

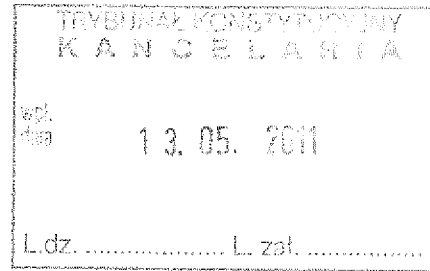


SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 13 maja 2011 r.

Sygn. akt P 12/11

BAS-WPTK-634/11



**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku (sygn. akt P 12/11), jednocześnie wnosząc o uznanie, że art. 137 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) w zakresie, w jakim nie uznaje za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, na której w określonych w tym przepisie terminach rozpoczęto i zakończono prace związane z realizacją tego celu, i którą przeznaczono następnie na inny cel publiczny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, **jest zgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji.**

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli i zarzuty pytającego sądu**

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (dalej: pytający sąd) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego (dalej: Trybunał albo TK) z pytaniem prawnym, czy art. 137 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm., dalej: u.g.n.) w zakresie, w jakim nie uznaje za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, na której w terminie siedmiu lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, rozpoczęto prace związane z realizacją tego celu i w terminie dziesięciu lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten zrealizowano, lecz następnie przeznaczono ją na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, jest zgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Przedmiotem kontroli konstytucyjności jest więc art. 137 ust. 1 u.g.n., który stanowi, iż: „Nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli:

1) pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo

2) pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany”.

Przepis ten definiuje pojęcie zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu przez wymienienie w sposób taksatywny przesłanek tej zbędności. Zaskarżona regulacja pozostaje w funkcjonalnym związku z art. 136 ust. 3 u.g.n., zgodnie z którym poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli – stosownie do art. 137 – stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Możliwość domagania się zwrotu wywłaszczonej nieruchomości uzależniona jest więc od spełnienia przesłanek określonych w zaskarżonym przepisie.

2. W sprawie rozpoznawanej przez pytający sąd skarżący domaga się zwrotu dwóch działek, z których jedna została wywłaszczona na rzecz Skarbu Państwa decyzją Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Gdańsku z grudnia 1971 r.

Celem i uzasadnieniem wywłaszczenia tej działki była budowa na niej magazynu leków, który to cel inwestycyjny został zrealizowany najpóźniej w 1975 r. Bezsporne jest także to, iż obecnie w tym budynku nie znajduje się magazyn. Skarżący twierdzi, że aktualnie mieści się w nim archiwum starostwa powiatowego, którego urządzenie rozpoczęto po tym, jak wystąpił on o zwrot działki w 1993 r., zaś do tego czasu, przez około dwa lata budynek nie był w ogóle użytkowany. Uzasadniając skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku na odmowę zwrotu wywłaszczonej działki skarżący powołał się na wyrok NSA z 28 listopada 2000 r. (sygn. akt I SA 1650/99), w którym stwierdzono, że zwrot wywłaszczonej nieruchomości jest dopuszczalny nie tylko w sytuacji, gdy nie zrealizowano zamierzonej inwestycji, ale również wtedy, gdy inwestycję wykonano, ale nieruchomość jest wykorzystywana bądź przeznaczona na inny cel niż określony przy wywłaszczaniu.

3. Zdaniem pytającego sądu, niekonstytucyjność art. 137 ust. 1 u.g.n. polega na pominięciu w zawartym tam wyliczeniu warunków uznania wywłaszczonej nieruchomości za zbędną przypadku, w którym po zrealizowaniu celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu, z zachowaniem określonych w tym przepisie terminów, nieruchomość zostanie przeznaczona na inny cel. Jak podkreśla pytający sąd, zadane pytanie prawne jest „pytaniem zakresowym” związanym z pominięciem ustawodawczym, które uzasadnia zarzut uregulowania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości niezgodnie z konstytucyjnymi zasadami. W uzasadnieniu pytający sąd powołał się na stanowisko Trybunału wyrażone w uzasadnieniu wyroku z 21 października 2001 r. (sygn. akt SK 22/01), w którym TK uznał zasadę zwrotu wywłaszczonej nieruchomości „jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji z 1997 r.”.

Ponadto pytający sąd wskazał wyrok z 3 kwietnia 2008 r. (sygn. akt K 6/05), w którym TK stwierdził m.in. niekonstytucyjność art. 229a u.g.n. wykluczającego zwrot wywłaszczonej nieruchomości pomimo niezrealizowania celu wywłaszczenia, jeżeli na nieruchomości tej zrealizowano inny cel, który w dniu wydania decyzji o wywłaszczeniu mógł stanowić podstawę wywłaszczenia. W ocenie pytającego sądu, istnieje istotne podobieństwo pomiędzy sytuacją faktyczną, która uzasadniała stosowanie normy wynikającej z art. 229a u.g.n., a sytuacją faktyczną występującą w sprawie rozpoznawanej przez pytający sąd. W obu przypadkach w chwili orzekania

o zwrocie wywłaszczona nieruchomość jest wykorzystywana na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu i cel ten jest publiczny. Pytający sąd wskazał wprawdzie różnicę polegającą na tym, że art. 229a u.g.n. mógł być stosowany niezależnie od tego, czy cel określony w decyzji o wywłaszczeniu zrealizowano, natomiast w sprawie rozpoznawanej przez pytający sąd występuje sytuacja, w której cel ten został urzeczywistniony. Jednakże, w ocenie pytającego sądu, różnica ta nie jest istotna, gdyż treść art. 137 ust. 1 u.g.n. uzasadnia też zwrot wywłaszczonej nieruchomości mimo urzeczywistnienia na niej celu wywłaszczenia, jeżeli zrealizowano go z przekroczeniem któregośkolwiek terminu określonego w tym przepisie. Oznacza to, że ustawodawca uzależnia zwrot wywłaszczonej nieruchomości jako zbędnej dla celu wywłaszczenia jedynie od niezachowania ustawowo określonych terminów rozpoczęcia i zakończenia realizacji tego celu.

Zdaniem pytającego sądu, istotne podobieństwo pomiędzy sytuacją określoną w art. 229a u.g.n., który został uznany przez TK za niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji, a sytuacją występującą w sprawie rozpoznawanej przez ten sąd, uzasadnia wątpliwości co do konstytucyjności zaskarżonego przepisu. Pytający sąd odwołał się także do uzasadnienia powołanego wcześniej wyroku z 3 kwietnia 2008 r. (sygn. akt K 6/05), w którym Trybunał podkreślił wyjątkowy i szczególny charakter instytucji wywłaszczenia oraz stwierdził, że w przypadku zmiany celu publicznego realizowanego na wywłaszczonej nieruchomości nie będzie prowadzone sformalizowane postępowanie wywłaszczeniowe, którego celem byłoby wykazanie niemożności realizacji danego celu publicznego za pomocą innych środków prawnych. Zdaniem pytającego sądu, zarzut ten można postawić również art. 137 ust. 1 u.g.n. na kanwie sprawy rozpoznawanej przez ten sąd. Zmiana przeznaczenia wywłaszczonej nieruchomości nie wymaga bowiem zbadania, czy nieruchomość, kiedyś stanowiąca własność skarżącego, jest potrzebna na inny cel publiczny niż ten, który określony był w decyzji o jej wywłaszczeniu. Innymi słowy, w postępowaniu wywłaszczeniowym nie sprawdzono, czy starostwo powiatowe może urządzić archiwum w innym miejscu tak, aby nie było konieczne ograniczenie prawa własności skarżącego. Jak stwierdza pytający sąd, jeżeli z art. 21 ust. 2 Konstytucji może zostać wywiedziona zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości tej treści, iż należy zwrócić wywłaszczoną nieruchomość w każdym przypadku, w którym nie jest ona faktycznie wykorzystywana na cel publiczny określony w decyzji o wywłaszczeniu, to art. 137 ust. 1 u.g.n. nie jest zgodny z tą zasadą, gdyż nie przewiduje możliwości

zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, na której wprawdzie zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu z zachowaniem terminów w nim wskazanych, ale później ten sposób wykorzystywania zarzucono i przeznaczono tę nieruchomość na inny cel, nawet też publiczny.

4. W ocenie pytającego sądu, jednoznaczne brzmienie art. 137 ust. 1 u.g.n. wyklucza uznanie, że zbędna na cel publiczny określony w decyzji o wywłaszczeniu jest również taka nieruchomość, na której zrealizowano ten cel w terminach określonych w tym przepisie, a następnie przeznaczono ją na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu. Z uwagi na jednoznaczne sformułowanie zaskarżonego przepisu nie jest też możliwe, zdaniem pytającego sądu, dokonanie jego prokonstytucyjnej wykładni w celu dopuszczenia możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości także w takim przypadku. Jak wskazuje pytający sąd, w orzecznictwie sądów administracyjnych przeważa stanowisko, iż nie można mówić o zbędności wywłaszczenia, gdy nieruchomość po wywłaszczeniu została zagospodarowana i wykorzystana zgodnie z celem wywłaszczenia określonym w decyzji wywłaszczeniowej, a dopiero później zmieniono jej przeznaczenie czy w ogóle zaprzestano jej wykorzystywania na cel, na jaki została przejęta (wyroki NSA z: 27 sierpnia 2009 r., sygn. akt I OSK 1138/08; 17 maja 2010 r., sygn. akt I OSK 1025/09; 20 sierpnia 2008 r., sygn. akt I OSK 1189/07; 4 grudnia 2008 r., sygn. akt I OSK 1725/07). Stanowisko odmienne, wyrażone w powołanym przez skarżącego wyroku NSA z 28 listopada 2000 r. (sygn. akt I SA 1650/99) pytający sąd uznaje za nieuprawnione w świetle jednoznacznej treści art. 137 ust. 1 u.g.n.

## **II. Analiza formalnoprawna**

1. W myśl art. 193 Konstytucji oraz art. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102 poz. 643 ze zm., dalej: ustawa o TK) każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Wymogi formalne określające dopuszczalność pytania prawnego są określone trzema przesłankami: (a) podmiotową – wedle której może to uczynić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej, odrębny

i niezależny od legislatywy i egzekutywy; (b) przedmiotową – w myśl której przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą; (c) funkcjonalną, która uzasadnia wystąpienie z pytaniem tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się (zawisłej) przed sądem (zob. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 4 października 2010 r., sygn. akt P 12/08 oraz powoływana tam literatura przedmiotu).

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, postępowanie zainicjowane pytaniem prawnym służy kontroli konstytucyjności przepisów w związku z konkretną sprawą zawisłą przed sądem, na gruncie której pojawiła się wątpliwość co do legalności lub co do konstytucyjności przepisu prawnego, który ma być zastosowany w tej właśnie sprawie (zob. wyrok TK z 6 marca 2002 r., sygn. akt P 7/00, postanowienie TK z 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 25/05). Merytorycznej kontroli Trybunału w trybie pytania prawnego podlegają zatem tylko te przepisy, od których interpretacji lub zastosowania zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem (zob. wyrok TK z 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03). Także w doktrynie przyjmuje się, iż pytaniem prawnym można objąć tylko przepis, który ma być podstawą rozstrzygnięcia sprawy (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 360; B. Naleziński [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2005, s. 416).

2. W ocenie Sejmu, przytoczone wyżej formalne przesłanki pytania prawnego należy uznać za spełnione. Gdyby Trybunał uznał, że art. 137 ust. 1 u.g.n. w zakresie, w jakim nie uznaje za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, na której zrealizowano ten cel w terminach określonych w tym przepisie, a następnie przeznaczono ją na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji, pytający sąd byłby związany takim zakresowym wyrokiem TK. Należy jednak wyrazić wątpliwość, czy rację ma pytający sąd twierdząc, że ewentualny zakresowy wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający pominięcie w art. 137 ust. 1 u.g.n. wskazanego w pytaniu prawnym przypadku zbędności wywłaszczonej nieruchomości, mógłby stanowić podstawę uwzględnienia przez pytający sąd rozpoznawanej skargi

administracyjnej. W ocenie Sejmu, w takiej sytuacji konieczna mogłaby bowiem okazać się interwencja ustawodawcy polegająca na poszerzeniu o ten przypadek określonego w art. 137 ust. 1 u.g.n. katalogu przesłanek zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji o jej wywłaszczeniu. Nie ulega natomiast wątpliwości, iż w razie stwierdzenia przez TK konstytucyjności zaskarżonego przepisu, pytający sąd oddali tę skargę, przyznając zarazem rację organom administracji, które odmówiły skarżącemu zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, opierając się na jednoznacznym brzmieniu art. 137 ust. 1 u.g.n.

### **III. Wzorzec konstytucyjny**

1. Wzorcem konstytucyjnym powołanym przez pytający sąd jest art. 21 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Trybunał wielokrotnie stwierdzał w swoim orzecznictwie, że wywłaszczenie 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 wywłaszczenia, 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 bezwzględnego

i absolutnego, 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”.



#### IV. Analiza zgodności

1. Zarzut sformułowany przez pytający sąd pod adresem art. 137 ust. 1 u.g.n. opiera się na tezie o sprzeczności z Konstytucją pominięciu w zawartym w tym przepisie taksatywnym wyliczeniu warunków uznania zbędności wywłaszczonej nieruchomości na cel wywłaszczenia uzasadniającej jej zwrot (sytuacji faktycznej, w której – po zrealizowaniu celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu – z zachowaniem określonych w tym przepisie terminów nieruchomość zostanie przeznaczona na inny cel). Analiza zgodności art. 137 ust. 1 u.g.n. z art. 21 ust. 2 Konstytucji powinna zatem koncentrować się na rozstrzygnięciu kwestii, czy w przypadku tego przepisu występuje pominięcie legislacyjne, które uzasadniałoby zarzut jego niekonstytucyjności.

W orzecznictwie Trybunału odróżnia się zaniechanie ustawodawcze od sytuacji przyjęcia uregulowania niepełnego (pomijającego). Pierwsze polega na tym, że ustawodawca świadomie pozostawia określoną kwestię w całości poza uregulowaniem prawnym. Orzekanie o zaniechaniu prawodawczym znajduje się poza kognicją Trybunału. Od zaniechania ustawodawczego należy natomiast odróżnić sytuację, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, z perspektywy norm konstytucyjnych regulując ją tylko fragmentarycznie. W orzecznictwie TK ukształtowało się przekonanie, że w razie dokonania regulacji częściowej o niepełnym charakterze możliwe jest zakwestionowanie zakresu takiej regulacji, w szczególności rozważenie jej łączalności z zasadą równości. Jak wskazano w orzeczeniu z 3 grudnia 1996 r. (sygn. akt K 25/95): „Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu 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". W tym przypadku Trybunał rozstrzyga, czy w przepisach obowiązującego aktu normatywnego nie brakuje unormowań, bez których może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej (tak Trybunał w postanowieniu z 14 lipca 2009 r., sygn. akt SK 2/08; zob. też wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00; 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03). W uzasadnieniu wyroku z 21 października 2001 r. (sygn. akt SK 22/01) TK stwierdził, 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”.

2. W orzecznictwie sądów administracyjnych odnoszącym się do art. 137 ust. 1 u.g.n. zdecydowanie przeważa pogląd, iż przepis ten zawiera zamknięty katalog przesłanek uznania zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, których zaistnienie uzasadnia żądanie jej zwrotu przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę (zob. powołane przez pytający sąd wyroki NSA z: 27 sierpnia 2009 r., sygn. akt I OSK 1138/08; 17 maja 2010 r., sygn. akt I OSK 1025/09; 20 sierpnia 2008 r., sygn. akt I OSK 1189/07; 4 grudnia 2008 r., sygn. akt I OSK 1725/07, a także wyroki powołane w: T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2007, s. 275, przypis 47). Oznacza to, że w przypadkach niewymienionych w tym przepisie wywłaszczona nieruchomość nie może zostać uznana za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Jak trafnie zauważył pytający sąd, w myśl stanowiska, które dominuje w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, z uwagi na jednoznaczne brzmienie art. 137 ust. 1 u.g.n. nie można mówić o zbędności na cel wywłaszczenia, gdy nieruchomość po wywłaszczeniu została zagospodarowana i wykorzystana zgodnie z celem

wywłaszczenia określonym w decyzji wywłaszczeniowej, a dopiero później zmieniono jej przeznaczenie czy w ogóle zaprzestano jej wykorzystywania na cel, na jaki została przejęta (por. np. wyrok NSA z 27 sierpnia 2009 r., sygn. akt I OSK 1138/08). Odmienne stanowisko wyrażone w powołanym przez skarżącego wyroku NSA z 28 listopada 2000 r. (sygn. akt I SA 1650/99), tzn. postępowaniu toczącym się przed pytającym sądem, ma charakter odosobniony. Uprawnione jest więc twierdzenie, że w ustabilizowanym orzecznictwie ukształtowała się taka właśnie normatywna treść zaskarżonego przepisu, który swoim zakresem nie obejmuje sytuacji zmiany przeznaczenia wywłaszczonej nieruchomości po zrealizowaniu celu wywłaszczenia określonego w decyzji o wywłaszczeniu. Na marginesie jedynie należy zaznaczyć, iż stanowisko to dominowało również w orzecznictwie administracyjnym zapadłym przed wejściem w życie u.g.n. z 1997 r. (por. liczne orzeczenia NSA przytoczone przez T. Wosia, *Wywłaszczenie...*, s. 275, przypis 47).

3. Wracając do analizy zgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu, należy stwierdzić, że w świetle powołanego wyżej orzecznictwa TK pominięcie legislacyjne prowadzące do uznania niekonstytucyjności określonej regulacji ustawowej wymaga, „aby na poziomie Konstytucji istniała norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej” (zob. postanowienie TK z 1 marca 2010 r., sygn. akt SK 29/08). Jak trafnie zauważył pytający sąd, niekonstytucyjność zaskarżonego art. 137 ust. 1 u.g.n. należałoby przyjąć wówczas, gdyby z art. 21 ust. 2 Konstytucji mogła zostać wywiedziona zasada zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w każdym przypadku, w którym nie jest ona faktycznie wykorzystywana na konkretny cel publiczny określony w decyzji o wywłaszczeniu. Z powołanego wzorca konstytucyjnego wynikałoby wówczas dla ustawodawcy nakaz szerokiego ujęcia przesłanek „zbędności” nieruchomości uzasadniających jej zwrot byłemu właścicielowi, a zarazem zakaz pominięcia w odpowiedniej regulacji ustawowej jakiegokolwiek przypadku wykorzystywania wywłaszczonej nieruchomości na cel inny niż ten, który został określony w decyzji o wywłaszczeniu, przy czym dotyczyłoby to również sytuacji, w której cel ten został już zrealizowany. W ocenie Sejmu, tego rodzaju generalna konstytucyjna zasada, która w istotny sposób ograniczałaby zakres autonomii regulacyjnej ustawodawcy zwykłego w odniesieniu do kwestii zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, nie może być jednak dekodowana z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Jak stwierdził TK w uzasadnieniu wyroku z 9 grudnia

2008 r. (sygn. akt SK 43/07), „obowiązująca regulacja konstytucyjna pozostawia ustawodawcy szeroką swobodę normowania zasad zwrotu nieruchomości wywłaszczonych”. Trybunał zaznaczył przy tym, że „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”. W ocenie Sejmu, w świetle takiego stanowiska Trybunału uzasadnione jest stwierdzenie, że powołany wzorzec konstytucyjny nie zobowiązuje ustawodawcy do uregulowania „zbędności” wywłaszczonej nieruchomości w podanym wyżej, szerokim rozumieniu. W powołanym wyroku Trybunał wskazał również na istotne znaczenie, jakie dla sposobu ukształtowania prawa zwrotu wywłaszczonej nieruchomości ma czynnik czasu i konieczność zapewnienia trwałości ukształtowanych stosunków i sytuacji prawnych. Zdaniem Trybunału, „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”. Cytowane stwierdzenia TK są szczególnie doniosłe dla sprawy, na kanwie której zostało sformułowane pytanie prawne, a w której zarówno samo wywłaszczenie, jak i realizacja celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu miały miejsce wiele lat temu. Poszerzenie katalogu przesłanek „zbędności” nieruchomości o przypadek postulowany przez pytający sąd (co aktualizowałoby obowiązek jej zwrotu poprzedniemu właścicielowi lub jego spadkobiercy) stanowiłoby zagrożenie dla trwałości ukształtowanych i ustabilizowanych stosunków prawnych (w szczególności cywilnoprawnych) dotyczących tej nieruchomości.

4. Mając na względzie przedstawione stanowisko Trybunału, należy również stwierdzić, że nie jest uprawniona analogia, jakiej pytający sąd dopatruje się pomiędzy zaskarżonym art. 137 ust. 1 u.g.n. a regulacją art. 229a u.g.n., którego niekonstytucyjność stwierdził TK w wyroku z 3 kwietnia 2008 r. (sygn. akt K 6/05). Ten ostatni przepis wykluczał bowiem zwrot wywłaszczonej nieruchomości w przypadku niezrealizowania celu wywłaszczenia, jeżeli na nieruchomości tej zrealizowano inny cel, który w dniu wydania decyzji o wywłaszczeniu mógł stanowić podstawę wywłaszczenia. Jak podkreślił Trybunał w uzasadnieniu tego wyroku,

regulacja ta tworzyła sytuację, w której tracił na znaczeniu wyjątkowy charakter wywłaszczenia, bowiem w wypadku zmiany celu publicznego realizowanego na wywłaszczonej nieruchomości nie było prowadzone sformalizowane postępowanie wywłaszczeniowe, w ramach którego konieczne byłoby wykazanie niemożności realizacji danego celu publicznego za pomocą innych środków prawnych. Tym samym, na gruncie dawnego art. 229a u.g.n. możliwa była sytuacja, w której w ogóle nie doszło do realizacji celu określonego w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, lecz została ona wykorzystana na inny cel i to bez weryfikacji w toku postępowania wywłaszczeniowego, czy cel ten mógłby zostać zrealizowany bez ingerencji w konstytucyjne prawa osoby wywłaszczonej. Natomiast sytuacja, która miała miejsce w sprawie rozpoznawanej przez pytający sąd i która, w świetle zaskarżonej regulacji art. 137 ust. 1 u.g.n., nie uzasadnia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości z powodu jej „zbędności” dla realizacji celu wywłaszczenia, ma odmienny charakter, ponieważ w tym przypadku doszło do realizacji pierwotnego celu wywłaszczenia. Innymi słowy, na gruncie art. 137 ust. 1 u.g.n. nie występuje niebezpieczeństwo dokonania przez organ państwowy arbitralnej zmiany przeznaczenia wywłaszczonej nieruchomości bez uprzedniej realizacji pierwotnego celu wywłaszczenia. Niezachowanie jednego z przewidzianych w tym przepisie terminów na rozpoczęcie i zakończenie realizacji tego celu *eo ipso* przesądza o zbędności wywłaszczenia nieruchomości, co umożliwia byłemu właścicielowi lub jego spadkobiercy domaganie się jej zwrotu. Nie do końca można się również zgodzić z twierdzeniem pytającego sądu, iż z punktu widzenia spełnienia przesłanek zbędności wywłaszczonej nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu nie jest istotna kwestia, czy cel ten faktycznie zrealizowano. Tylko bowiem realizacja tego celu (a nie innego celu o charakterze publicznym), w wyznaczonych w zaskarżonym przepisie terminach na rozpoczęcie i zakończenie jego realizacji, wykluczy przyjęcie zbędności wywłaszczonej nieruchomości. Terminy te pełnią funkcję dyscyplinującą podmiot, na którego rzecz nieruchomość została wywłaszczona, do szybkiego rozpoczęcia i realizacji inwestycji stanowiącej cel wywłaszczenia. Z uwagi na konkretny charakter kontroli konstytucyjności inicjowanej przez pytanie prawne, poza zakresem niniejszych rozważań musi natomiast pozostawać przypadek, w którym wywłaszczona nieruchomość, po zrealizowaniu na niej celu publicznego określonego w decyzji wywłaszczeniowej, została przeznaczona na cel o charakterze niepublicznym. Z ustaleń poczynionych w sprawie będącej podstawą pytania

prawnego wyniku bowiem, że sporna nieruchomość nadal wykorzystywana jest dla realizacji celu publicznego (archiwum starostwa powiatowego).

Podsumowując, zarzuty sformułowane przez pytający sąd wobec art. 137 ust. 1 u.g.n. nie są zasadne. Z art. 21 ust. 2 Konstytucji nie można bowiem wywieść generalnej normy konstytucyjnej tej treści, że wywłaszczona nieruchomość powinna zostać zwrócona pierwotnemu właścicielowi także w przypadku, w którym po zrealizowaniu celu publicznego określonego w decyzji o wywłaszczeniu nie jest ona więcej faktycznie wykorzystywana na ten cel. Jak stwierdził TK w uzasadnieniu powołanego wyżej wyroku z 9 grudnia 2008 r. (sygn. akt K 61/07), ustawodawcy przysługuje pewien zakres swobody normowania zasad zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. W ocenie Sejmu, na gruncie regulacji art. 137 ust. 1 u.g.n. ustawodawca nie wyszedł poza ten zakres.

5. Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że art. 137 ust. 1 u.g.n., w zakresie wskazanym w *petitum* pisma, **jest zgodny** z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Grzegorz Schetyna

