuje na równość ochrony tych praw. Zatem unormowanie art. 64 Konstytucji w pewnych kierunkach powtarza, a w innych uzupełnia unormowanie przewidziane w art. 21 Konstytucji. W ocenie Trybunału, powiązanie art. 64 z art. 21 Konstytucji pozwala nadać ochronie prawa własności a także innych praw majątkowych znaczenie ustrojowe (wyroki TK z: 5 marca 2001 r., sygn. akt P 11/00; 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, 11 maja 1999 r., sygn. akt P 9/98).

2. Artykuł 64 ust. 1 Konstytucji (w odróżnieniu od art. 21 ust. 1 Konstytucji zawierającego deklarację ustrojowej gwarancji ochrony własności) wyraża przede wszystkim konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki do ochrony przysługującego jej prawa własności i innych praw majątkowych, będące podstawą publicznego prawa podmiotowego obejmującego wolność nabywania mienia, jego zachowania i dysponowania nim (por. wyroki TK z: 18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08; 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99). W art. 64 Konstytucji wspomina się również o ochronie „innych praw majątkowych”. Zdaniem Trybunału (por. wyrok TK

z 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 42/08), prawa majątkowe należy traktować jako jeden z rodzajów praw podmiotowych (w cywilistycznym znaczeniu tego pojęcia) wydzielony według kryterium bezpośredniego uwarunkowania interesem ekonomicznym podmiotu uprawnionego (zob. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 128).

Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 kwietnia 2008 r. (sygn. akt K 6/05), „pojęcie własności do którego odnosi się art. 21 Konstytucji, ma charakter autonomiczny i «wykracza poza ujęcie cywilnoprawne» (całokształt praw majątkowych). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, wedle którego z nakazu ochrony własności oraz innych praw majątkowych, który statuują art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, wynikają określone obowiązki dla ustawodawcy zwykłego: obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym i obowiązek negatywny powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być ponadto realna. Punktem odniesienia (kryterium weryfikacji tej cechy) musi być skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje” (zob. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98, a także 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98 i 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02).

b) Artykuł 21 ust. 2 Konstytucji (dopuszczalność wyłączenia)

1. Wzorcem konstytucyjnym powołanym przez skarżącego jest art. 21 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Trybunał wielokrotnie stwierdzał w swoim orzecznictwie, że wyłączenie stanowi wyjątkową, szczególną formę ingerencji w sferę własności, dopuszczalną w wypadkach, gdy w grę wchodzi cel publiczny (por. orzeczenia TK z: 28 maja 1991 r., sygn. akt K 1/91; 24 czerwca 1992 r., sygn. akt W 11/91; wyroki TK z: 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98; 28 stycznia 2003 r., sygn. akt K 2/02; 9 grudnia 2008 r., sygn. akt K 61/07).

Trybunał podkreślał „wyjątkowy i szczególny” charakter instytucji wyłączenia, które „powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych”,

uzasadnionych celami publicznymi, w przypadku gdy celów tych nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych (zob. w szczególności wyrok TK z 14 marca 2000 r., sygn. akt P 5/99). Cel (interes) publiczny powinien być przy tym rozumiany wyłącznie jako dobro ogółu, czyli całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej. Wywłaszczenie łączy się z ograniczeniem bądź odjęciem w całości prawa własności w drodze aktu indywidualnego, dotyczącego określonej nieruchomości, na rzecz konkretnego podmiotu. Wywłaszczenie polega na nabyciu przez państwo własności nieruchomości lub innego prawa do nieruchomości będącej własnością podmiotu niepaństwowego, w drodze ściśle sformalizowanego postępowania administracyjnego połączonego z jednoczesnym wypłaceniem wywłaszczonemu odszkodowania określonego przez przepisy wywłaszczeniowe. W cytowanym już wyroku z 14 marca 2000 r. (sygn. akt P 5/99) Trybunał wskazał ponadto, że: „Konstytucyjna ochrona własności nie ma charakteru bezwzględny i absolutny, jednakże odjęcie własności (całkowite czy częściowe) obwarowane zostało przez ustrojodawcę istotnymi zastrzeżeniami, związanymi z koniecznością wskazania publicznego celu jego przeprowadzania oraz obowiązkiem zagwarantowania każdorazowo słusznego odszkodowania”.

2. Jakkolwiek art. 21 ust. 2 Konstytucji nie odnosi się *expressis verbis* do kwestii zwrotu wywłaszczonej rzeczy (w szczególności nieruchomości), to w myśl poglądu Trybunału reprezentowanego w jego stałym orzecznictwie, zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości – jeżeli nieruchomość ta nie została użyta na cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia – ma rangę konstytucyjną i jest „oczywistą konsekwencją” art. 21 ust. 2 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05; 9 grudnia 2008 r., sygn. akt SK 43/07). W ocenie Trybunału, art. 21 ust. 2 Konstytucji, „dopuszczając wywłaszczenie «jedynie na cele publiczne», tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy. [...] Nakłada to obowiązek dopuszczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w tych wszystkich wypadkach, gdy nie zostanie ona wykorzystana na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia” (wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01).

Rozwijając i uzupełniając tę linię orzeczniczą, Trybunał Konstytucyjny podkreślił w uzasadnieniu wyroku z 9 grudnia 2008 r. (sygn. akt SK 43/07), że

obowiązująca regulacja konstytucyjna pozostawia ustawodawcy szeroką swobodę normowania zasad zwrotu nieruchomości wywłaszczonych. Zdaniem TK, „obowiązek dopuszczenia w ustawodawstwie zwrotu nieruchomości w określonych sytuacjach nie zawsze musi oznaczać obowiązek dokonania zwrotu. W szczególności nieruchomość wywłaszczona na określony cel publiczny nie musi zostać zwrócona w sytuacji, w której jest ona niezbędna dla realizacji innego celu publicznego, który również uzasadnia wywłaszczenie. Istotne znaczenie dla sposobu ukształtowania prawa do uzyskania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości ma ponadto czynnik czasu i konieczność zapewnienia trwałości ukształtowanych stosunków i sytuacji prawnych. Ustawodawca może określić minimalny okres wykorzystywania nieruchomości na cele określone w decyzji o wywłaszczeniu, po upływie którego przeznaczenie nieruchomości na inny cel publiczny nie musi pociągać za sobą obowiązku jej zwrotu”.

Z kolei jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 kwietnia 2008 r. (sygn. akt K 6/05), z autonomicznego charakteru pojęcia własności, do którego odnosi się art. 21 Konstytucji, wynika, iż „zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości obejmuje zatem nie tylko restytucję prawa własności, ale również prawa użytkowania wieczystego, a także ograniczonych praw rzeczowych (por. G. Bieniek [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2006, s. 864)”.

c) Artykuł 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności)

1. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji, zawierający tzw. generalną klauzulę limitacyjną, stanowi, co następuje: „[O]graniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Przepis ten jest źródłem normatywnym zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 zd. 1), zakazu naruszania istoty prawa i wolności (art. 31 ust. 3 zd. 2) oraz zasady wyłączności ustawy (art. 31 ust. 3 zd. 1).

Zamieszczona w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności wyznacza dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw.

Wymaga ona od sądu konstytucyjnego odpowiedzi na następujące trzy pytania: czy zaskarżona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a ponadto, czy jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym znaczeniu) – zob. wyroki TK z: 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98; 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04.

Przepis wprowadzający ograniczenie jest niezgodny z Konstytucją, jeżeli te same efekty można osiągnąć za pomocą środków, które w mniejszym zakresie ograniczają korzystanie z wolności lub prawa podmiotowego. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż istotą tak rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. W tym ogólnym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki (choć, oczywiście, kryteria „nadmierności” muszą być relatywizowane, m.in. z uwagi na charakter poszczególnych praw i wolności). Jego adresatem jest państwo, które powinno działać wobec jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą. Zakaz ten staje się więc jednym z przejawów zasady zaufania obywatela do państwa, a tym samym – jednym z wymagań, jakie demokratyczne państwo prawne nakłada na swoje organy (por. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; wyroki TK z: 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99; 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04).

2. W ścisłym funkcjonalnym związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji pozostaje art. 64 ust. 3 Konstytucji, który dopuszcza możliwość ustawowego ograniczenia własności, nie naruszającego wszakże istoty tego prawa.

Przepis ten wyraża w sposób jednoznaczny konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności, a zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności stanowią formalne jak i materialne kryterium kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń. Jak zaznaczył jednak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 25 maja 1999 r. (sygn. akt SK 9/98), art. 64 ust. 3 Konstytucji nie wyczerpuje jednak wszystkich konstytucyjnych przesłanek, które musi uwzględnić ustawodawca w przypadku ingerencji w sferę praw i wolności jednostki.

Nie można bowiem pominąć regulacji zawartej w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji, który w ocenie Trybunału Konstytucyjnego w sposób w pełni samodzielny i całkowity statuuje zasadę proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki). W ocenie Trybunału, odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności, poprzez wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji przesłanek dopuszczających tego rodzaju działania, nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przesądza o tym zarówno rola tego ostatniego przepisu, wyznaczona jego miejscem w systematyce rozdziału II ustawy zasadniczej („Zasady ogólne”), jak i funkcją, którą przepis ten pełni w zakresie unormowania praw i wolności jednostki. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego sprowadza się ona do zakreślenia pewnych nieprzekraczalnych granic ingerencji państwa (przede wszystkim prawodawcy) w sferę gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności jednostki. Treść art. 64 ust. 3 Konstytucji ogranicza się wyłącznie do wskazania przesłanki formalnej (wymóg ustawy) oraz zakreślenia maksymalnej granicy ingerencji (zakaz naruszania istoty prawa własności). „Przepis art. 31 ust. 3 wskazuje ponadto wartości, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa (w tym w prawa właściciela). Tym samym potraktowanie art. 64 ust. 3 jedynie jako przepisu szczególnego wyłączającego ogólną zasadę proklamowaną w art. 31 ust. 3 konstytucji, prowadziłoby do zbyt daleko idących następstw, polegających na zrelatywizowaniu ochrony prawnej, zagwarantowanej prawu własności przez konstytucję. Analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania praw wskazuje, że w przypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 konstytucji powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 traktować należy wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa” (wyrok TK z 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98; orzeczenie TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98).

d) Artykuł 32 Konstytucji (zasada równości) i art. 64 ust. 2 Konstytucji (zasada równej ochrony praw majątkowych)

1. Konstytucyjna zasada równości (art. 32 ust. 1) wyraża nakaz, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu były traktowane równo, a więc według jednakowej miary – bez

zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (por. orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; wyrok TK z 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09). Cechą wspólną, decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów, może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenia jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (por. np. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; wyrok TK z 21 września 1999 r., sygn. akt K 6/98). Równość nie jest przy tym zasadą absolutną i niedopuszczającą żadnych wyjątków. Ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 23 października 1995 r. (sygn. akt K 4/95), tego typu wyjątki muszą spełniać następujące trzy warunki:

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

- powinny być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

- muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w nauce prawa akcentuje się, iż zasada równości jest ściśle związana zwłaszcza z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji (por. np. M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002, s. 123). Niekiedy wskazuje się, że zasada sprawiedliwości społecznej i zasada równości w znacznej części nakładają się na siebie, a także, iż żadnej z tych zasad nie sposób definiować bez jednoczesnego nawiązania do drugiej (por. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 32, s. 23-24; orzeczenia TK z: 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt K 7/90; 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r.,

sygn. akt P 9/06; w tym kierunku także wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06).

W orzecznictwie Trybunału podkreśla się także, że równość pozwala na różne traktowanie przez prawo różnych adresatów norm prawnych. Równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem (por. wyrok TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. akt SK 41/09).

2. Wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasada równej ochrony własności i innych praw majątkowych stanowi szczególną postać ogólnej zasady równości przewidzianej w art. 32 Konstytucji. Konstytucyjna gwarancja własności w art. 64 ust. 1 Konstytucji obejmuje, oprócz własności *sensu stricto* oraz innych praw majątkowych o charakterze bezwzględnym, także prawa o charakterze obligacyjnym, w tym prawo do odszkodowania (zob. wyroki TK z: 23 maja 2006 r., sygn. akt SK 51/05; 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 18/05; 2 grudnia 2008 r., sygn. akt K 37/07). Prawo to podlega zatem równej dla wszystkich ochronie zadeklarowanej w art. 64 ust. 2 Konstytucji. W wyroku z 19 grudnia 2002 r. (sygn. akt K 33/02) Trybunał wskazał na dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego. Po pierwsze, ochrona taka przysługuje każdej osobie, bez względu na cechy osobowe czy inne szczególne przymioty. W rezultacie prawo majątkowe uregulowane ustawowo podlega ochronie bez względu na to, komu przysługuje. Po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów. Nie dotyczy ona jednak gwarancji określonej treści praw podmiotowych, jego skuteczności względem określonych osób, lecz istnienia przewidzianych w ustawodawstwie praw majątkowych i równego traktowania uprawnionych. Obowiązkiem ustawodawcy jest nie tylko tworzenie przepisów udzielających ochrony prawom majątkowym, lecz także obowiązek powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony lub ją ograniczyć. Jednocześnie Trybunał podkreślał, że równa ochrona nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych. Równość ochrony w tym świetle odnosi się zatem jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii. W płaszczyźnie podmiotowej zasada wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji oznacza zakaz różnicowania intensywności ochrony pomiędzy podmiotami prawa prywatnego,

osobami fizycznymi, podmiotami prawa publicznego czy też państwem. Różnicowanie może być jednak konsekwencją związania podmiotów publicznych, w szczególności państwowych, normami konstytucyjnymi, które nie odnoszą się do osób prywatnych (zob. wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99; 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 15 września 2009 r., sygn. akt P 33/07, a także: L. Garlicki [w:] *Konstytucja..., komentarz do art. 64*; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 332 i n.).

W wyroku z 17 marca 2008 r. (sygn. akt K 32/05) Trybunał Konstytucyjny, przypominając, że adresatem obowiązku zapewnienia równej ochrony prawa własności i innych praw majątkowych, wynikającego z art. 64 ust. 2 Konstytucji, są władze publiczne, wyjaśnił również, że „równa ochrona praw majątkowych jest jednym ze szczególnych odniesień ogólnej zasady równości. W związku z tym art. 64 ust. 2 Konstytucji powinien być interpretowany w związku z art. 32 Konstytucji, bo zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne”. Trybunał zaznaczył zarazem, że nakaz równej ochrony praw majątkowych tej samej kategorii nie jest absolutny. „Jeżeli można wykazać, że różnicowanie ochrony spełnia wymóg relewantności, proporcjonalności i powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to różnicowanie staje się dopuszczalne” (por. też wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98).

V. Analiza zgodności

1. Analizę zgodności należy rozpocząć od przedstawienia cywilnoprawnej istoty współwłasności w częściach ułamkowych i przysługującego współwłaścicielowi rzeczy udziału w takiej współwłasności.

Cechami charakterystycznymi każdej współwłasności jest: jedność przedmiotu, wielość podmiotów oraz niepodzielność wspólnego prawa. Oznacza to, że prawo własności przysługuje niepodzielnie kilku osobom, a żaden ze współwłaścicieli nie ma prawa do fizycznie wydzielonej części rzeczy. Przeciwnie, każdy ze współwłaścicieli ma prawo do całej rzeczy, ograniczone jedynie takim samym prawem pozostałych współwłaścicieli. Współwłasność jest albo współwłasnością w częściach ułamkowych, albo współwłasnością łączną (art. 196

§ 1 k.c.), która określana jest również jako współwłasność bezudziałowa. Współwłasność łączna nie ma bytu autonomicznego, lecz występuje łącznie z innym stosunkiem prawnym (np. spółki cywilnej, małżeństwa), o charakterze osobistym, między określonymi osobami, którym nie przysługują skonkretyzowane ułamkowo udziały we współwłasności. Podmioty tego stosunku nie mogą, aż do momentu zniesienia współwłasności łącznej, rozporządzać prawami, które im przysługują na podstawie uczestnictwa we współwłasności łącznej.

Natomiast współwłasność w częściach ułamkowych jest samoistnym stosunkiem prawa rzeczowego, niezwiązanym ze stosunkiem innego rodzaju. Jak stwierdza Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie, w przypadku współwłasności w częściach ułamkowych, „każdy ze współwłaścicieli ma «idealną» część nie podzielonej rzeczy, czyli rachunkowy ułamek tej rzeczy, istniejący jedynie w ludzkiej wyobraźni, nazywany udziałem. «Udział» jest prawem, które należy wyłącznie do współwłaściciela. Innymi słowy, współwłaściciel ma względem swego udziału pozycję wyłącznego właściciela. Dlatego też – jak wynika z art. 198 k.c. – może nim rozporządzać bez zgody pozostałych współwłaścicieli. W ramach przewidzianego w powołanym przepisie rozporządzenia swoim udziałem współwłaściciel może zawierać także umowy dotyczące udziału, o ile nie wywierają one wpływu na całość sytuacji wspólnej rzeczy lub udziałów pozostałych współwłaścicieli. Z takim zastrzeżeniem może np. udział swój wydzierżawić (art. 709 k.c.), jeśli przynosi on pożytki, a korzystanie z niego przez dzierżawcę nie będzie polegało na użytkowaniu rzeczy wspólnej lub jej fizycznej części” (wyrok SN z 20 września 2000 r., sygn. akt I CKN 729/99).

W doktrynie przyjmuje się, iż współwłasność jest w istocie podzielonym według udziałów wspólnym prawem własności. Współwłaściciel nie ma wyłącznego prawa własności do żadnej wydzielonej fizycznie części rzeczy, ponieważ rzecz jako całość, jak i każda części rzeczy, należy do wszystkich współwłaścicieli. Wszystkim współwłaścicielom przysługuje więc zespolone z udziałem wspólne prawo własności (E. Gniewek [w:] *Prawo rzeczowe. System prawa prywatnego*, t. 3, red. E Gniewek, Warszawa 2013, s. 673). W piśmiennictwie reprezentowany jest też pogląd uznający udział we współwłasności za „podmiotowe prawo współwłasności” (A. Klein, *Elementy zobowiązaniowego stosunku prawnego*, Wrocław 2005, s. 103 i n.). Współwłaściciel jest podmiotem własnego prawa *sui generis*, która składa się z „wiązki” uprawnień pozwalających na ściśle określony sposób zachowania się

z uwagi na całą wspólną rzecz (tak A. Wąsiewicz, *Powstanie, istota i zniesienie współwłasności ułamkowej*, Poznań 1985, s. 153 i n.).

Jak podkreśla się również w doktrynie, analizując pozycję współwłaściciela należy wyraźnie rozróżnić jego pozycję względem udziału w prawie własności oraz jego sytuację względem rzeczy, jako pewnej całości. W art. 198 k.c. ustawodawca opisuje sytuację współwłaściciela względem jego udziału we wspólnym prawie, w zakresie najważniejszego z uprawnień właściciela – a mianowicie rozporządzania udziałem, które jest odpowiednikiem uprawnienia przewidzianego w art. 140 k.c. do rozporządzania rzeczą, a ściśle rzecz ujmując – uprawnienia do rozporządzania prawem własności. Uprawnienie to obejmuje możliwość przeniesienia udziału, obciążenie oraz zniesienie (np. poprzez zrzeczenie, także rozrządzenie na drodze testamentowej, por. A. Cisek [w:] *Kodeks cywilny*, red. E. Gniewek, Warszawa 2008, s. 342; E. Gniewek, *op.cit.*, s. 658 i n., s. 679 i n.). Z kolei do relacji współwłaścicieli względem rzeczy odnosi się art. 199 k.c. regulujący problematykę zarządu taką rzeczą, przez co należy rozumieć podejmowanie wszelkich decyzji i dokonywanie wszelkiego rodzaju czynności dotyczących przedmiotu wspólnego prawa, koniecznych lub przydatnych w toku gospodarowania rzeczą w warunkach zwykłych i ekstremalnych, obejmujących sferę utrzymania, zabezpieczenia i eksploatacji rzeczy wspólnej (A. Cisek, *op.cit.*, s. 344). Ustawodawca dopuszcza w znacznej mierze swobodę w umownej regulacji stosunku wewnętrznego współwłasności. W szczególności dotyczy to określenia zarządu rzeczą wspólną i sposobu korzystania z niej (por. art. 221 k.c.).

2. Jak wynika z powołanego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości – jeżeli nieruchomość ta nie została użyta na cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia – ma rangę konstytucyjną i jest „oczywistą konsekwencją” art. 21 ust. 2 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05; 9 grudnia 2008 r., sygn. akt SK 43/07). Jednocześnie jednak Trybunał przyjmuje, iż obowiązująca regulacja konstytucyjna pozostawia ustawodawcy szeroką swobodę normowania zasad zwrotu nieruchomości wywłaszczonych, w szczególności w zakresie sposobu ukształtowania prawa do uzyskania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, przy uwzględnieniu czynnika czasu i konieczności

zapewnienia trwałości ukształtowanych stosunków i sytuacji prawnych (por. wyrok TK z 9 grudnia 2008 r., sygn. akt SK 43/07).

W ocenie Sejmu, kluczowe dla odpowiedzi na pytanie, czy art. 136 ust. 3 u.g.n. w zakresie, w jakim wyłącza domaganie się przez byłego współwłaściciela lub jego spadkobierców zwrotu samego ułamkowego udziału we współwłasności wyłączonej uprzednio nieruchomości, narusza konstytucyjne prawo własności i zasadę zwrotu wyłączonej nieruchomości (art. 64 ust. 1 i art. 21 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji), jest ustalenie, czy taka normatywna treść zaskarżonego przepisu mieści się w zakresie przysługującej ustawodawcy swobody ukształtowania prawa do żądania zwrotu wyłączonej nieruchomości. Z kolei odpowiedź na to ostatnie pytanie mogłaby być pozytywna pod warunkiem, że uzależnienie zwrotu wyłączonej nieruchomości od łącznej zgody wszystkich byłych współwłaścicieli lub ich następców prawnych byłoby uzasadnione ze względu na, po pierwsze, normatywne cechy współwłasności w częściach ułamkowych i udziałów przysługujących w niej poszczególnym współwłaścicielom, a po drugie – byłoby zgodne z zasadą proporcjonalności w zakresie ograniczania prawa własności, która wynika z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Sejmu, odpowiedź na te pytania jest jednak negatywna. Sejm podziela stanowisko skarżącego i Rzecznika, iż za koniecznością łącznego złożenia wniosku o zwrot wyłączonej nieruchomości przez wszystkich jej byłych współwłaścicieli lub ich następców prawnych nie przemawiają ani względy dogmatyczno-prawne, związane z istotą współwłasności w częściach ułamkowych, ani względy bezpieczeństwa lub porządku publicznego czy wolności i prawa innych osób, a więc wartości, które w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji mogą uzasadniać ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw. Na płaszczyźnie dogmatycznej, należy stwierdzić, iż okoliczność, że współwłaścicielowi przysługuje jedynie „idealny”, oznaczony ułamkowo udział niepodzielonej nieruchomości, któremu nie odpowiada jej fizycznie wyodrębniona część, nie stoi na przeszkodzie możliwości rozporządzania takim udziałem bez konieczności uzyskania zgody pozostałych współwłaścicieli, co wyraźnie przewiduje art. 198 k.c. Jak podkreśla się w doktrynie cywilistycznej, uprawnienie współwłaściciela do rozporządzania ułamkowym udziałem we współwłasności stanowi przejaw wykonywania jego właścicielskich uprawnień określonych w art. 140 k.c. Współwłasność w częściach ułamkowych cechuje więc swoboda obrotu udziałami i prawna niezależność udziałów względem

siebie. Zasada swobody obrotu udziałami znajduje ograniczenie jedynie w wyjątkowych przypadkach, w których wyraźne przepisy ustawy wymagają zgody innych współwłaścicieli, jako warunku skuteczności rozporządzenia udziałem, jak np. art. 1066 k.c. w odniesieniu do rozporządzenia udziałem w przedmiotach należących do spadku.

Należy więc podzielić pogląd Rzecznika, że przeniesienie udziału na byłego współwłaściciela lub jego następcę prawnego w żaden sposób nie oddziałuje na sferę prawną pozostałych współwłaścicieli. W ocenie Sejmu, nie ma przeszkód dogmatycznych, które wynikałyby z „istoty” współwłasności, aby swoboda obrotu udziałami ułamkowymi znalazła zastosowanie również w przypadku żądania zwrotu takiego udziału w wywłaszczonej nieruchomości, które były właściciel lub jego następca prawny kieruje względem podmiotu publicznego będącego beneficjentem wywłaszczenia. Trafnie też stwierdza Rzecznik, iż przedmiotem zarówno wywłaszczenia, jak i żądania zwrotu jest tytuł prawny do rzeczy (nieruchomości), a nie sama rzecz jako taka. Brzmienie art. 136 ust. 3 u.g.n., zgodnie z którym „poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części”, należy postrzegać jako skrót myślowy, bowiem zwrot nie zawsze musi oznaczać fizyczne wydanie rzeczy. Należy podzielić pogląd Rzecznika (pismo RPO z 17 września 2014 r., s. 18-19), że treścią decyzji o zwrocie nieruchomości nie jest oddanie do faktycznej dyspozycji fragmentu powierzchni ziemi, ale wyłącznie przeniesienie tytułu prawnego do rzeczy. Jej fizyczne wydanie jest tego jedynie konsekwencją. W przypadku byłych współwłaścicieli lub ich następców prawnych, tytułem tym jest ułamkowy udział we współwłasności, który przysługiwał współwłaścicielowi przed wywłaszczeniem. Faktyczne wydanie nieruchomości (czy raczej, w nomenklaturze cywilistycznej – dopuszczenie współwłaściciela do współposiadania i korzystania z rzeczy) jest kwestią wtórną w stosunku do przeniesienia na niego tytułu prawnego będącego przedmiotem wywłaszczenia.

W ocenie Sejmu, uzasadnienia dla wymogu zgody wszystkich byłych współwłaścicieli wywłaszczonej nieruchomości lub ich następców prawnych na wystąpienie z żądaniem jej zwrotu nie można szukać w brzmieniu art. 199 k.c. Przepis ten stanowi, iż do rozporządzenia rzeczą wspólną oraz do innych czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli. W braku takiej zgody, współwłaściciele, których udziały wynoszą co

najmniej połowę, mogą żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który orzeknie mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich współwłaścicieli. Na etapie wystąpienia z żądaniem zwrotu udziału nieruchomości przepis ten nie może znaleźć zastosowania, ponieważ wyłączonego rzecz nie jest przedmiotem prawa własności byłych współwłaścicieli. Nie może więc być mowy o jakimkolwiek „zarządzaniu” rzeczą wspólną. Przede wszystkim jednak wystąpienia przez byłego współwłaściciela (lub jego następcę prawnego) z żądaniem zwrotu udziału we współwłasności, który przysługiwał mu przed wyłączeniem, nie można postrzegać w kategorii rozporządzenia rzeczą wspólną, ponieważ żądanie zwrotu odnosi się właśnie do tego ułamkowego udziału, mogącego stanowić, zgodnie z art. 198 k.c., odrębny przedmiot obrotu prawnego. Jak trafnie zauważa Rzecznik, art. 199 k.c. służy ochronie wszystkich współwłaścicieli w tych sytuacjach, gdy czynność dotycząca rzeczy może naruszyć prawo pozostałych uprawnionych. Powołanie się na ten przepis w celu uzasadnienia konieczności wystąpienia z wnioskiem o zwrot własności nieruchomości przez wszystkich jej byłych współwłaścicieli lub ich następców prawnych stałoby w sprzeczności z jego *ratio legis*, gdyż mogłoby prowadzić do naruszenia interesów tych współwłaścicieli, którzy nie byłiby zainteresowani odzyskaniem ich udziałów we współwłasności wyłączonej nieruchomości, gdyż wiązałoby się to ze zwrotem odszkodowania lub nieruchomości zamiennej.

Przechodząc na płaszczyznę argumentacji *stricte* prawnokonstytucyjnej należy stwierdzić w pierwszej kolejności, że uprawnienie do żądania zwrotu ułamkowego udziału we współwłasności objęte jest ochroną prawa własności wynikającą z art. 21 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji. Skoro, jak przyjął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 kwietnia 2008 r. (sygn. akt K 6/05) opierając się na autonomicznym charakterze pojęcia własności, do którego odnosi się art. 21 Konstytucji, zasada zwrotu wyłączonej nieruchomości obejmuje nie tylko restytucję prawa własności, ale również prawa użytkowania wieczystego, a także ograniczonych praw rzeczowych, to tym bardziej zasada ta powinna obejmować ułamkowy udział we współwłasności, mogący stanowić odrębny przedmiot obrotu prawnego i bez wątpienia mający wartość majątkową. Ustawowe ograniczenie uprawnienia do zwrotu udziału we współwłasności wyłączonej nieruchomości może być dopuszczalne pod warunkiem, że spełnia ono konstytucyjne wymogi proporcjonalności określone w art. 31 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Sejm podziela

stanowisko skarżącego i Rzecznika, iż nie można wskazać konstytucyjnych wartości, które uzasadniałyby tak daleko idące ograniczenie tego uprawnienia, jakie przyjmowane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych (w tym w wyroku NSA, na kanwie którego sformułowano przedmiotową skargę konstytucyjną) na gruncie art. 136 ust. 3 u.g.n. W szczególności nie można twierdzić, że zagrożenie dla porządku lub bezpieczeństwa publicznego wynika z sytuacji, w której, w wyniku zwrotu jedynie ułamkowego udziału w uprzednio wywłaszczonej nieruchomości, dochodzi do powstania współwłasności pomiędzy podmiotem publicznym (Skarbem Państwa albo jednostką samorządu terytorialnego) i prywatnym. Tego rodzaju publiczno-prywatna współwłasność w częściach ułamkowych nie tylko nie jest zakazana przez prawo, ale przepis art. 10 ust. 4 u.g.n. wyraźnie się do niej odnosi stanowiąc, iż w przypadku, gdy nieruchomość jest przedmiotem współwłasności Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i osób trzecich, przepisy tej ustawy dotyczące gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność publiczną stosuje się wyłącznie do gospodarowania udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego w tej nieruchomości. Sytuacja taka może być skutkiem czynności prawnej (np. zbycia udziału ułamkowego na rzecz podmiotu publicznego) lub innego zdarzenia prawnego (np. spadkobrania) i służyć realizacji różnorodnych celów społeczno-gospodarczych (np. partnerstwa publiczno-prywatnego).

Jak trafnie zauważa Rzecznik (pismo RPO z 17 września 2014 r., s. 15), praktyczne trudności, które mogą towarzyszyć wykonywaniu poszczególnych uprawnień przez współwłaścicieli (w tym zwłaszcza uprawnienia do współposiadania i korzystania z nieruchomości, por. art. 206 k.c.), nie powinny *a limine* przesądzać o niedopuszczalności tego rodzaju współwłasności między podmiotem publicznym i prywatnym. Trudności związane ze „zsynchronizowaniem” uprawnień współwłaścicieli do posiadania i korzystania z rzeczy wspólnej są immanentnie związane z każdą współwłasnością, dlatego też, jak podkreśla się w doktrynie cywilistycznej, jest ona traktowana przez ustawodawcę jako zjawisko przejściowe, co znajduje normatywny wyraz w ustawowym prawie każdego współwłaściciela żądania zniesienia współwłasności (art. 210-212 k.c., por. E. Gniewek, *op.cit.*, s. 704; A. Cisek, *op.cit.*, s. 356). Również w przypadku współwłasności publiczno-prywatnej stosować się będzie, do chwili umownego lub sądowego zniesienia współwłasności, przepisy dotyczące zarządu nieruchomością wspólną i współposiadania (art. 199-206

k.c.). Współwłaściciele mogą te kwestie uregulować odmiennie, a w szczególności dokonać podziału rzeczy do korzystania (*quoad ad usum*), polegającego np. na czasowym lub przestrzennym (np. dotyczącym określonych lokali w nieruchomości budynkowej) rozdzieleniu posiadania i korzystania z rzeczy wspólnej czy przyznaniu tego uprawnienia wyłącznie jednemu współwłaścicielowi z zastrzeżeniem oddawania pozostałym odpowiedniej części pożytków w naturze lub ich równowartości pieniężnej (zob. E. Gniewek, *op.cit.*, s. 696 oraz s. 700). Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego, podział rzeczy do korzystania stanowi czynność zwykłego zarządu, dla której dokonania wymagana jest zgoda nie wszystkich, lecz większości współwłaścicieli (art. 201 zd. 1 k.c.), którą oblicza się według wielkości udziału (art. 204 k.c., por. postanowienie SN z 6 marca 1997 r., sygn. akt I CZ 7/97). W razie braku porozumienia współwłaścicieli, sposób korzystania przez nich z nieruchomości może zostać określony w orzeczeniu sądowym.

Sejm dostrzega również praktyczne trudności, jako mogą powstać w przypadku, gdy cel publiczny zrealizowano jedynie na części wywłaszczonej nieruchomości, która przed wywłaszczeniem była przedmiotem współwłasności, a z żądaniem zwrotu ułamkowego udziału dotyczącego fizycznie określonej części nieruchomości, na której nie zrealizowano tego celu, występuje jeden współwłaściciel lub kilku (lecz nie wszyscy) byli współwłaściciele względnie ich spadkobiercy. Jednak w ocenie Sejmu trudności te nie są na tyle istotne, aby czyniły niemożliwym – zarówno na płaszczyźnie cywilnoprawnej, jak i ustrojowej – realizację konstytucyjnie gwarantowanego żądania zwrotu wywłaszczonego tytułu prawnego do nieruchomości. W takim przypadku żądanie zwrotu udziału ułamkowego we współwłasności będzie się odnosić do tej fizycznie określonej części, na której nie zrealizowano celu publicznego będącego podstawą wywłaszczenia. Po jej ewidencyjnym i prawnym (w szczególności wieczystoksięgowym) wyodrębnieniu, będzie ona stanowiła odrębną nieruchomość – przedmiot współwłasności osób, którym zwrócono ułamkowe udziały, oraz (w pozostałym zakresie) podmiotu publicznego, przy czym pozostanie on współwłaścicielem aż do czasu, w którym ostatni z byłych współwłaścicieli lub ich następców prawnych wystąpi z żądaniem zwrotu udziału ułamkowego we współwłasności wywłaszczonej nieruchomości. Natomiast ta część nieruchomości, na której zrealizowano cel publiczny, stanowić będzie, po prawnym i ewidencyjnym wydzieleniu, odrębną nieruchomość pozostającą wyłączną własnością podmiotu publicznego.

Z uwagi na powyższe, Sejm podziela zarzut skarżącego i Rzecznika, iż ewentualne praktyczne trudności związane z realizacją uprawnień w ramach współwłasności między podmiotem publicznym i prywatnym nie mogą uzasadniać tezy, że tego rodzaju współwłasność narusza porządek lub bezpieczeństwo publiczne, co uzasadniałoby tak istotne ograniczenie gwarantowanego konstytucyjnie prawa do zwrotu wywłaszczonego udziału ułamkowego we współwłasności nieruchomości w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji. Realizacja tego prawa jest praktycznie wyłączona w przypadku, gdy przed wywłaszczeniem nieruchomość była współwłasnością podmiotu publicznego i osoby prywatnej, a wywłaszczeniu uległ tylko ułamkowy udział tej ostatniej. Jak przyjmuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (por. np. wyroki NSA z: 21 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 1284/10; 19 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1245/11), ponieważ ani Skarb Państwa, ani jednostka samorządu terytorialnego nie może (wraz z osobą prywatną) złożyć wniosku o zwrot nieruchomości, prawo do zwrotu osobie prywatnej w ogóle nie przysługuje i to nie zależnie od proporcji, w jakim jej udział ułamkowy we współwłasności przed jego wywłaszczeniem pozostawał do udziału podmiotu publicznego.

W rezultacie, za zasadny należy uznać zarzut sprzeczności art. 136 ust. 3 u.g.n., w rozumieniu przyjmowanym w stałym orzecznictwie sądów administracyjnych, z art. 64 ust. 1 i art. 21 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji.

3. Drugi z zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej i wspartych stanowiskiem Rzecznika dotyczy nierównego traktowania uprawnionych do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości przez art. 136 ust. 3 u.g.n., w zakresie, w jakim uzależnia zwrot wywłaszczonej nieruchomości od zgody wszystkich współwłaścicieli, uniemożliwiając zwrot samego udziału we wspólnym prawie. W ocenie Sejmu, również ten zarzut należy uznać za zasadny. Wspólną cechą relewantną, ze względu na którą byli właściciele wywłaszczonych nieruchomości powinni być traktowani równo, jest okoliczność, iż wywłaszczona nieruchomość nie została wykorzystana na cel publiczny w ustawowo określonym czasie (art. 137 u.g.n.), wskutek czego powstało uprawnienie do żądania zwrotu wywłaszczonego tytułu prawnego do nieruchomości. Jak wspomniano, Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że tytułem tym może być nie tylko własność, ale także użytkowanie wieczyste czy ograniczone

prawo rzeczowe (por. wyrok TK z 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05). W ocenie Sejmu, w zakresie tego konstytucyjnie gwarantowanego uprawnienia mieści się także ułamkowy udział we współwłasności nieruchomości, który *de iure* podlegał wyłączeniu. Zarówno byli właściciele wyłączonej nieruchomości, jak i ich współwłaściciele w częściach ułamkowych (oraz ich następcy prawni) stanowią więc kategorię podmiotową wyodrębnioną ze względu na wskazaną cechę relewantną i powinni być co do zasady traktowani równo w zakresie dochodzenia roszczeń zwrotnych dotyczących wyłączonej nieruchomości. Zgodnie ze stałym orzecznictwem Trybunału, odstępstwa o nakazu równego traktowania są dopuszczalne pod warunkiem, że są racjonalnie uzasadnione, proporcjonalne i pozostają w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych. Sejm podziela stanowisko skarżącego oraz RPO, iż odmienne traktowanie byłych właścicieli i współwłaścicieli w częściach ułamkowych wyłączonej nieruchomości polegające na tym, że współwłaściciel może domagać się zwrotu przysługującego mu udziału ułamkowego wyłącznie wraz ze wszystkimi pozostałymi byłymi współwłaścicielami lub ich następcami prawnymi, nie jest merytorycznie uzasadnione ani racjonalne. Powyżej wykazano, iż udział we współwłasności ułamkowej, różni się od „jednoosobowej” własności jedynie aspektem podmiotowym, tj. wielością, a nie jednością podmiotu prawa. Jak trafnie podkreśla Sąd Najwyższy, „«[U]dział» jest prawem, które należy wyłącznie do współwłaściciela. Innymi słowy, współwłaściciel ma względem swego udziału pozycję wyłącznego właściciela. Dlatego też – jak wynika z art. 198 k.c. – może nim rozporządzać bez zgody pozostałych współwłaścicieli” (powołany wyżej wyrok SN z 20 września 2000 r., sygn. akt I CKN 729/99). „Wielopodmiotowość” współwłasności wywiera wpływ na relacje w stosunku wewnętrznym, tj. między współwłaścicielami, natomiast w stosunkach zewnętrznych (*erga omnes*) każdego współwłaściciela należy postrzegać jako właściciela, któremu przysługuje samodzielna legitymacja do dochodzenia wszelkich roszczeń zmierzających do zachowania wspólnego prawa, w tych także roszczeń: negatoryjnego i windykacyjnego (por. art. 209 k.c.). Jak podkreśla się w doktrynie, współwłasność stanowi tylko odmianę własności i stosuje się do niej – w braku przepisów szczególnych – powszechne zasady reżimu prawnego własności (E. Gniewek, *op.cit.*, s. 675-676). Sejm podziela pogląd skarżącego i Rzecznika, iż sam fakt „wielopodmiotowości” współwłasności nie stanowi okoliczności, która

uzasadniałyby, na płaszczyźnie konstytucyjnej, tak daleko idące ograniczenie (w niektórych przypadkach – wręcz wykluczenie) możliwości dochodzenia gwarantowanego konstytucyjnie prawa do żądania zwrotu uprzednio wyłączonego ułamkowego udziału w nieruchomości. Jak stwierdzono to już wyżej w odniesieniu do zasady proporcjonalności, nie można również wskazać jakichkolwiek wartości, zasad czy norm konstytucyjnych, które uzasadniałyby odmienne traktowanie wyłącznych właścicieli i współwłaścicieli w częściach ułamkowych w aspekcie dochodzenia zwrotu wyłączonego prawa.

4. W ocenie Sejmu, mając na uwadze stan faktyczny sprawy, na kanwie której została sformułowana skarga konstytucyjna, a także jej uzasadnienie i stanowisko Rzecznika, zasadne jest doprecyzowanie przedmiotu kontroli (w oparciu o dyrektywę *falsa demonstratio non nocet*) w sposób wskazany w *petitum* stanowiska Sejmu. Doprecyzowanie to polega, po pierwsze, na wyraźnym powołaniu w *petitum* także spadkobierców byłych współwłaścicieli nieruchomości, których udział ułamkowy wyłączono. Spadkobiercy tacy (zalicza się do nich również skarżący) *de lege lata* nie mogą dochodzić zwrotu udziału ułamkowego w nieruchomości, z którego zostali wyłączeni ich poprzednicy prawni. Druga modyfikacja *petitum* polega na uzupełnieniu go o dwa wzorce kontroli powołane przez Rzecznika (art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 2 Konstytucji).

5. W konkluzji Sejm stwierdza, że art. 136 ust. 3 u.g.n., w zakresie, w jakim w przypadku wyłączenia nieruchomości, która była przedmiotem współwłasności w częściach ułamkowych, uniemożliwia zwrot samego udziału w tejże nieruchomości na rzecz byłego współwłaściciela lub jego spadkobiercy, **jest niezgodny** z art. 64 ust. 1 i art. 21 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 63 ust. 3 Konstytucji, a także z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.



MARSZAŁEK SEJMU

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Radosław Sikorski'.

Radosław Sikorski